

9.12.2020

EOAK/6632/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää

POLIISIN MENETTELY KUULUSTELUSSA JA EPÄILLYN LIKENNERIKKOMUKSEN SELVITTÄMISESSÄ

1 KANTELU

Arvostelite poliisin menettelyä kuulustelussa ja automaattisen valvontakameran kuvaan perustuvan epäillyn liikenne rikkomuksen selvittämisessä.

Kirjoititte, että teidät pysäytettiin liikenteessä epäillyn liikenne rikkomuksen johdosta tehdyn etsintäkuulutuksen perusteella Leppävirralla 17.11.2019 yöaikaan. Teidät kuulusteltiin niin, että seisotte kylmässä poliisiauton ulkopuolella apukuskin ikkunan ulkopuolella. Teille oli kantelelunne mukaan ilmoitettu olevan kaksi vaihtoehtoa; joko myöntää syyllisyyttenne epäiltyyn liikenne rikkomukseen ja hyväksyä rikesakko tai kuulustelun toimittaminen samassa yhteydessä.

Katsoitte, että kuulusteluolosuhteilla pyrittiin painostamaan teitä tunnustamaan epäilty rikos.

Arvostelite myös sitä, että teillä ei kuulustelutilanteessa ollut tosiasiallista mahdollisuutta käyttää avustajaa asian tutkinnassa.

Lisäksi arvostelite sitä, että tilanteessa olleiden poliisimiesten mukaan teidät ja autossa matkustavat lapset oli tunnistettu vertaamalla passi kuvia automaattisen valvontakameran ottamaan kuvaan.

2 SELVITYS

Asiassa pyydettiin Poliisihallituksen kautta selvityksiä asiaan osallisilta poliisimiehiltä sekä lausuntoa näihin selvityksiin.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Kuulustelutilanne

Vanhempi konstaapeli A kertoo selvityksessään, että teidät pysäytettiin etsintäkuulutuksen perusteella. Etsintäkuulutuksessa pyydettiin antamaan teille tiedoksi rikesakkomääräys tai vaihtoehtoisesti teidät tulisi kuulustella rikoksesta epäillyn asemassa.

Kiistettyänne epäillyn liikennerikkomuksen, teidät kuulusteltiin rikoksesta epäiltynä.

Vanhempi konstaapeli A:n selvityksen mukaan odotitte omassa autossanne vanhempi konstaapeli A:n ollessa yhteydessä Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen tilannekeskukseen asian selvittämiseksi. Vanhempi konstaapeli A:n mukaan itse kuulustelu poliisiauton ääressä oli varsin lyhyt – kuulustelukertomukseenne sisälsi seitsemän lausetta.

Mainitessanne, että teille tulee kylmä, pääsitte vanhempi konstaapeli A:n mukaan heti autoon istumaan. Teille annettiin myös mahdollisuus kuulusteluun poliisiauton sisällä, mutta kieltäydyitte tästä.

Vanhempi konstaapeli A:n mukaan se, että olitte kuulustelunne aikana poliisiauton ulkopuolella ei ollut painostusta, vaan johtui siitä, että asia pyrittiin hoitamaan viivytyksettä. Ette ollut maininnut poliisipartiolle mitään terveydentilaan liittyvää.

Vanhempi konstaapeli A kertoo selvityksessään, että teille ilmoitettiin kuulustelun alussa oikeudesta avustajaan. Mikäli olisitte pyytäneet saada kuulusteluunne avustajan, olisi avustaja yritetty ensisijaisesti saada käyttöön puhelimitse. Koska olitte kertonut olevanne matkalla Joensuuhun, kuulustelu olisi tarvittaessa voitu järjestää myös Joensuun poliisiasemalla. Olitte Vanhempi konstaapeli A:n mukaan kuitenkin ilmoittanut kysyttäessä, että tarvetta avustajalle ei ollut.

Vanhempi konstaapeli A kertoo ilmoittaneensa, että teidät on Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen rikosilmoituksen mukaan tunnistettu passikuvasta; sen sijaan lasten tunnistamisesta ei ole ollut puhetta.

Itä-Suomen poliisilaitos katsoo, ettei vanhempi konstaapeli A:n tiedustelu epäillyn teon tunnistamisesta ole ollut painostamista, vaan sakkomenettelyn käyttämisen edellytysten selvittämistä, koska sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 4 §:n mukaan asian käsittelemisen edellytyksenä lain mukaisessa sakkomenettelyssä on, että ”rikkomuksesta epäilty luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen tämän lain mukaisessa menettelyssä”.

Myöskään kuulusteluolosuhteet eivät poliisilaitoksen mukaan ole olleet sellaiset, että niillä olisi painostettu tunnistusta asiassa.

Edelleen lausunnossa katsotaan, että kuulustelu on tässä tapauksessa voitu suorittaa klo 22 ja 7:n välillä esitutkintalain 7 luvun 5 §:n 2 momentin 3 kohdan nojalla eli vanhempi konstaapeli A ei ole voinut lykätä kuulustelua rikoksen selvittämistä vaarantamatta, koska Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen ilmoituksen mukaan teille oli jo lähetetty useampia kuulustelukutsuja, joita ette ollut noudattanut. Poliisilaitos katsoo myös, että lyhyen ja lyhytkestoisen suppean esitutkinnan kuulustelun suorittaminen tässä tilanteessa ei ole ollut vastoin vähimmän haitan periaatetta.

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan asiassa olevan kysymys suppeaan esitutkintaan liittyvän kuulustelumenettelyn asianmukaisuudesta.

Poliisihallituksen mukaan tunnustaminen tai kuulustelu vaihtoehtoina ovat tapauksessa liittyneet sakkomenettelyn käyttämisen edellytysten selvittämiseen. Tilanteen painostavuuden osalta Poliisihallitus toteaa olevan kysymys tilanteen subjektiivisesta kokemisesta, johon ei voida saada objektiivista selvitystä. Saadun selvityksen valossa ei Poliisihallituksen näkemyksen mukaan kuitenkaan ole viitteitä siitä, että kuulustelun olosuhteet olisi tarkoitushakuisesti haluttu luoda painostaviksi. Avustajan käyttömahdollisuuden osalta Poliisihallitus toteaa, että luovuttuane oikeudesta käyttää avustajaa, ei käytännön menettelyjä avustajan hankkimisesta ole selvitetty tarkemmin, mutta saadun selvityksen valossa avustajan käyttö olisi kuitenkin ollut järjestettävissä tarpeen niin vaatiessa.

Totean, että kantelusta ja saadusta selvityksestä välittyy jossain määrin erilainen kuva tapahtumista eritoten kantelussa kerrotun ulkona suoritettun kuulustelun osalta. Selvityksen mukaan olitte asian selvittämisen aikana – lukuun ottamatta konkreettista kuulustelua - omassa autossanne. Selvityksen mukaan ette ollut maininnut kylmän mahdollisista terveydellisistä vaikutuksista.

Sovellettavat säännökset on selostettu Itä-Suomen poliisilaitoksen lausunnossa. Viitaten asiaa koskevaan sääntelyyn ja saatuihin selvityksiin ja lausuntoihin, minulla ei ole perusteita arvostella kuulustelun suorittamista käsillä olevassa tilanteessa.

Mitä tulee teille osoitettuun tiedusteluun epäillyn rikoksen tunnustamisesta, totean, että voimassa olevassa (tullut voimaan 1.6.2019) sakon ja rikesakon määräämistä koskevan lain 4 §:n 1 momentissa ei mainita ”tunnustamista” - toisin kuin aiemmin voimassa olleessa laissa. Kuitenkin voimassa olevaa lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 103/2017 vp) menettelyä kuvataan niin, ”epäillyltä tiedusteltaisiin jatkossakin, tunnustaako hän teon. Epäilty voisi jättää vastaamatta tai kiistää teon, mutta asia voitaisiin tästä huolimatta käsitellä sakkomenettelyssä, jos hän antaisi siihen suostumuksensa.”

Tunnustamisen tiedustelulla on lain ja sen esitöiden mukaisesti tarkoitus selvittää sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain soveltamisen edellytyksiä eikä asia tältäköän osin anna aihetta toimenpiteisiin.

3.2 Passikuvan käyttö asian selvittämiseen

Tiedossa on, että tässä yksittäisessä kantelijaa koskevassa tapauksessa asiassa suoritettu suppea esitutkinta (- - -) on lähetetty syyttäjälle syyteharkintaan 18.11.2019.

Etelä-Suomen syyttäjälleen alueen aluesyyttäjä on 11.12.2019 tehnyt asiassa päätöksen syyttämättä jättämisestä (- - -) perustellen päätöstään seuraavasti:

Asiassa saatavilla olevan automaattisen liikennevalvontalaitteen kuvan perusteella on todettavissa, että kantelijan puolison hallitsemaa työsuhdekäytössä olevaa henkilöautoa on kuljetettu

ylinopeudella. Kuva on heikkolaatuinen eikä siitä pysty tunnistamaan ajoneuvon kuljettajaa riittävällä varmuudella.

Kantelija on esitutkinnassa kiistänyt olevansa kuvissa esiintyvä ajoneuvon kuljettaja. Koska kuljettajan tunnistaminen kuvista ei ole mahdollista, ja kantelija on kiistänyt syyllistyneensä epäilyyn rikokseen, eikä asiassa ole saatavilla muutakaan näyttöä, katson, että asiassa ei ole olemassa todennäköisiä syitä rikoksista epäilyn kantelijan syyllisyyden tueksi. Näin ollen jätän syytteen epäilystä rikoksesta kantelijaa vastaan nostamatta.

Päätöksessä ei ole erikseen arvioitu passikuvan käyttöä asian selvittämisessä.

Sovellettavia oikeusohjeita

Passilain 29 §:n 2 momentin mukaan passirekisterin tietojen käytöstä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 11–15 §:ssä. Passirekisterin tietojen luovuttamisesta ja poistamisesta säädetään mainitun lain 4 luvussa ja 38 §:ssä.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (PolHetiL) 11 §:n mukaan poliisi saa käsitellä henkilötietoja myös lupahallintoon liittyvien tehtävien ja sellaisten poliisille laissa erikseen säädettyjen valvontatehtävien suorittamiseksi, jotka eivät liity rikoksen ennalta estämiseen, paljastamiseen, selvittämiseen tai syyteharkintaan saattamiseen tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemiseen tai tällaisten uhkien ehkäisemiseen.

PolHetiL 12 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan poliisi saa käsitellä 11 §:ssä tarkoitettuihin tarkoituksiin henkilön valokuvaa ja nimikirjoitusnäytettä, jotka hän on luovuttanut poliisille, ulkoministeriölle tai ulkoasiainhallinnon viranomaiselle hakiessaan sellaista lupaa tai päätöstä, jonka valmistamiseen henkilön valokuva ja nimikirjoitusnäyte ovat tarpeen.

PolHetiL 13 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelystä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen:

Jollei muualla laissa toisin säädetä, poliisi saa käsitellä 5–9, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen:

- 1) rikoksen ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi;
- 2) sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta;
- 3) etsintäkuulutetun tavoittamiseksi;
- 4) syyttömyyttä tukevana selvityksenä;
- 5) hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi;
- 6) kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi;
- 7) henkilöllisyyden selvittämiseksi suoritettaessa sellaista poliisin toimenpidettä, joka välttämättä edellyttää henkilöllisyyden varmistamista;

8) poliisin toiminnan suuntaamiseksi.

Poliisin henkilökäsitelmän tietoja saa salassapitosääntösten estämättä käsitellä myös laillisuusvalvonta-, analyysi-, suunnittelu- ja kehittämistoiminnassa. Lisäksi tietoja saa käyttää koulutustoiminnassa, jos tiedot ovat koulutuksen toteuttamiseksi välttämättömiä.

Edellä 12 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua henkilön valokuvaa ja nimikirjoitusnäytettä saadaan asianomaisen henkilön suostumuksella käyttää muunkin hänen hakemansa hallintoluvan tai päätöksen valmistamiseen kuin sen asiakirjan valmistamiseen, johon henkilön valokuva ja nimikirjoitusnäyte on luovutettu.

Edellä 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja saa käyttää vain niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen.

Saadut selvitykset

Saatujen selvitysten mukaan asian selvittelyn yhteydessä teidän tunnistamiseen on käytetty passirekisterissä olevaa valokuvaanne. Sen sijaan lastenne passikuvia asiassa ei vastoin käsitystänne ole käytetty.

Saaduissa selvityksissä siitä, saako passirekisterissä olevaa henkilön valokuvaa käyttää epäillyn liikenne rikkomuksen selvittämiseen, on josain määrin erilaisia näkemyksiä.

Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen johtaja, ylikomisario B kertoo selvityksessään, että automaattivalvontalaitteen ottaman kuvan henkilö varmistetaan tarvittaessa ”ensisijaisesti ATJ:n ajokorttikuvista tai Retu-tuntomerkkirekisteristä ja viimekädessä Passirekisteristä. Tätä toimintatapaa - eli passirekisterin viimesijaista käyttöä kuljettajan henkilöllisyyden selvittämisessä ja varmistamisessa - on käytetty toiminnan alusta alkaen vuodesta 2006, jolloin Poliisiin perustettiin 7 alueellista liikenneturvallisuuskeskusta ja ne yhdistettiin yhdeksi Poliisin liikenneturvallisuuskeskukseksi vuonna 2014. Toimintatavasta ei ole tullut korjaavaa palautetta Poliisihallitukselta.”

Ylikomisario B kertoo, että passirekisterissä olevia henkilötietoja käsitellään vain siinä määrin kuin se on ollut tarpeellista ja välttämätöntä. Käytännössä rekisteristä käsitellään ainoastaan kuvaa.

Ylikomisario B:n mukaan tällä toiminnalla pyritään aina siihen, että a) poliisin tehtävä saadaan hoidettua nopeasti, tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti; b) rikosasian asianosainen saa yhtä lailla asiansa hoidettua joutuisasti ja mahdollisimman vähällä vaivalla (tunnistamista varten paikalle kutsuminen tai muut esitutkintatoimenpiteet voivat olla merkittävämpiä, haitallisempi ja leimaavampia), kun hänen passikuvaansa sekä valvontalaitteen ottamaa kuvaa verrataan keskenään; ja c) passirekisterin tietoja käytetään vain tarpeellisin ja välttämättömin osin, eli käytännössä pelkkää kuvaa.

Ylikomisario B toteaa, että henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä tulee arvioida myös siten, olisiko sama päämäärä

saavutettavissa muilla henkilötietojen suojaan vähemmän puuttuvilla keinoilla. Ylikomisario B:n mukaan se, että rikkomuksessa käytetyn auton kuljettaja voidaan selvittää muilla esitutkintatoimenpiteillä, voi edellyttää sitä, että epäilty kutsuttaisiin tunnistettavaksi poliisiasemalle. Tästä aiheutuu asian laatuun nähden vaivaa epäillylle, jonka lisäksi asiointi poliisilaitoksella voi aiheuttaa leimaantumista. Ylikomisario B:n mukaan voidaan perustellusti todeta, että vähäisen liikenne rikoksen selvittämisessä henkilötietojen käsittelylle muussa kuin niiden alkuperäisessä käyttötarkoituksessa on tietosuojalainsäädännön edellyttämät tarpeellisuus- ja välttämättömyysperusteet.

Helsingin poliisilaitoksen lausunnossa katsotaan, että passirekisterin tietoja ei tule käyttää liikenne rikkomuksen selvittämisessä.

Tätä lausunnossa perustellaan ensinnäkin sillä, että PolHetiL 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan henkilötietojen käsittely muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen on mahdollista sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta. Käsillä olevassa tapauksessa oli kyse liikenne rikkomuksesta sekä sen selvittämisestä, kuka automaattivalvontalaitteen ottamassa kuvassa oli. Mikäli katsotaan, että rikesakkomääräyksen vastustamisen jälkeen on aloitettu liikenneturvallisuuskeskuksessa suppea esitutkinta liikenne rikkomukseen selvittämiseksi, on kyse PolHetiL 13 §:n 1 momentin 2 kohdan tarkoittamasta tilanteesta, eikä lain muut kohdat voi tulla sen sijaan sovellettavaksi. Koska liikenne rikkomuksesta säädetty ankarin rangaistus on sakkorangaistus, ei passirekisterin henkilötietoja tulisi käyttää liikenne rikkomuksen selvittämiseksi.

Vaikka liikenneturvallisuuskeskuksen tarkoituksena on ollut kyseisen prosessin nopeuttaminen sekä tarjota kansalaisille parempaa palvelua, mitä sinänsä voidaan pitää viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaavana hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaisena toimintana, on poliisin kuitenkin käytettävä toimivaltaansa poliisilain 1 luvun 5 §:n tarkoittamalla tavalla. Toimivallan tulee aina perustua nimenomaiseen säännökseen.

Poliisilaitos viittaa Poliisihallituksen määräykseen (POL-20173567), jonka mukaan poliisin Liikenneturvallisuuskeskuksen tehtävään kuuluu hankkia kaikki kuljettajan henkilöllisyyteen liittyvät selvittämistiedustelut. Määräyksessä ei ole tarkemmin määritelty, mitä nämä selvittämistiedustelut käytännössä ovat ja mistä näitä tiedusteluja voidaan tehdä. Poliisilaitoksen mukaan tulkinnallisia haasteita on aiheuttanut ajantasaisen PolHetiL 13 §, sekä asiallisesti ja pääosiltaan vastaava, jo kumottu poliisin henkilötietolain (761/2003) 16 §. Lisäksi haasteita on aiheuttanut sen arvioiminen, milloin poliisin yksittäisen tehtävän on katsottu olleen laadultaan sellainen, että passirekisterin henkilötietojen käytön on katsottu olleen asian selvittämisen kannalta välttämätöntä. Myös sen arvioimiseen on liittynyt haasteita, milloin asian käsittelyssä on siirrytty suppeaan esitutkintaan ja sitä koskevan sääntelyn noudattamiseen, eikä kyse ole enää ollut esimerkiksi hallinnollisesta menettelystä tai jostakin muusta asian esikäsittelyyn tai selvittämiseen liittyvästä toiminnasta.

Poliisilaitoksen mukaan PolHetiL 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa on säännelty, että henkilötietoja voidaan käyttää niiden alkuperäistä käsittelytarkoituksesta poiketen rikoksen selvittämiseen, mikäli rikoksesta laissa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta. Koska näin on säännöksessä nimenomaisesti määritelty, eivät säännöksen muut kohdat voi tulla sen sijaan sovellettavaksi, kun kyse on rikoksen selvittämisestä. Henkilötiedot liittyvät yksityiselämän suojaan. Perusoikeuksia tulkittaessa ei voida tehdä laajentavia tai perus- ja ihmisoikeuksia heikentäviä tulkintoja. Perusoikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan lailla. Näin ollen henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuuteenkaan ei voida tehdä laajentavia tai perusoikeuksia heikentäviä tulkintoja.

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö toteaa lausunnossaan, että Poliisihallituksen määräyksen mukaisesti Liikenneturvallisuuskeskuksen tehtävänä on suorittaa kaikki kuljettajan henkilöllisyyteen liittyvät tiedustelut, jonka jälkeen tapaus siirtyy tekopaikan poliisilaitokselle toimenpiteitä varten. Tähän selvitystyöhön on sovellettu PolHetiL 13 §:n 1 mom. 7. kohtaa ottaen huomioon välttämättömyysvaatimus, ts. passirekisterin tietoja on käytetty vasta sitten kun muista rekistereistä ei ole saatu tarvittavaa selvitystä henkilöllisyyden varmistamiseksi. Lausunnon mukaan tässä tarkoituksessa Liikenneturvallisuuskeskuksella on ollut mahdollisuus käyttää myös passirekisteristä ilmenevää normaalimuodossaan olevaa valokuvaa tapauskohtaisesti ja erityisen harkinnan jälkeen.

Poliisihallitus toteaa lausuntonaan, että saadun selvityksen perusteella asiaa koskeva sääntely ei ole täysin yksiselitteinen. Vaikuttaa siltä, että poliisilla olisi käytännön tarve passirekisterin (passikuvien) käyttämiselle liikennekameroiden ottamissa kuvissa esiintyvien henkilöiden tunnistamisessa.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan PolHetiL 13 §:n kohdat tulevat sovellettaviksi kukin erillisinä kohtinaan, siten ettei mikään yksittäinen kohta kuitenkaan sulje pois toisten kohtien soveltumista. Näin ollen, vaikka 2 kohta sulkee sellaiset tapaukset soveltamisen ulkopuolelle, joista ankarin rangaistus on sakkoa, niin vähäisempiin rikoksiin voitaisiin Poliisihallituksen näkemyksen mukaan, edellytysten täytyessä, kuitenkin soveltaa muita kohtia.

Poliisihallitus katsoo, että PolHetiL 13 §:n 1 momentin 7 kohdan soveltumisen osalta tulee Poliisihallituksen näkemyksen mukaan arvioida erityisesti välttämättömyyskriteerin toteutumista kussakin yksittäistapauksessa. Punninnassa tulee arvioida perusoikeutena turvatus yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan turvaamisintressiä suhteessa henkilöllisyyden selvittämisen välttämättömyyteen rikoksen esitutkinnassa. Arvioinnissa tulee ottaa ensisijaisesti huomioon suhteellisuusperiaate mutta myös mm. rikoksen selvittämisentressi. Poliisihallitus toteaa, että rikoksen selvittämisentressi voi olla suuri myös lievemmissä rikoksissa. Näin ollen passikuvien kategorista käyttöä liikennekamerakuvissa esiintyvien henkilöiden tunnistamisessa ei voida pitää hyväksyttävänä. Tapauskohtaisesti välttämättömyyskriteerin täytyessä tämä kuitenkin voisi Poliisihallituksen näkemyksen mukaan olla mahdollista.

Kantelunalaisen tapauksen osalta Poliisihallitus toteaa, ettei välttämättömyyskriteeri vaikuttaisi täyttyneen, kun tutkinnan kohteena on ollut liikennერიkkomuksen kaltainen vähäiseksi arvioitavissa oleva rikos. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan pelkästään se, että muista rekistereistä ei ole saatu tarvittavaa selvitystä henkilöllisyyden varmistamiseksi, ei suhteellisuusperiaatteen valossa vielä yksinään täytä välttämättömyyden vaatimusta ainakaan lievissä rikoksissa.

Arviointi

Totean, että todisteiden käyttämisen sallittavuuden ratkaisee viime kädessä tuomioistuin esimerkiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 5 luvun mukaisessa muutoksenhaussa taikka asiassa, jossa syyttäjä on nostanut syytteen. Tässä tapauksessa asia ei ole edennyt siihen vaiheeseen, että tuomioistuimen suorittama arviointi olisi tullut ajankohtaiseksi.

1.10.1995 voimaan tulleen poliisin henkilörekistereistä annetun lain (509/1995) 22 §:n mukaan poliisilla oli oikeus käyttää poliisilain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi perustetun henkilörekisterin tietoja muiden kuin kyseisten tehtävien suorittamiseksi siten kuin 18 §:ssä säädetään.

Mainitun 18 §:n 1 momentti kuului:

Sen lisäksi mitä 17 §:ssä säädetään, poliisiyksiköllä ja poliisin henkilöstöön kuuluvalla on oikeus luovuttaa toiselle poliisiyksikölle tai poliisin henkilöstöön kuuluvalla henkilörekisterin tietoja, jos tiedot ovat tarpeen:

- 1) valtion turvallisuuden varmistamiseksi;
- 2) välittömän henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran taikka huomattavan omaisuusvahingon torjumiseksi;
- 3) sellaisen rikoksen ennalta estämiseksi tai selvittämiseksi, josta saattaa seurata vankeutta;
- 4) henkilöllisyyden selvittämiseksi suoritettaessa sellaista poliisin yksittäistä tehtävää, joka välttämättä edellyttää henkilöllisyyden varmistamista; taikka
- 5) päätettäessä tai annettaessa lausuntoa luvan myöntämisestä tai voimassaolosta, jos luvan myöntämisen tai voimassaolon edellytykseksi on säädetty luvanhakijan tai luvanhaltijan luotettavuus, sopivuus tai muu sellainen ominaisuus, jonka arvioiminen edellyttää luvanhakijan tai luvanhaltijan terveydentilaan, päihteiden käyttöön, rikokseen syyllistymiseen tai väkivaltaiseen käyttäytymiseen liittyviä tietoja.

Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä tästä todettiin (HE 39/1994, s. 23):

Tarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen olisi mahdollista myös henkilöllisyyden selvittämiseksi suoritettaessa sellaista yksittäistä tehtävää, joka välttämättä edellyttää henkilöllisyyden varmistamista. Samoin kuin uuteen poliisilakiin ehdotetussa

henkilöllisyyden selvittämistä koskevassa 10 §:ssä henkilöllisyyden selvittämisen tulisi siis aina liittyä tietyn yksittäisen tehtävän suorittamiseen. Yksittäisessä tehtävässä voisi olla kysymys myös rikoksen esitutkinnasta. Muunkin kuin 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun rikoksen käsittely, esimerkiksi rangaistusvaatimuksen tiedoksiantaminen, edellyttää yleensä välttämättä syylliseksi epäillyn henkilöllisyyden varmistamista. Henkilörekistereiden käyttötarkoitussidonnaisuudesta ei sitä vastoin saisi poiketa mainitulla perusteella, jos haluttuun lopputulokseen voitaisiin päästä kohdehenkilön henkilöllisyyttä varmistamattakin.

Hallituksen yleisperusteluissa käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisesta todettiin (s. 11):

Mahdollisuus poiketa rekisterin käyttötarkoitussidonnaisuudesta olisi rajoitettu tapauksiin, joissa poikkeaminen on poliisin toiminnan tehokkuuden varmistamiseksi välttämätöntä ja samalla suhteellisuusperiaatteen mukaista. Poliisilla olisi muun muassa oikeus käyttää eräissä määritellyissä vakavia asioita koskevissa varsinaisissa poliisitarkoituksissa hallinnollisiin tarkoituksiin perustettujen henkilörekisterien tietoja.

Hallintovaliokunta ei hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 21/1994 vp) käsitellyt em. pykälää.

Edellä mainittu laki kumottiin lailla henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003), joka tuli voimaan 1.10.2003.

Lain 16 §:ssä säädettiin tietojen käyttämisestä muuhun kuin tietojen keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Pykälän 1 momentti kuului:

Poliisilla on oikeus, jollei jäljempänä toisin säädetä, käyttää poliisin henkilörekisterin tietoja muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen, jos tiedot ovat tarpeen:

- 1) valtion turvallisuuden varmistamiseksi;
- 2) välittömän henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran taikka huomattavan omaisuusvahingon torjumiseksi;
- 3) sellaisen rikoksen ennalta estämiseksi tai selvittämiseksi, josta saattaa seurata vankeutta;
- 4) henkilöllisyyden selvittämiseksi suoritettaessa sellaista poliisin yksittäistä tehtävää, joka välttämättä edellyttää henkilöllisyyden varmistamista;
- 5) päätettäessä tai annettaessa lausuntoa luvan myöntämisestä tai voimassaolosta, jos luvan myöntämisen tai voimassaolon edellytykseksi on säädetty luvanhakijan tai luvanhaltijan luotettavuus, sopivuus tai muu sellainen ominaisuus, jonka arvioiminen edellyttää luvanhakijan tai luvanhaltijan terveydentilaan, päihteiden käyttöön, rikokseen syyllistymiseen tai väkivaltaiseen käyttäytymiseen liittyviä tietoja.

Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 93/2002 vp) 16 §:stä todettiin, että käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista koskevat säännöt säilyisivät sisällöltään samanlaisina kuin silloin voimassa olevassa poliisin henkilökisteristä annetun lain 22 §:ssä.

Hallituksen esityksestä annetuissa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 51/2002 vp) ja hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 26/2002 vp) ei käsillä olevaa kysymystä erityisesti käsitelty.

Lain 16 §:ää muutettiin laeilla 1181/2013 ja 765/2015, mutta muutokset eivät koskeneet tässä asiassa käsillä olevaa kysymystä.

Voimassa olevaa PolHetiL:a koskevassa hallituksen esityksessä (HE 242/2018, s. 76-77) todettiin, että ehdotetussa 13 §:ssä säädettäisiin 5—9, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettujen tietojen käsittelystä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen lukuun ottamatta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä, josta säädettäisiin 14 §:ssä ja henkilötietojen käsittelystä lupaharkinnassa ja -valvonnassa, josta säädettäisiin 15 §:ssä. Pykälällä korvattaisiin pääosin voimassa olevan lain 16 §:n 1 ja 2 momentin säännökset, mutta säännöksiä laajennettaisiin ja tarkennettaisiin eräiltä osin. Edelleen todettiin, että momentin 2 kohta vastaisi asiallisesti voimassa olevaa lakia ja että tietojen käsittely rikoksen selvittämiseksi olisi 2 kohdan mukaan mahdollista voimassa olevan 16 §:n 1 momentin 3 kohtaa vastaavasti ainoastaan, kun kyse on sellaisen rikoksen selvittämisestä, josta saattaa seurata vankeutta.

Perustuslakivaliokunta on PolHetiL:a koskevaan hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 51/2018 vp, s. 5) todennut pitävänsä valitettavana, että ehdotettava lainsäädäntö on sisällöltään varsin monimutkainen ja vaikeaselkoinen. Edelleen valiokunta totesi (s. 6), että ehdotetun sääntelyn soveltamisessa on otettava huomioon myös EU-oikeudestakin seuraavat välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden, yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset. Valiokunnan mukaan rekisteröinnin tavoitteen, tietosisällön ja sallittujen käyttötarkoitusten sääntelyn tulee olla nyt arvioitavassa sääntelykontekstissa kattavaa ja yksityiskohtaista (s. 8).

Hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 39/2018 vp, s. 36–38) hallintovaliokunta mainitsi seuraavaa:

”Ehdotetun 13 §:n mukaan 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja tietoja voitaisiin käyttää myös rikosasioiden tietosuojalain mukaisesti käsittelytarkoituksiin. Tältä osin kyseessä on tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu jäsenvaltion lainsäädäntöön perustuva käsittely, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Näistä tavoitteista 13 §:n mukaisten käsittelytarkoitusten kannalta keskeisiä ovat erityisesti 23 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu kansallinen turvallisuus, c alakohdassa tarkoitettu yleinen turvallisuus sekä d alakohdassa tarkoitettu rikosten ennalta estäminen, tutkinta, paljastaminen sekä rikoksiin liittyvät syytetoimet, mukaan lukien yleiseen

turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojeleu tai tällaisten uhkien ehkäisy.

Edellä todetun perusteella hallintovaliokunta katsoo, että uusi tietosuojaan yleislainsäädäntö mahdollistaa ehdotetun sääntelyn poliisin lupa- ja valvonta-asioihin liittyvien tietojen käyttämisestä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Hallintovaliokunnan näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely täyttää myös tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 kohdassa lainsäädäntötoimenpiteiden sisällölle asetetut vaatimukset.

- - -

Hallintovaliokunta pitää ehdotettua 13 §:ää myös muilta osin asianmukaisena. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut lausunnossaan käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista, mutta ei ole kiinnittänyt huomiota ehdotetun 13 §:n sisältöön.”

Edellä olevan perusteella näyttää siltä tässä asiassa arvioitavaa kysymystä on lakien esitöissä nimenomaisesti käsitelty ainoastaan hallituksen esityksessä HE 39/1994. Sen mukaan muunkin kuin sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta saattaa seurata vankeutta, esimerkiksi rangaistusvaatimuksen tiedoksiantaminen, edellyttää yleensä välttämättä syylliseksi epäillyn henkilöllisyyden varmistamista. Henkilörekistereiden käyttötarkoitussidonnaisuudesta ei sitä vastoin saisi poiketa mainitulla perusteella, jos haluttuun lopputulokseen voitaisiin päästä kohdehenkilön henkilöllisyyttä varmistamattakin.

Tämän perusteella näyttää hallituksen esityksessä HE 39/1994 tarkoitetun, että myös pelkän ”sakkorikoksen” selvittämiseen saisi käyttää passirekisterissä olevaa valokuvaa silloin kun kysymys on henkilöllisyyden varmistamisesta.

Voimassa olevaa lakia koskevassa hallituksen esityksessä on tosin korostettu, että tietojen käsittely rikoksen selvittämiseksi olisi 2 kohdan mukaan mahdollista ainoastaan, kun kyse on sellaisen rikoksen selvittämisestä, josta saattaa seurata vankeutta. Toisaalta erikseen ei ole käsitelty tietojen käyttämistä henkilöllisyyden selvittämiseen; toisin kuin hallituksen esityksessä HE 39/1994.

Hallituksen esitys HE 39/1994 on annettu ennen perusoikeusuudistusta. On jossain määrin epäselvää, mikä painoarvo ennen perusoikeusuudistusta tehtyjen hallitusten esitysten lausumille on nykyisin laintulkinnassa annettava. Esityksessä näyttää perusoikeusuudistuksen mahdollisuus tosin huomioidun. Esityksessä (s. 8) on tästä maininta:

Hallituksen esityksessä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/93) hallitusmuotoon ehdotetaan mainintaa muun muassa henkilötietojen suojasta sekä oikeudesta saada tieto viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta ja muusta tallenteesta. Molemmista mainituista perusoikeuksista säädettäisiin muutetun hallitusmuodon mukaan tarkemmin lailla.

Voimassa olevat poliisin henkilörekistereitä koskevat säädökset eivät ole tietosuojasuosituksen näkökulmasta kaikilta osin riittävän kattavia ja täsmällisiä.

Käsillä olevan asian ja siinä saatujen selvitysten ja lausuntojen perusteella lainsäätäjä ei näytä täysin onnistuneen sääntelyn täsmällisyydessä; siinä määrin erilaisia käsityksiä sääntelyä soveltavilla viranomaisilla passirekisterin käytön mahdollisuudesta epäillyn liikennerikkomuksen selvittämisessä on.

Pidän perusoikeusnäkökulmasta ja säännöksen sisäisen johdonmukaisuuden kannalta perustelluimpana tulkintana Helsingin poliisilaitoksen lausunnossa esitettyä näkemystä, että passirekisterin tietoja ei tulisi käyttää liikennerikkomuksen selvittämisessä.

Vaikka katsottaisiin, että lainsäätäjän tarkoitus on edelleen sama kuin hallituksen esityksessä 39/1994 esitetty, eli että myös pelkän ”sakkorikoksen” selvittämiseen saisi käyttää passirekisterissä olevaa valokuvaa silloin kysymys on henkilöllisyyden varmistamisesta, käsitykseni mukaan lain soveltamisessa on otettava huomioon perusoikeusuudistuksen jälkeen korostuneet perusoikeuksien rajoitusten edellytykset.

Viittaan tällä perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 51/2018 mainittuun sääntelyn soveltamisessa huomioon otettavaan oikeasuhtaisuuden vaatimukseen.

Perustuslain 10 §:ssä turvataan henkilötietojen ja yksityisyydensuoja. Perusoikeuksien rajoitusten oikeasuhtaisuutta on kuvattu perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVL 25/1994 vp (s. 5):

Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Rikesakkorikkomuksissa on kysymys lainsäädännössämme lievimmistä rangaistavaksi säädettyistä menettelyistä. Kysymys on siten viime kädessä rikesakkorikkomuksen selvittämisen yhteiskunnallisen intressin painavuuden ja henkilötietojen suojan (tässä tapauksessa henkilön valokuvan) välisestä punninnasta. Mielestäni liikennerikkomuksen selvittämisen intressi ei ole niin painava, että automaattisen liikennevalvonnan yhteydessä valokuvatun henkilön henkilöllisyyden selvittämiseen olisi perusteltua poiketa henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta.

Ottaen huomioon edellä selostettu sääntelyhistoria ja siitä johtuva sääntelyn tulkinnanvaraisuus minulla ei ole kuitenkaan aihetta

arvostella sitä, että tässä yksittäistapauksessa kantelijan passirekisterissä olevaa valokuvaa on käytetty asian selvittämisessä.

Kun Helsingin poliisilaitos on tätä hallintokantelua käsitellessään tullut siihen lopputulokseen, ettei passirekisterin tietoja tule käyttää liikenne-rikkomuksen selvittämisessä eikä passirekisterin henkilötietoja tulla enää käsittelemään liikenne-rikkomuksien selvittämisessä, minulla ei ole asiassa aihetta enempään.