

SELVITYS HAALARIKAMEROIDEN KÄYTTÖNOTOSTA POLIISISSA

Työryhmän loppuraportti

2/2017

SISÄLLYSLUETTELO

1. SELVITYSTYÖN TAUSTAA	7
2. TYÖRYHMÄN TOIMEKSIANTO JA TOIMINTA	8
3. HAALARIKAMERAT POLIISITOIMINNASSA	9
4. TYÖRYHMÄN TYÖSSÄ HUOMIOITU KESKEINEN LAINSÄÄDÄNTÖ	10
5. HAALARIKAMERAN KÄYTTÄMINEN KUVAAMISEEN JA TIEDONHANKINTAAN	11
5.1 Kuvaaminen perusoikeutena.....	11
5.2 Poliisin oikeus kuvata ja hankkia tietoa.....	12
5.3 Poliisi, kuvaaminen ja kotirauhan suoja.....	14
5.4 Kuvaamisessa noudatettavat periaatteet	16
5.5 Esimiehen oikeudesta määrätä tallennuksesta	17
6. HAALARIKAMERAN KÄYTÖSTÄ MUODOSTUNUT TALLENNE	17
6.1 Tallenteen elinkaari ja tiedon tallennusaika	19
6.2 Tietojen säilyttäminen ja poistaminen	19
6.3 Kameratallenteelle muodostuneen tiedon salassapito	20
7. HAALARIKAMERAN TALLENNE JA HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELY	21
7.1 Sallitut käyttötarkoitukset, vaatimus henkilötietojen käsittelyn lakisääteisydestä ja käsiteltävien tietojen asianmukaisuudesta ja olennaisuudesta	21
7.2 Läpinäkyvyysvaatimus ja informointivelvollisuus	22
7.3 Tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi, ennakkokuulemisvelvollisuus ja osoitusvelvollisuus.....	22
7.4 Erityiset henkilötietoryhmät eli arkaluonteiset henkilötiedot.....	23
7.5 Vaatimukset henkilötietojen käsittelyn turvallisuudelle.....	24
7.6 Henkilötietojen erottelu ja henkilötietojen laadun varmentaminen.....	24
7.7 Tarkastusoikeus ja oikeus henkilötietojen oikaisemiseen tai poistamiseen sekä käsittelyn rajoittamiseen	24
8. TYÖELÄMÄN TIETOSUOJALAINSÄÄDÄNNÖN HUOMIOINTI	25
9. MAHDOLLISEN KÄYTTÖÖNOTON EDELLYTTÄMÄT TOIMENPITEET JA AIKATAULU	26
9.1 Käyttöönnotossa huomioitavia teknisiä seikkoja	26
10. KESKEISET JOHTOPÄÄTÖKSET	27
11. TOIMENPIDE-EHDOTUKSET	27
11.1 Poliisihallituksen määräyksen antaminen	27
11.2 Lainsäädännön kehittäminen.....	28
11.3 Haalarikameroiden koekäyttö Helsingin poliisilaitoksessa.....	28
LIITE 1	29
LIITE 2	30

POLIISIHALLITUS

KUVAILULEHTI

Julkaisun päivämäärä

Tekijät Toimielimestä nimi, puheenjohtaja ja sihteeri Haalarikameroiden käyttöönottoa selvittävä työryhmä Sami Hätönen, puheenjohtaja		Julkaisun laji Työryhmän loppuraportti
		Toimeksiantaja Poliisihallitus
		Toimielimen asettamispäivä 31.10.2016
Julkaisun nimi Selvitys haalarikameroiden käyttöönotosta poliisissa.		
Julkaisun osat -		
Tiivistelmä Poliisihallitus asetti 31.10.2016 työryhmän selvittämään haalarikameroiden käyttöönoton edellytyksiä ja arvioimaan samalla käytön vaikuttavuutta. Työryhmän toimeksianto kattoi kameroiden käyttöön, kuvaamiseen ja tallenteiden käsittelyyn liittyvät normit mahdollisine muutostarpeineen, poliisimiehen ja kuvaamisen kohteiden oikeusturvakysymykset, toiminnan edellyttämä ohjeistuksen, tarvittavat järjestelmähankinnat ja niiden arvioitua kustannukset, sekä mahdollisen käyttöönoton edellyttämät toimenpiteet ja aikataulun Haalarikameralla tarkoitetaan poliisimiehen virkapukuun tai varusteisiin kiinnitettävää, kuvaa ja ääntä tallentavaa mikrokameraa. Tällaisia järjestelmiä on jo poliisin käytössä useissa eri maissa. Teknologian nopean kehittymisen takia työryhmä päätyi tekemään haalarikameran tarkemman teknisen määrittelyn vasta mahdollisen hankintaprosessin aikana. Työryhmä käytti tausta-aineistonaan kotimaisia ja ulkomaisia lähteitä, sekä lisäksi Helsingin poliisilaitoksen koekäytön tuloksia. Työryhmän keskeisenä johtopäätöksenä oli, että lähtökohdat haalarikameroiden käyttöönotolle ovat Suomessa hyvät ja haalarikameroiden käyttöä voitaisiin laajentaa jo nykyainsäädännön nojalla. Kokonaisuutena poliisin suorittamaa kuvaamista, tallenteiden käsittelyä ja säilyttämistä koskevaa lainsäädäntöä tulisi kuitenkin kehittää. Oikein käytettynä haalarikameroiden hyödyt ovat moninaiset ja kiistattomat. Käyttö edellyttää kuitenkin henkilöstöltä hyvää osaamista prosessin jokaisessa vaiheessa. Toiminnan laillisuuden ja yhdenmukaisten toimintamallien varmistamiseksi tulisi haalarikameroiden käyttö ohjeistaa mahdollisimman tarkasti. Samoin tulisi menetellä Helsingin poliisilaitoksella edelleen käynnissä olevan koekäytön osalta.		
Asiasanat Haalarikamera, vartalokamera, mikrokamera, bodycam, kenttätoiminta		
Sarjan nimi ja numero Poliisihallituksen julkaisusarja 2/2017		
ISSN-L 1798-7121	ISSN (painettu) -	ISSN (verkojulkaisu) 2242-5640
ISBN (painettu) -	ISBN (verkojulkaisu) 978-952-491-946-3	
Kokonaissivumäärä 32	Kieli Suomi	Luottamuksellisuus Julkinen
Julkaisija Poliisihallitus		

Författare (organ, ordförande och sekreterare) Arbetsgruppen som utreder införandet av overalkameror Sami Hätönen, ordförande	Typ av publikation Arbetsgruppens slutrapport	
	Uppdragsgivare Polisstyrelsen	
	Datum för tillsättandet av organet 31.10.2016	
Publikation Utredning om införande av overalkameror vid polisen.		
Publikationens delar -		
Sammandrag Den 31 oktober 2016 tillsatte Polisstyrelsen en arbetsgrupp att utreda förutsättningarna för att införa overalkameror och att samtidigt bedöma effekterna av detta. Arbetsgruppens uppdrag omfattade normer i anslutning till användningen av kamerorna, bildtagning och hantering av upptagningar jämte eventuella förändringsbehov, frågor gällande polisernas och de fotograferades rättsskydd, anvisningar som verksamheten förutsätter, nödvändiga systemanskaffningar och uppskattade kostnader för dessa samt åtgärder och tidtabell som ett eventuellt införande kräver. Med overalkamera menas en mikrokamera som sparar bild och ljud och som fästs vid polisens uniform eller utrustning. Sådana system används redan av polisen i flera länder. På grund av den snabba teknologiska utvecklingen beslöt arbetsgruppen att först i samband med en eventuell upphandlingsprocess göra en mer specifik teknisk definition av overalkamera. Som bakgrundsmaterial använde arbetsgruppen inhemska och utländska källor samt därtill resultaten från testanvändningen vid polisinrättningen i Helsingfors. Arbetsgruppens centrala slutsats var att Finland har goda utgångspunkter för att införa overalkameror och användningen av overalkameror kan utvidgas redan med stöd av den nuvarande lagstiftningen. Dock bör lagstiftningen som helhet om polisens bildtagning samt användning och förvaring av upptagningar utvecklas. Fördelarna med overalkameror som används rätt är många och obestridliga. Användningen förutsätter dock att personalen har goda kunskaper i processens alla skeden. För att säkerställa verksamhetens laglighet och enhetlig praxis bör så noggranna anvisningar som möjligt utfärdas om användningen av overalkameror. Detsamma gäller testanvändningen vid polisinrättningen i Helsingfors som fortfarande pågår.		
Nyckelord Overalkamera, kroppskamera, mikrokamera, bodycam, fältverksamhet		
Seriens namn och nummer Polisstyrelsens publikationsserie 2/2017		
ISSN-L 1798-7121	ISSN (tryckt) -	ISSN (elektronisk) 2242-5640
ISBN (tryckt) -	ISBN (elektronisk) 978-952-491-946-3	
Sidantal 32	Språk Finska	Konfidentialitet Offentlig
Utgivare Polisstyrelsen		

1. SELVITYSTYÖN TAUSTAA

Helsingin poliisilaitos esitti 3.7.2015 Poliisihallitukselle haalarikameroiden (body worn camera) koekäytön aloittamista operatiivisessa poliisitoiminnassa. Koekäytön aloittamista perusteltiin mm. Iso-Britannian poliisin hyvillä käyttökokemuksilla. Iso-Britannian lisäksi poliisi käyttää useissa muissa maissa haalarikameroita, tai vähintään niiden käyttöönottoa suunnitellaan.

Haalarikameroiden on todettu mm. parantavan poliisin työturvallisuutta, vähentävän poliisin väkivaltaista vastustamista sekä lisäävän poliisin oikeusturvaa. Lisäksi kameroilla on todettu olevan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoa edesauttava vaikutus. Viimeisimmät lakimuutokset ovat lisänneet esitutkintaa koskevia muotomääräyksiä jo esitutkinnan alkuvaiheessa, kuten alustavaan puhuttelussa. Mahdollisuudet myös näiden tilanteiden tallentamiseen parantavat toiminnan laillisuutta sekä laillisuuden valvonnan edellytyksiä. Lisäksi tallenteet oletettavasti vähentävät myöhemmässä rikosprosessissa väitteitä menettelyn puutteista tai epäasiallisuuksista.

Koska käyttökokemukset ovat yleisesti olleet myönteisiä ja haalarikameroiden hyödyt on todettu kiistattomiksi, päätti Poliisihallitus 21.10.2015 myöntää Helsingin poliisilaitokselle luvan (POL-2015-10082) koekäytön aloittamiseen. Samalla kuitenkin tunnistettiin tarve selkeyttää kuvaamiseen, tallenteiden käsittelyyn ja säilyttämiseen liittyviä seikkoja. Näin olleen koekäytölle asetettiin seuraavat ehdot:

1. Koekäyttö tulee toteuttaa poliisin valvonta- ja hälytystoiminnassa, virkapukuisten poliisien toimesta.
2. Laitteilla saa testikäytön aikana kuvata ainoastaan yleisillä paikoilla. Jos laitteilla kuvataan muualla kuin yleisellä paikalla, tulee siihen olla laillinen peruste.
3. Kuvaamisesta tulee kertoa sen kohteena oleville henkilöille, mikäli se on mahdollista tehdä poliisitoimintaa häiritsemättä tai vaarantamatta.
4. Kameran tuottama kuva- ja äänidata tulee tallentua paikallisesti kuvauslaitteeseen tai sen mukana kulkevaan lisälaitteeseen. Kameran kuvaaman videon reaaliaikainen siirto tietoliikennenyhteyksin ja datan tallentaminen muualle kuin virallisesti hyväksytyihin tallennusjärjestelmiin on kielletty. Tallenteet tulee hävittää pysyvästi 24 tunnin kuluttua kuvaamisen päättymisestä, ellei niiden säilyttämiseen ilmene tuona aikana laillista perustetta (esim. kuvaamisen aikana syntynyt rikosepäily tai poliisin toimintaan kohdistuva väite)
5. Koekäyttöön hankittavien laitteiden osalta tulee noudattaa hankintalakia. Laitteiden valinnassa ja niiden käytössä tulee huomioida työturvallisuus- ja tietoturvallisuusseikat. Laitteessa tulee olla ominaisuus, jolla se on tarvittaessa kytkettävissä pois päältä silloin kun virkatehtävä ei edellytä kuvaamista. Laitteen mikrofoni saa vastaanottaa ainoastaan sitä kantavan poliisimiehen, sekä tämän välittömässä läheisyydessä olevien henkilöiden puheäänet.
6. Poliisilaitoksen tulee huolehtia laitteiden käyttäjien koulutuksesta ja valvoa, että laitteita ja niiden tallenteita käsitellään asianmukaisesti.

Koekäyttöä varten hankittiin 30 haalarikameraa. Koekäyttö herätti heti alusta saakka mielenkiintoa sekä poliisihallinnon sisällä että sen ulkopuolella. Aktiivisen viestinnän ansiosta asia olikin näkyvästi esillä tiedotusvälineissä. Suhtautuminen poliisin uuteen työvälineeseen vaikutti yleisesti myönteisesti. Suomen Poliisijärjestöjen liitto sai kuitenkin poliisimiesten oikeusturvakysymyksiin liittyviä yhteydenottoja, lähestyen Poliisihallitusta 18.12.2015 vetoomuksella koekäytön siirtämiseksi, kunnes oikeusturvakysymyksiin ja itsekriminointisuojaan liittyvät seikat olisi ratkaistu. Poliisimiesten suh-

tautuminen haalarikameroiden käyttöä kohtaan muuttui kuitenkin myönteisemmäksi koekäytön kestäessä. Kokonaisuutena Helsingin poliisilaitoksen koekäytön tulosten todettiin vastaavan muissa maissa saatuja kokemuksia. Koekäytön perusteella nähtiin edelleen tarve selkeyttää ja täsmentää toimintaa.

2. TYÖRYHMÄN TOIMEKSIANTO JA TOIMINTA

Poliisihallitus asetti 31.10.2016 työryhmän selvittämään haalarikameroiden käyttöönoton edellytyksiä ja arvioimaan samalla käytön vaikuttavuutta. Työryhmän loppuraportin tuli käsittää erityisesti seuraavat asiakokonaisuudet:

- Kameroiden käyttöön, kuvaamiseen ja tallenteiden käsittelyyn liittyvät normit mahdollisine muutostarpeineen
- Poliisimiehen ja kuvaamisen kohteiden oikeusturvakysymykset
- Toiminnan edellyttämä ohjeistus
- Tarvittavat järjestelmähankinnat ja niiden arvioidut kustannukset
- Mahdollisen käyttöönoton edellyttämät toimenpiteet ja aikataulu

Työryhmään nimettiin edustajat kattavasti useilta eri poliisitoiminnan sektoreilta ja tehtävistä, mukaan lukien tiedonhallinnan ja hankintatoimen asiantuntijat. Poliisihallinnon ulkopuolelta työryhmän jäseneksi kutsuttiin Suomen Poliisijärjestöjen liiton edustaja.

ylikomisario Sami Hätönen, Poliisihallitus (puheenjohtaja)
poliisitarkastaja Ari-Pekka Calin, Poliisihallitus
poliisitarkastaja Matti Högman, Poliisihallitus
komisario Konsta Arvelin, Poliisihallitus (Högmanin sijaisena 13.3. lähtien)
ryhmäpäällikkö Annina Hautala, Poliisihallitus
ylitarkastaja Janne Liljavuori, Poliisihallitus
ylikonstaapeli Kimmo Järvinen, Poliisiammattikorkeakoulu
ylikomisario Jussi Huhtela, Helsingin poliisilaitos
ylikonstaapeli Jyri Hurme, Helsingin poliisilaitos
vanhempi konstaapeli Jarkko Jokinen, Helsingin poliisilaitos
ylikonstaapeli Juha Sipilä, Itä-Uudenmaan poliisilaitos
vanhempi konstaapeli Timo Vihervaara, Sisä-Suomen poliisijärjestöpäällikkö Mika Nygård, SPJL ry

Asettamispäätöksessä työryhmän toimikausi määriteltiin päättymään 31.1.2017. Työskentelyn edessä työryhmä kuitenkin havaitsi toimeksiannon arvioitua työllistävämmäksi. Työryhmän esityksestä sen toimikautta jatkettiin 31.3.2017 saakka.

Työryhmä kokoontui toimikaudellaan viisi kertaa. Yhteisten kokousten lisäksi alatyöryhmät kokoontuivat useita kertoja. Yhteisistä kokouksista laadittiin muistiot työryhmän sisäiseen käyttöön. Muistiot sisältävät JulKL (621/1999) 24.1 §:n 5. kohdan mukaista tietoa poliisin teknisistä ja taktisista menettelmistä ja suunnitelmista, joten asiakirjat on luokiteltu salassa pidettäviksi (ST IV). Työryhmä perehtyi lisäksi erilaisiin markkinoilla oleviin haalarikamerajärjestelmiin ja toteutuksiin.

Työryhmä totesi heti toimintansa aluksi, ettei sen ollut mahdollista ratkaista poliisin suorittaman kuvaamisen, tallenteiden käsittelyn ja säilyttämisen laajaa kokonaisuutta. Työryhmä kuitenkin tiedosti, että sen työn tuloksia tullaan hyödyntämään laajemminkin kuin pelkästään haalarikameroiden käyt-

tön osalta. Esimerkiksi poliisitoiminnassa yleistyvään miehittämättömien ilma-alusten (kuvauskopereiden) käyttöön liittyy samankaltaisia seikkoja.

Työryhmän työskentelyn tukemiseksi Helsingin poliisilaitoksen koekäyttöä jatkettiin samalla toistaiseksi. Koekäytön ehdot pidettiin muuten ennallaan, mutta videokuvan reaaliaikaisen siirron testaus tietoliikenneyhteyksin sallittiin. Reaaliaikaisen videokuvan hyödyntämiselle osana poliisin tilannekuvatoimintoja on olemassa selvä tarve, mutta toistaiseksi siihen ei ole tuotantokäytössä olevia ratkaisuja.

Tässä loppuraportissa painotus on tietoisesti kuvaamisen ja tiedonhallinnan muodostamassa kokonaisuudessa. Työryhmä on toimikautensa aikana kerännyt ja tuottanut runsaasti materiaalia, jota voidaan jatkossa hyödyntää yleisesti poliisitoiminnan ja sitä ohjaavien normien kehittämisessä, mutta erityisesti haalarikameroita koskevan lainsäädännön ja hallinnon sisäisen ohjeistuksen taustaineistona. Raportin ulkopuolelle on päätetty jättää mm. tarvittavien järjestelmähankintojen ja niiden arvioitujen kustannusten tarkempi käsittely. Työryhmän tekemien alustavien vaatimusmäärittelyjen tiedetään vanhentuvan teknologian nopean kehityksen seurauksena ennen kuin hankinnoissa edetään kilpailutusvaiheeseen. Näin ollen työryhmän tehtäväksi annettu järjestelmähankintojen ja niiden arvioitujen kustannusten määrittely jää tässä vaiheessa työryhmän laatimien muistioiden varaan.

3. HAALARIKAMERAT POLIISITOIMINNASSA

Haalarikamera välineenä ei luo mitään uutta toimintatapaa poliisin operatiivisiin prosesseihin, vaan se on nähtävä ainoastaan yhtenä uutena välineenä valo- ja videokuvan tuottamisen keinovalikoimaan. Haalarikamera laitteena on siis vain yksi kameratyyppi lisää jo olemassa olevien kuvausvälineiden joukkoon, partiokamerat (video- ja valokuvauskamerat), partiokäytössä olevien matkapuhelien kamerat, REVIKA, miehittämättömät ilma-alukset (drone) sekä julkisten ja yksityisten yritysten ja yhteisöjen valvontakamerat, joilla kaikilla voidaan tuottaa ja tuotetaan kuvallista asiakirjallista tietoa poliisin toiminnan tueksi. Haalarikameraa tästä syystä on syytä pitää yhtenä teknisenä tallennuslaitteena poliisimiehen omien aistihavaintojen tukena, erityisesti huomioiden, että haalarikamera, puettava kamera, on koko ajan poliisimiehen käytössä ja hallinnassa.

Haalarikameroiden tuottamalla kuvamateriaalilla on sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia. Näistä voidaan nostaa esiin erityisesti poliisin työturvallisuuden paraneminen, poliisien ja kansalaisten oikeusturvan parantaminen, poliisien työn laadun ja vastuullisuuden paraneminen, väkivaltaisen vastustamisen väheneminen. Näiden lisäksi tavoiteltavia asioita ovat rikosprosessin nopeutuminen, oikeusvarmuus ja kustannustehokkuus.

Suomessa haalarikameroiden käyttöä poliisitoiminnassa on tutkittu toistaiseksi vasta muutamissa opinnäytetöissä. Asiaa on kuitenkin Euroopassa tutkittu mm. Cambridgen yliopiston tutkimuksessa, jossa oli mukana yhteensä seitsemän poliisipiiriä Iso-Britanniasta ja Yhdysvalloista, joissa havaintoja tehtiin yhteensä 1,5 miljoonan työtunnin aikana. Tutkimuksen tulokset on julkaistu syyskuussa 2016 Criminal Justice Behaviour -julkaisussa. Tutkimuksen tehneiden mukaan vartalokamerat paransivat joko poliisien, asiakkaiden tai kummankin käyttäytymistä ja auttoivat muun muassa pidätystilanteiden jälkiselvittelyssä. Tutkimuksen johtajana toiminut tohtori Barak Ariel toteaa, että kyseessä on historiallisesti todennäköisesti merkittävin edistysaskel siinä, kuinka sekä virkavallan että epäiltyjen käytöstä on pystytty parantamaan. Tutkimuksessa havaittiin poliisin haalarikameroiden olevan tehokas tapa asiakkaiden valitusten määrän vähentämiseen. Tutkijoiden mukaan kameroiden käyttöönotto vähensi tutkimuksen kohteena olevilla alueilla valituksia jopa 93 prosenttia. Vuotta ennen kameroiden käyttöönottoa tutkimuksen kohteena olleissa poliisipiireissä tehtiin yhteensä 1539 valitusta virkavallan edustajien käytöksestä. Tutkimusjakson aikana valituksia tehtiin vain 113 kappaletta.

Poliisin kenttätoiminnassa on kova kysyntä ja tarve mobiilipalveluille. Virallisten, hyväksytyjen laitteiden puuttuessa paine älypuhelinien käyttöön kasvaa varsinkin kuvamateriaalin tuottamisen, tallennuksen ja lähettämisen osalta. Tilanteissa, jossa poliisimiehellä ei ole työnantajan käyttöön luovuttamaa käyttötarkoitukseen soveltuvaa kuvauskalustoa, poliisimies saattaa monesti käyttää omaa älypuheliniaan, jolloin tehtäväperusteisen tallenteen käsittely ja elinkaaren hallinta muodostaa joissakin tapauksissa huomattavan tietoriskin. Puettavan kameran, haalarikameran, suunnittelun ohjenuorana ovat olleet käytön helppous ja yksinkertaisuus. Haalarikameraa käyttävä poliisimies, kuvaaja, voi keskittyä hetkeen ja varsinaiseen toimintaan molemmat kädet vapaana, eikä hänen tarvitse miettiä, miten tilanteen saa taltioidua ja tietoturvallisesti siirrettyä poliisin järjestelmiin.

Haalarikameran avulla voidaan lisäksi tukea tietojohtoista poliisitoimintaa tuottamalla tilannetietoa reaaliaikaisesti, tehostaa prosesseja ja poliisin toiminnan vaikuttavuutta mahdollistamalla yhä laajamittaisempi toiminta kentällä sekä lisäämällä jokaisen osapuolen oikeusturvaa ja raportoinnin laatua mahdollistamalla aineiston dokumentointi ja tallentaminen yksikäsitteisesti ja yhden kerran, yhden kosketuksen periaatteella tapahtumassa. Haalarikameran voidaan siis todeta olevan työkalu tukemaan olennaisen tiedon tuottamista ja hyödyntämistä ajasta ja paikasta riippumatta tietoturvallisesti toteutettuna.

4. TYÖRYHMÄN TYÖSSÄ HUOMIOITU KESKEINEN LAINSÄÄDÄNTÖ

Haalarikameratyöryhmässä on tunnistettu laajasti asiaan vaikuttavaa lainsäädäntöä, jota on pyritty kuvaamaan keskeisimmiltä osin tässä kappaleessa. Haalarikamerajärjestelmien käytön toimivaltasäädökset tulevat Suomen perustuslaista (731/1999) ja poliisilaista (872/2011). Myös pakkokeinolaisissa (806/2011) on tämän kokonaisuuden kannalta merkittäviä säädöksiä. Lisäksi keskeistä lainsäädäntöä tämän hetkessä tulkinnassa ovat laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) sekä laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoiminnassa (761/2003, jäljempänä poliisin henkilötietolaki) ja myös henkilötietolaki (523/1999) sekä oikeudenkäymiskaari (4/1734). Myös laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004, jäljempänä työelämän tietosuojalaki) ja rikoslaki (39/1889) sekä valtion virkamieslaki (750/1994) on huomioitava määrätessä haalarikamerajärjestelmien käytöstä. Koska työryhmän tehtävänanto koski myös haalarikamerajärjestelmien ja niihin tarvittavien palveluiden hankintaa, on työssä huomioitu tarvittavalla tavalla myös laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) sekä Valtioneuvoston asetus tietoturvalisuudesta valtionhallinnossa (681/2010).

Työryhmän työssä on ollut välttämätöntä huomioida myös Euroopan unionin uudistuva tietosuojalainsäädäntö, eli suoraan velvoittava EU:n yleinen tietosuojalainsäädäntö¹ (jäljempänä tietosuojalainsäädäntö) ja ns. rikosasiatietosuojadirektiivi² (jäljempänä tietosuojadirektiivi) ja sen kansallinen toimeenpano. Poliisin toiminnassa tulee soveltaa EU:n tietosuojalainsäädäntöä toukokuusta 2018 lähtien. Jotta varmistetaan tallentavien kameroiden, kuten haalarikamerajärjestelmien, ja niiden käyttöön luotavien toimintatapojen lainmukaisuus myös kevään 2018 jälkeen, on syytä jo tässä vaiheessa huomioida EU:n tietosuojalainsäädännöstä tulevat vaatimukset.

Tietosuojadirektiivin nojalla laadittavan uuden poliisin henkilötietolain sisältöä ei ole vielä lopullisesti tiedossa tämän raportin laatimishetkellä, joten viittaukset ovat suoraan tietosuojadirektiiviin. Kansallisesta lainsäädännöstä tulevat mahdolliset täsmennykset ja muutokset on huomioitava mahdollisesti myöhemmin annettavissa hallinnon sisäisissä normeissa.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojalainsäädäntö).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltavien viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäättökseen 2008/977/YOS kumoamisesta.

5. HAALARIKAMERAN KÄYTTÄMINEN KUVAAMISEEN JA TIEDONHANKINTAAN

5.1 KUVAAMINEN PERUSOIKEUTENA

Sananvapaus on jokaiselle kuuluva perusoikeus ja se kuuluu perusoikeuksien systematiikassa klasisiin vapausoikeuksiin. Sitä pidetään myös yhtenä keskeisistä poliittisista perusoikeuksista, koska sen ydinajatuksena on oikeus oman poliittisen mielipiteen ilmaisemiseen. Sananvapaus ei kuitenkaan rajoitu poliittiseksi perusoikeudeksi, vaan sen piiriin on totunnaisesti luettu muunkin tyyppiset ilmaisut niiden sisällöstä riippumatta. Sananvapaus antaa turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille. Sananvapauden toteuttamista ei ole sidottu mihinkään tiettyyn muotoon, keinoon tai teknologiaan. Yksilö voi itse päättää minkälaisilla menetelmillä hän toteuttaa omaa sananvapauttaan.

Sananvapaudesta ja julkisuusperiaatteesta säädetään Suomen perustuslain 12 §:n 1 momentissa,

Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 8-9/1990) 10 artiklassa ja

1. Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.
2. Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovalan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 7-8/1976, KP-sopimus) 19 artiklassa.

1. Jokaisella on oikeus mielipiteen vapauteen ilman ulkopuolista puuttumista.
2. Jokaisella on sananvapaus; tämä oikeus sisältää vapauden hankkia, vastaanottaa ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia riippumatta alueellisista rajoista joko suullisesti, kirjallisesti tai painettuna taiteellisessa muodossa tahi muulla hänen valitsemallaan tavalla.
3. Edellisessä kohdassa tarkoitettujen vapauksien käyttö merkitsee erityisiä velvollisuuksia ja erityistä vastuuta. Se voidaan sen tähden saattaa tiettyjen rajoitusten alaiseksi, mutta näi-

den tulee olla laissa säädettyjä ja sellaisia, jotka ovat välttämättömiä 1) toisten henkilöiden oikeuksien tai maineen kunnioittamiseksi, 2) valtion turvallisuuden tai yleisen järjestyksen ("ordre public"), terveydenhoidon tai moraalien suojelemiseksi.

Oikeusvaltiossa lähtökohtana pidetään sananvapauteen liittyvää mahdollisimman vapaata tietojen saatavuutta ja siirrettävyyttä. Perustuslain ja ihmisoikeussopimusten säännökset antavat suojaa sananvapauden käyttämiselle. Sen vuoksi jokaisella on oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaus ei ole kuitenkaan ehdoton oikeus, vaan kuten jo Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja KP-sopimuksessa säädetään, sananvapauden käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuita. Sananvapautta saadaan kansallisessa lainsäädännössä rajoittaa, jos rajoittaminen on tarpeellista ja muutenkin perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaista. Sananvapauden rajoituksen perusteet liittyvät esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen, järjestyksen turvaamiseen, rikollisuuden torjuntaan sekä toisten yksilöiden perusoikeuksien turvaamiseen. Yksityishenkilön yksityiselämä, kunnia ja kotirauha asettavat olennaisia rajoituksia sananvapauden käytölle.³

Kuvaamisessa on kyse sananvapaudesta. Kuvaaminen on keino ilmaista ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä. Tämän päivän sähköisessä tietoyhteiskunnassa kuvaaminen erilaisilla laitteilla ja kuvien tallentaminen erilaisille tallennuslaitteille on lisääntynyt ja tehty varsin vaivattomaksi. Lähes jokaisella on älypuhelimessa oleva kamera, joka kulkee mukana melkein kaikkialle. Alati kehittyvä teknologia tuo mukanaan aivan uusia muotoja sananvapauden käyttämiselle sekä perusoikeussuojan koettelulle. Kuvaamisen vaivattomuus sekä erilaiset mediat kuvien ja videoiden levitykseen ovat nykyaikaa, mutta aivan keskeisiä kysymyksiä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Perusoikeuksia tulkittaessa tulee huomioida, että perusoikeudet muodostavat kokonaisuuden. Yhtä perusoikeutta tarkasteltaessa on otettava huomioon siihen vaikuttavat muut oikeudet ja mahdollisessa konfliktitilanteessa niiden eri jännitteet ja soveltamisala.⁴ Perusoikeudet ovat luonteensa vuoksi sellaisia, että niitä ei voi absoluuttisesti toteuttaa ilman, että perusoikeudet eivät rajoittaisi toisiaan. Perusoikeuksista esimerkiksi yksityisyyden suoja ja sananvapaus saattavat olla ristiriidassa keskenään. Punninta perusoikeuksien välillä jää viimesijaisena tuomioistuimen tehtäväksi.⁵

5.2 POLIISIN OIKEUS KUVATA JA HANKKIA TIETOA

Lähtökohtaisesti jokaisella on oikeus katselemalla tai kuuntelemalla tarkkailla muiden henkilöiden toimintaa. Havaintojen ja niistä johtuvien johtopäätösten tekeminen kuuluu osaksi inhimillistä käyttäytymistä. Ihminen havainnoi ympäristöään, kerää sieltä tietoa ja käyttää sitä tavalla tai toisella. Erilaista tietoa on myös tarjolla entistä helpommin erilaisilta elämän ja yhteiskunnan osa-alueilta. Ihmiset hankkivat tietoa ympäristöstään, mutta myös tuottavat tietoa, joka osittain päätyy julkisiin lähteisiin, kuten sanomalehtiin tai erilaisiin verkkomedioihin.

Tietojen hankkimisella on olennainen merkitys poliisille erilaisten tehtävien hoitamisessa. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ja rikollisuuden torjuminen edellyttävät tietojen hankintaa erilaisista lähteistä. Tämän vuoksi poliisin tiedonhankinnasta on säädetty kattavasti poliisilaissa sekä pakkokeinolaissa. Tiedonhankintaa koskevien säännösten piiriin kuuluu kaikki sellainen tiedonhankinta, joka puuttuu merkittävästi yksityishenkilön yksityiselämän suojaan. Kysymys on aina silloin julkisen vallan käyttämisestä.

Oikeusvaltioperiaate on oikeusvaltion kivijalka. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

³ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila: Euroopan ihmisoikeussopimus 2012 s. 712–713.

⁴ Pitkänen – Tiilikka – Warmo: Henkilötietojen suoja 2013. s. 16.

⁵ Vanhala: Miehilläköttömiä ilma-alusten juridinen sääntely 2016. s. 12.

Julkisen vallan käyttö tarkoittaa pelkistetyksi yksinomaista puuttumista yksilön oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen, jopa pakkovaltaa käyttäen. Kaikki mielivaltainen puuttuminen yksilön oikeushyviin on kielletty. Julkisen vallan velvollisuus on turvata yksilön perus- ja ihmisoikeudet eikä pyrkiä rajoittamaan niitä ilman lainmukaista perustetta. Sen vuoksi viranomaisilla ei voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei olisi nimenomaista tukea oikeusjärjestyksessä.

Kuvaamiseen ja siihen liittyvän tiedonhankinnan juridinen viitekehys muodostuu kahden tärkeän rajapinnan väliin. Ensinnäkin poliisilla on periaatteessa oikeus hankkia tietoa mahdollisimman vapaasti siinä missä yksityishenkilökin.⁶ Toiseksi järjestelmällisen yksittäiseen henkilöön ja hänen oikeushyviin kohdistuva tiedonhankinta, joka on julkisen vallan käyttöä, edellyttää aina toimivaltaperustetta. Juridisen viitekehysten määrittelyyn vaikuttavat olennaisesti kuvaamisen tarkoitus, kuvauksen kohde sekä millä tavalla ja kuinka merkittävästi poliisin toimenpide puuttuu yksilön oikeushyviin.

Pääsääntöisesti myös poliisilla on tehtävän ja siihen liittyvien toimivaltuuksiensa ohella oikeus hankkia tietoja samoilla oikeuksilla kuin sen tekee yksityishenkilö.⁷ Poliisi on yhtä lailla perusoikeuksien kohde ja oikeus sananvapautteen kuuluu siten myös poliisille. Poliisi voi hankkia tietoa ympäristöstään ja henkilöistä tekemällä havaintoja näkö- ja kuuloaistein. Poliisi voi tallentaa tällaisia aistihavaintoja kameralla sekä tehdä havaintoihin liittyviä johtopäätöksiä ilman turvautumista tiedonhankintaa koskevien toimivaltuuksien käyttöön. Tällainen poliisin toiminta on avointa ja läpinäkyvää eikä se sisällä mitään sellaista, jota poliisin kanssa asioiva ei itsekään huomaisi. Poliisin tiedonhankintaa ei voida kuitenkaan aukottomasti perustella ja oikeuttaa pelkästään sillä, että se yleisenä kansalaisoikeutena kuuluu yksityiselle ja sen vuoksi se kuuluu myös poliisille. Poliisin rooli viranomaisena tuo kuvaamiseen ja siihen liittyvän tiedonhankinnan merkittävien kysymysten äärelle. Poliisi ei kuvaa pelkästään siksi, että kuvaaminen kuuluu osaksi sananvapautta, vaan poliisi kuvaa tehdäkseen havaintoja, niihin liittyviä muistiinpanoja tai muuten hankkiakseen tietoja, joita poliisi hyödyntää tehtävien hoitamisessa. Voidaan puhua myös eräänlaisesta vedenjakajasta, jossa tärkein kysymys on, millä perusteella poliisi saa kuvata omien aistihavaintojensa tukena ja hankkia kuvauksen avulla tietoa tehtävien hoitamista varten.

Kuvaaminen osana yleisvalvontaa ja siihen kuuluvaa tiedonhankintaa edellyttää toiminnan määrittelyä, jotta tiedetään, milloin tiedonhankinta vaatii toimivaltaperustetta. Yleisvalvontaa ei ole laissa erikseen määriteltä, koska sen on tarkoitettu olevan sellaista poliisille kuuluvaa tiedonhankintaa, joka ei vielä puutu merkittävästi kenenkään yksityisyyteen eikä kotirauhaan.⁸ Tällöin on kyse sellaisista tavanomaisoikeudellisista toimenpiteistä, joissa tietoa hankitaan valvonnan ja tarkkailun avulla normaalein näkö- ja kuulohavainnoin sekä muunlaisten aistihavaintojen avulla.

Yleisvalvonnassa hyödynnettävä kameran tai muun kuvaamiseen tarkoitetun teknisen laitteen käyttö voidaan määritellä eräänlaiseksi yleisvalvonnaksi. Kyseessä on poliisin yleisellä paikalla suorittama valvonta, jossa poliisi käyttää tilapäisesti ja hetkellisesti teknistä laitetta omien aistihavaintojensa tukena katsellessaan tai kuunnellessaan ympäristöään, määräämätöntä yleisöä taikka ihmisjoukkoa, tallentaen samalla valvonnassa syntyvää kuvaa ja ääntä. Kysymys ei silloin ole sellaisesta julkisen vallan käytöstä, jolla puututtaisiin merkittävästi yksilön oikeushyviin. Näin ollen ei kuvatus kaltaisesti yleisvalvonnasta olisi tarvetta säätää erikseen laissa.

Teknisen laitteen käyttäminen voi poliisitoiminnassa sijoittua ajallisesti sellaiseen vaiheeseen, jossa kameran käyttäjä kytkee tallennuksen päälle juuri alkaneessa tai alkavassa tehtävässä. Tällöin ei tehtävän toimivaltaperustekaan ole välttämättä vielä selvillä. Vastaavasti laitteen käyttö voi ajallisesti jatkua tietyn aikaa tehtävän suorittamisen jälkeen, kunnes kameran käyttäjä kytkee kameran pois päältä. Tällöin poliisi käyttää mukanaan olevaa kameraa tai muuta kuvaamiseen käytettävää teknistä laitetta omien aistihavaintojen tukena ja tallentaa tehtävään liittyvää, mutta muuten määrittelemä-

6 HE 57/1994 vp s. 15–18.

7 Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola: Poliisilaki 2012 s. 385–395.

8 HE 57/1994 vp s 57–58. HaVM 10/2005 vp s. 8–9.

töntä kohdetta (ympäristö, esineet, asiat, ihmiset) mahdollisten kirjallisten muistiinpanojen lisäksi. Kameran käyttö ja kuvaaminen eivät silloin kohdistu vielä erityisesti kehenkään ja poliisi käyttää kuvaamista tallentaakseen poliisin ja yleisön tavanomaista kanssakäymistä tai tiedusteluun kuuluvia normaaleja keskusteluja.

Tässä yhteydessä on syytä vielä korostaa, että kameran tai muun kuvaamisen tarkoitetun teknisen laitteen käyttö osana poliisin yleisvalvontaa ei saa eikä voikaan olla keino, jonka käyttö ei edellyttäisi minkäänlaista harkintaa. Kameran käyttö ei ole poliisin yleisvalvontaa, mutta se voi olla osa poliisin yleisvalvontaa. Tällöin laitteen käyttäjän tulee korostuneesti huomioida millä edellytyksillä ja mihin tarkoitukseen laitetta käytetään.

Sananvapauden kuuluva oikeus kuvata muuttuu helposti yksityisyyttä rajoittavaksi tiedonhankinnaksi, jos kuvaamisen ajallinen kesto kasvaa, valvonta kohdistuu selkeästi yksittäiseen henkilöön, eikä poliisilla ole toimivaltaperusteista tehtävää, johon tiedonhankinta kiinteästi liittyy. Lisäksi merkitystä on teknisen laitteen käyttämisellä tallentamaan havaintoja, joita laitteen käyttäjä ei voi havaita normaalein näkö- tai kuuloaistein. Kun poliisi hankkii järjestelmällisesti tietoja jonkun yksityiselämästä, käyttää tietojen hankkimiseen teknistä laitetta ja tallentaa hankkimansa tiedot voidakseen harkita häneen myöhemmin kohdistettavia virkatoimia, tiedonhankinta saattaa tarkoittaa merkittävää yksilön oikeushyviin puuttumista. Tällaisesta toiminnasta on silloin välttämätöntä säätää erikseen laissa. On tärkeä huomata, että pelkkä tehtävä ei vielä luo toimivaltaa, vaan toimivalta määräytyy yksittäiseen tehtävään liittyvien olosuhteiden perusteella. Siksi myös kameran tai muun kuvaamisen tarkoitetun teknisen laitteen käyttöä ja käytön perusteita tulee tarkastella aina yksittäisen virkatehtävän kannalta.

5.3 POLIISI, KUVAAMINEN JA KOTIRAUHAN SUOJA

Kameran tai muun kuvaamiseen tarkoitetun teknisen laitteen käyttö osana yleisvalvontaa tapahtuu varsinaisesti yleisellä paikalla, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnassa. Poliisitoiminnassa toimenpiteiden suorittaminen edellyttää kuitenkin puuttumista myös kotirauhan tai julkisrauhan suojaan. Tällaisesta on tyypillisenä esimerkkinä useat kotihälytystilanteet, joissa poliisi on hälytetty paikalle joko perheväkivallan tai häiritsevän henkilön poistamisen takia. Poliisin toimenpiteiden suorittaminen kotirauhan tai julkisrauhan suojaamassa paikassa edellyttää aina laista ilmenevää toimivaltaperustetta, jotka on määritelty etenkin poliisilaissa ja pakkokeinolaissa.

Perus- ja ihmisoikeudet asettavat haasteita kameran tai muun kuvaamiseen tarkoitetun teknisen laitteen käytölle, jos niiden käyttö tapahtuu poliisin toimenpiteiden yhteydessä kotirauhan tai julkisrauhan suojaamassa paikassa, useimmiten yksityishenkilön asunnossa. Tällöin on välttämätöntä pohtia, onko poliisilla yleensäkin oikeutta kohdistaa valvontaa eli kuvata kotirauhan tai julkisrauhan suojaamassa paikassa ja siellä luvallisesti oleskelevia henkilöitä. Asiaa on välttämätöntä tarkastella rikoslain 24 luvun 6 §:ssä säädetyn salakatselua koskevan kriminalisoinnin kautta.⁹

Salakatselu

Joka oikeudettomasti teknisellä laitteella katselee tai kuvaa

kotirauhan suojaamassa paikassa taikka käymälässä, pukeutumistilassa tai muussa vastaavassa paikassa oleskelevaa henkilöä taikka

⁹ Salakuuntelua koskeva RL 24:5 liittyy myös tekstissä käsiteltyyn tiedonhankintaan. Salakuuntelun tarkastelu on kuitenkin tässä jätetty pois, koska poliisin käytössä olevilla kameroilla ja teknisillä laitteilla on tarkoitus tallentaa laitteiden käyttäjien omia aistihavaintoja. Tällöin tallentuvat keskustelut ovat sellaisia, joissa laitteiden käyttäjät ovat itse mukana eikä tallentaminen tapahdu muutenkaan muilta salaa.

yleisöltä suljetussa 3 §:ssä tarkoitetussa rakennuksessa, huoneistossa tai aidatulla piha-alueella oleskelevaa henkilöä tämän yksityisyyttä loukaten, on tuomittava salakatselusta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Yritys on rangaistava.

Salakatselun tunnusmerkistö edellyttää tahallisen toiminnan lisäksi toiminnan oikeudenvastaisuutta. Kiellettyä on katsella tai kuvata teknisellä laitteella kotirauhan suojaamassa paikassa oleskelevaa henkilöä. Lähtökohtaisesti salakatselun tunnusmerkistö voi täyttyä, vaikka oleskelu kotirauhan tai julkisrauhan suojaamassa paikassa olisi muuten luvallista, mutta kuvaamiselle tai katselulle ei ole luvallista perustetta. Yleisimmin kuvattavan antama yksinomainen, nimenomainen ja vapaaehtoinen suostumus poistaa teon oikeudenvastaisuuden ja tästä on useimmiten kyse yksityishenkilöiden välisissä tilanteissa. Sen sijaan kotirauhan piirissä luvattomasti oleskelevan kuvaaminen ja katselu teknisellä laitteella ei ole lain tarkoittamaa salakatselua.¹⁰

Kotirauhan ja julkisrauhan rikosoikeudellinen suoja ei ole täysin ongelmaton poliisin kuvaamisen kannalta. Varsinkin jos poliisi toimenpiteen aikana kuvaa tai katselee kameralla taikka muulla teknisellä laitteella, hankkii tietoa ja tallentaa tiedon tehtävän hoitamista varten. Salakatselun tunnusmerkistöön ei ole sisällytetty poliisin toimintaa ajatellen sellaista välitöntä oikeuttamisperustetta, jonka turvin poliisi pystyisi ilman toimivaltaperustetta katselemaan tai kuvaamaan kotirauhan suojaamassa paikassa käyttämällä teknistä laitetta. Myöskään kuvaamisen kohteena olevan suostumus ei välttämättä aina ole lain tarkoittamalla tavalla vapaaehtoinen, koska suostumuksen antamiseen voi vaikuttaa virheellinen käsitys poliisin toimivaltaperusteen olemassaolosta.

Kuitenkin silloin, kun poliisin toimenpide kotirauhan tai julkisrauhan suojaamassa paikassa on sinänsä oikeudellisesti perusteltu, on poliisilla myös tehtävän edellyttämä toimivaltaperuste. Tällöin voidaan toimenpiteen yhteydessä kuvata käyttäen hyödyksi kameraa tai muuta kuvaamiseen tarkoitettua teknistä laitetta, jos se on tarpeellista poliisin toimenpiteen toteuttamisen kannalta tai poliisin toimenpiteen dokumentoimiseksi. Toimittaessa kotirauhan tai julkisrauhan suojaamassa paikassa on kameran tai muun kuvaamisen tarkoitetun teknisen laitteen käytössä kiinnitettävä huomiota seuraavaan viiteen asiaan;

1. onko poliisilla toimivaltaperuste, joka mahdollistaa toimenpiteiden suorittamisen kotirauhan tai julkisrauhan suojaamassa paikassa,
2. kuvataanko ja tallennetaanko toimenpiteen yhteydessä ainoastaan sellaisia yksityisyyteen kuuluvia asioita, jotka voidaan havaita myös kuvaajan ja laitteen käyttäjän omin aistihavainnoin,
3. käyttääkö poliisi kameraa tai muuta kuvaamiseen tarkoitettua teknistä laitetta omien aistihavaintojensa tukena muistiinpanojen tekemistä varten ja
4. kotirauhan tai julkisrauhan piirissä luvallisesti oleskeleva on antanut joko nimenomaisen tai konkludenttisen suostumuksensa kameran tai muun teknisen laitteen käyttöä varten vai
5. onko heti alussa kysymys rikoksen esitutkinnasta, poliisitutkinnasta tai muusta sellaisesta, jossa kameraa tai muuta kuvaamiseen tarkoitettua teknistä laitetta käytetään näytön tai muiden todisteiden hankkimiseen.

Kyseisissä tilanteissa tulee kuvaaminen tehdä korostetun avoimesti. Kuvaamisesta tulee kertoa sen kohteena oleville henkilöille, jos se on mahdollista poliisitoimintaa häiritsemättä tai vaarantamatta.

¹⁰Frände – Wahlberg: Salakuuntelu ja salakatselu s. 374. Teoksessa Keskeiset rikokset 2014.

5.4 KUVAAMISESSA NOUDATETTAVAT PERIAATTEET

Vaikka yhteiskunta jatkuvasti kehittyy ja myös poliisitoiminta saa uusia muotoja, pitää poliisin perustaa toimintansa tukeville lähtökohdille. Kameroiden ja muiden kuvaamiseen tarkoitettujen teknisten laitteiden käyttäminen poliisin yleisvalvonnassa ei tuo mukanaan mitään uutta laitetta, jota poliisi ei olisi tähän mennessä käyttänyt. Tästä huolimatta poliisin tulee ymmärtää toimintansa laajuus ja sen vaikutus yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin. On täysin päivänselvää, että poliisi mitoittaa toimintansa paitsi lain mukaan, myös poliisia koskevien oikeusperiaatteiden mukaan.

Kameran tai muun kuvaamiseen tarkoitetun teknisen laitteen käytön tulee perustua vahvasti neljään periaatteeseen. Nämä ovat avoimuusperiaate, käyttäjälähtöisyyden periaate, tasapuolisuusperiaate sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Julkilausutut periaatteet pohjautuvat viranomaistoinnin julkisuuteen, läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen.

Avoimuusperiaatteen mukaan poliisi toimii näkyvään poliisitoimintaan liittyvässä tiedonhankinnassa avoimesti. Tällöin poliisi ei peittele tai salaa yleisöltä kuvaamistarkoitustaan, pitää käytössään olevaa kameraa tai muuta teknistä laitetta näkyvillä ja kertoo avoimesti kuvaamisen kohteena oleville kuvaamisesta ja kuvaamisen tarkoituksesta. Toiminnan avoimuudessa on kuitenkin huomiotava poliisin tekniset ja taktiset keinot. Avoimuutta voidaan rajoittaa perustellusta syystä silloin, kun poliisitoiminnan esteetön ja häiriötön suorittaminen sitä edellyttää.

Käyttäjälähtöisyyden periaate tarkoittaa jokaisen kameran tai muun kuvaamiseen tarkoitetun laitteen käyttäjää käyttämään vastuullisesti hallussaan olevaa laitetta. Käyttäjä tekee itse päätöksen laitteen käyttämisestä ja valvonnan aloittamisesta. Käyttäjä myös huolehtii, että laitteen käyttö päättyy, kun perusteita kuvaamiselle ei enää ole. Käyttäjän tulee itse olla tietoinen toimintansa perusteista ja lainmukaisuudesta. Käyttäjälähtöisyyden periaatteessa korostuu myös virkamiehelle kuuluva virkavastuu laitteen käytöstä. Käyttäjälähtöisyyteen kuuluu myös olennaisesti poliisin toiminnalliset johtosuhteet, jossa poliisin tilanneorganisaatiossa käsky kameran tai muun kuvaamiseen tarkoitetun teknisen laitteen käyttöön voi tulla tilanne- tai yleisjohtajalta. Toiminnallisista johtosuhteista huolimatta jokainen laitteen käyttäjä on viime kädessä itse vastuussa laitteen käytöstä.

Tasapuolisuusperiaate liittyy kiinteästi yleisvalvonnan lisäksi myös esitutkintaan. Kameran tai muun kuvaamiseen tarkoitetun laitteen käyttäjän tulee laitteen käytössä huomioida toiminnan objektiivisuus. Vaikka valvonnalla hankitaan käyttäjän omien aistihavaintojen tueksi tekniseen laitteen tallentamaa tietoa, on kameran käytössä ja tiedon käsittelyssä huomioitava kaikkien osapuolten etu. Valvonnassa pyritään ensisijaisesti tallentamaan poliisitehtävä riittävän kattavassa laajuudessa. Tekninen yleisvalvonta parantaa poliisin oikeusturvan lisäksi kohteena olevan yksilön oikeusturvaa. Valvonnassa saatua tietoa voidaan myös hyödyntää valvontaan liittyvän tapauksen esitutkinnassa näyttönä ja todistusaineistona. Tällöin on aina huomioitava esitutkinnan suorittaminen siten, että esitutkinnassa on selvitettävä ja otettava huomioon sekä rikoksesta epäiltyä vastaan, että hänen puolestaan vaikuttavat seikat ja todisteet.

Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Kaikessa poliisin toiminnassa on aina muistettava perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Poliisilain 2 luvun 2 § velvoittaa poliisin kunnioittamaan perus- ja ihmisoikeuksia toiminnassaan ja toimivaltuuksien käytössä sekä valitsemaan perusteltavissa olevista vaihtoehdoista sen, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Poliisi ei voi hankkia tietoa keinolla millä hyvänsä ja sen takia kameran tai muun kuvaamiseen tarkoitetun teknisen laitteen käytössä ja tallennetun tiedon käsittelyssä tulee korostuneesti huomioida yksilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

5.5 ESIMIEHEN OIKEUDESTA MÄÄRÄTÄ TALLENNUKSESTA

Lähtökohtaisesti haalarikameraa käyttävä poliisimies tekee itsenäisesti päätöksen tallennuksen käynnistämisestä ja sen lopettamisesta. Hänen vastuullaan on varmistaa, milloin ja missä kameran tallennus on päällä. Sama koskee kameraan muodostuvia tallenteita. Niidenkin hallinta on materiaalin kuvanneen poliisimiehen vastuulla.

Suomessa poliisilla on erittäin hyvin toimiva operatiivinen johtamisjärjestelmä, jonka ansiosta roolit ja vastuut ovat selkeät. Työryhmän näkemyksen mukaan haalarikameroiden käyttö mukautuu hyvin johtamisjärjestelmän muodostamalle pohjalle. Kuten muussakin toiminnassa, voi esimies perustellusta syystä määrätä tallentamisen aloittamisesta tai lopettamisesta tehtävällä. Haalarikamera ei siis tässäkään tapauksessa poikkea mitenkään poliisin muiden työvälineiden, esimerkiksi video-kameroiden käytöstä.

Työryhmä on huomionnut tallentamiseen liittyvien seikkojen lisäksi mahdollisuuden lähettää haalarikameran kuvaa reaaliaikaisesti tietoverkkojen välityksellä muille sen katsomiseen oikeutetuille poliisimiehille, esimerkiksi johto- tai tilannekeskukseen. Toimintoa voitaisiin jatkossa käyttää hyväksi ainakin ns. hätäkutsutilanteissa, joissa poliisimiehen hengen ja terveyden katsottaisiin perustellusta syystä olevan uhattuna. Tällaisissa tilanteissa tulisi esimiehellä olla mahdollisuus käynnistää tallennus ja/tai aktivoida reaaliaikainen kuvansiirto. Työryhmä on pohtinut asiaa monipuolisesti, huomioden erityisesti työntekijän oikeusturvaan ja yksityisyyden suojaan liittyvät seikat. Esimiehen oikeuksien linjaamista tulee harkita tarkoin mahdollista valtakunnallista määräystä laadittaessa.

6. HAALARIKAMERAN KÄYTÖSTÄ MUODOSTUNUT TALLENNE

Haalarikameralla kuvattua tietoa tallennettaessa jälkeenpäin tarkasteltavaan muotoon syntyy tallenne. Tallenteet kuuluvat julkisuuslain määrittämän asiakirjan käsitteen piiriin, jossa yksi tallenne saattaa sisältää useita laissa tarkoitettuja asiakirjoja tai vain asiakirjan osan. Tällaisia ovat mm. tekstin käsittelyn tuotteet, sähköpostiviestit, tekstiviestit, äänitallenteet, valokuvat ja videot, tietorekisterien tietokannat, valvontajärjestelmän reaaliaikainen valvontatieto sekä tietojärjestelmien lokitiedot.

Tiedolla on elinkaari, jonka pituus vaihtelee tiedon ominaisuuden mukaan mikrosekunneista tiedon pysyvään tallettamiseen. Asian ja asiakirjan elinkaaren pituudella on välitön vaikutus tiedonhallintaan ja sitä kautta myös tiedon luokitteluun ja sen tarpeeseen. Nämä on tunnistettava ehyessä asiakirjaprosessissa ja asiakirjan elinkaaren eri vaiheissa aukottomasti, hyvää tiedonhallintatapaa noudattaen.

Kameran tallentama ensisijainen tieto, raaka käsittelemätön data, on julkisuuslain tarkoittama muistiotyyppinen tallenne. Julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen asiakirjana ei tietyin poikkeuksin pidetä viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten. Asiankäsittelyn tässä vaiheessa tallenne tukee poliisimiehen tekemiä aistinvaraisia havaintoja ja näkemyksiä olosuhteesta, tapahtumasta tai tehtävästä.

Ensisijainen asiasta muodostunut tallenne, jota kuvatallenteen tekijä ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten, on käsittelemätöntä raakadataa, josta ryhdytään vasta tarvittaessa erillisillä toimenpiteillä luomaan asiakirjallista aineistoa. Tietotyyppinä tämä asiankäsittelyn vaihe sisältää vielä vahvistamattomia ja osin jopa varmentamattomia epämääräisiä tietoja. Tallenne saattaa kuvata käsittelemättömässä olomuodossaan olosuhdetietoja, mielialoja taikka vastaavia tuntemuksia, jotka voivat olla kokonaisuudessa vielä subjektiivisia. Tallenne käsittelemättömässä muodossaan on siksi katsottava julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 2 kohdan tarkoittamaksi viranomaisen laatima muistiotyyppiseksi tiedoksi. Muistiotyyppisestä aineistosta ei saa antaa myöskään kopiota ulkopuo-

lisille, koska kyseessä on edellä mainitun lainkohdan mukainen viranomaisen muistio, joka ei vielä tässä vaiheessa ole pidettävä viranomaisen asiakirjana.

Asiakäsittelyn tässä vaiheessa tallenne kuitenkin tukee poliisimiehen tekemiä aistinvaraisia havain-
toja ja näkemyksiä olosuhteesta, tapahtumasta tai tehtävästä. On huomioitava, ettei käsittelemätön
tallenne sellaisenaan vielä muodosta arkistoitavaa asiakirjallista kokonaisuutta.

Asiakirjasta, joka julkisuuslain 6 ja 7 §:n mukaan ei ole vielä tullut julkisuusarvioinnin piiriin (har-
kinnanvaraisesti julkiset asiakirjat), saa antaa tiedon joko viranomainen tai viranomaisen antaman
yleisen ohjauksen mukaisesti esim. asiaa valmisteleva virkamies. Viranomaisella on julkisuuslain 19
§:n mukaan velvollisuus kuitenkin antaa tietyistä valmisteilla olevista asioista suullisesti tietoa.

Muistiotyyppinen kuvatalenne ei välttämättä ole asianosaiselle salassa pidettävää tai julkisuuslain
soveltamisalan ulkopuolelle sijoitettavaa asiakirjallisen tiedon kokonaisuutta, vaan osa tallenteesta
saattaa olla asiakäsittelyssä asianosaiselle julkinen. Asianosaisen oikeutta hänelle julkiseen tietoon
ei näin ollen tule kiertää tai vedota lain soveltamisen ulkopuolelle jäävään kokonaisuuteen.

Tallenteen konkreettinen tietosisältö tulee käydä läpi, ja luoda tästä muistiotyyppisestä tallenteesta
asianosaisjulkisuuden sekä asianosaisten oikeusturvan edellyttämä asiakirjallinen tieto, joka mah-
dollistaa asianosaisten tiedonsaannin tallenteesta. Olennaista on kuitenkin huomioida, että kame-
ratallenteen konkreettinen kokonaistietosisältö käsittelemättömänä muodostaa tulkinnanvaraisen
kokonaisuuden. Tämän tulkinnanvaraisuuden takia olisi asiasta syytä säätää riittävällä tavalla laissa.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan 22.12.2016/5444 KHO:2016:207 käsitellyt viran-
omaisen hallussa olevan asiakirjan sekä ei-asiakirjan suhdetta. Tapauksessa oli lyhyesti kysymys
siitä, että pelastuslaitoksen virkatehtävällä ottamat kuvat olivat viranomaisen hallussa olevia asia-
kirjoja eikä julkisuuslain 5 §:n 3 momentissa säädettyjä muistiinpanoja tai sisäistä koulutusta taikka
muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja. Tapauksessa pelastuslaitos oli
vedonnut siihen, että kuvat oli otettu palaneesta autosta, josta ei ollut laadittu erillistä palonsyöntu-
kintaraporttia. Sen sijaan kuvat oli otettu palopaikalta sisäistä koulutusta varten.

Korkein hallinto-oikeus oli ratkaisussaan kiinnittänyt huomiota erityisesti asiayhteyteen, jossa kuvat
oli otettu. Perustelujen mukaan valokuvat ovat osa pelastuslaitoksen normaalin operatiivisen virka-
toiminnan yhteydessä syntyneitä aineistoja. Näin ollen niitä on pidettävä viranomaisen asiakirjoina,
vaikka niitä käytettäisiin myös sisäisessä koulutuksessa, kuten pelastuslaitos on ilmoittanut. Kuvia
ei voitu pitää myöskään julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettuina muistiinpanoina,
koska valokuvat olivat paloa koskevia, siinä muodossa tarvittaessa käytettävissä olevia dokumentteja.

Työryhmän työskentelyssä on pohdittu KHO:n ratkaisun esille nostamia seikkoja. Tämän vuoksi on
selvää, että ratkaisussa esitetyt tulokset tulee huomioida huolella myös pohdittaessa haalarika-
meran tallenteen suhdetta viranomaisen asiakirjaan sekä asiakirjan luonnostyyppisyyteen. Lisäksi
KHO:n ratkaisu tulee huomioida poliisin henkilötietolain uudistuksessa.

Työryhmän näkemyksen mukaan KHO:n ratkaisua ei yhtäläisyyksistä huolimatta voi sellaisenaan so-
veltaa nyt pohdittavana olevaan haalarikameran raakatallenteeseen. Haalarikameran tallenteessa on
lähtökohtaisesti kysymys virkatehtävällä tai juuri alkavalla virkatehtävällä kuvata tallenteesta,
joka voi olla stillkuvaa tai videokuvaa. Tallenne ei vielä sellaisenaan liity mihinkään yksilöitävissä ole-
vaan tehtävään, mutta se voi pitää sisällään virkatehtävään liittyvää tietoa, joka käsitellään asiakir-
jalliseksi tiedoksi tallenteen käsittelyportaalissa. Tämän vuoksi haalarikameran tallentamaa tietoa on
pidettävä julkisuuslain tarkoittamana viranomaisen palveluksessa olevan laatimana muistiinpanona.

Työryhmä on tulkintaa tehdessään punninnut asioita myös perusoikeuksien näkökulmasta, ja
julkisuuden lisäksi keskeinen oikeus on oikeus yksityisyyden suojaan. Haalarikameroiden kohdalla
kameralle ja esikäsitteilyportaliin tallentuu rajalliseksi ajaksi henkilötietoja, joiden tarpeellisuutta ei

ole vielä kaikilta osin arvioitu. Kuvaamisen kohteeksi joutuneiden yksityisyyden suojan puolesta on parempi, ettei käsittelemättömän kuvatallenteen katsota muodostavan nykyainsäädännön perusteella viranomaisen asiakirjaa, jolla on pitkä säilytys- ja arkistointiaika.

6.1 TALLENTEEN ELINKAARI JA TIEDON TALLENNUSAIKA

Kamerasta siirretyn muistiotyyppisen tiedon esikäsittely tallenteen käsittelyportaalisissa vaatii määrittämään muistiotyyppiselle tiedolle tallenteen säilytys- ja käsittelyajan. Lainsäädäntö ei toistaiseksi tunne mitään tallennusaikaa tämän tyyppiselle ei-asiakirjalliselle tiedolle (muistio) automaattisen tietojenkäsittelyn järjestelmissä. Olemassa olevaan lainsäädäntöön on siksi tarve määrittää tällainen tietotyyppi. Toisaalta, koska lainsäädäntö ei määritä tämänkaltaiselle asiakirjalliselle tiedolle tietotyyppiä, ei lainsäädäntö tällöin myöskään määritä tiedon elinkaarta tällaiselle tiedolle.

Työryhmä on päättänyt esittämään tämän esikäsittelyvaiheessa olevalle muistiotyyppiselle tiedolle 96 tunnin tallennusaikaa sen lainmukaisessa tallennusalustassa. Sillä tarkoitetaan käsittelyportaalissa, johon kameratallenne (raakadata) on siirretty asiakirjan luontia varten. 96 tunnin tallennus- ja käsittelyaika luo aikaikkunan, joka kattaa poliisitoiminnan kohteena olevan henkilön vapaudenmenetyksen (säilöönotto, kiinniotto, pidättäminen), ja jonka kuluessa saattaa nousta esiin seikkoja, joissa kameratallenteelta on tarpeen saada asiankäsittelyä tukevaa aineistoa. 96 tunnin aikaikkuna on myös yhteensopiva poliisiasiain tietojärjestelmän patjan ns. pakkokeinoajan kanssa (ilmoitukseen kirjattua pakkokeinoa voi päivittää ns. pakkokeinoajan puitteissa päivitysoikeuksista riippumatta). Tällöin saavutetaan ja turvataan erityisesti korkea toiminnan oikeusvarmuus, edellytykset kohteena olevan/olevien henkilöiden oikeusturvaan, toimenpiteen/viranomaistoimen suorittajan/suorittajien oikeusturva sekä kiistaton tapahtumakuvaus tapahtumatallenteelta tarvittaessa asiankäsittelyyn. Tallenteen 96 tunnin elinkaari tulee katsoa alkaneeksi, kun tallenne siirretään kamerasta kuvausjärjestelmän tallennusalustalle, käsittelyportaalisiin.

96 tunnin aikana alun perin muistiotyyppisestä tiedosta on luotava se asiakirjallinen tieto, jota asiankäsittelyssä tarvitaan. Tieto on tallennettava lainmukaisille tietolustoille tietojärjestelmiin. Asian valmistelussa muodostuu tällöin viranomaisen luomana asiakirjallinen tieto, viranomaisen asiakirja, joka voi olla esitutkinta-aineistoa, poliisitutkinta-aineistoa tai muuta toimivaltaperusteisen viranomaisen asiakirja-aineistoa. Mahdolliset toimivaltasäädösten ja henkilötietojen käsittelyyn poliisitoimessa liittyvien säädösten muutokset voivat synnyttää uusia tietotyyppisiä, jotka voivat vaikuttaa myös kameratallenteesta muodostuviin tietotyyppiin.

Kameran tallentama tieto voidaan tallentaa esitutkinta- ja poliisitutkinta-aineistoksi. Oleellista on tallentamisen liittyminen asiaan, joka on jo olemassa tai muodostuu 96 tunnin aikaikkunassa. Jos laillinen tallennusperuste löytyy, on tieto siirrettävä 96 tunnin kuluessa lain määrittämään tietoryhmään tai tietovarastoon. Kun aineisto tallennetaan asian yhteyteen, siirtyvät tiedot osaksi poliisin henkilörekisteriä ja osaksi ko. rekisterin tietojen elinkaarenhallintaa. Ylimääräiset tallenteet sekä muu asiankäsittelyportaalisissa muistiona tallennettu tieto tulee hävittää automaattisesti, ilman loppukäyttäjän toimia, 96 tunnin kuluttua tallennusalustaan siirtämisestä, ellei niiden säilyttämiseen ilmene tuona aikana laillista perustetta.

Aineiston tallentaminen ilman tallennusperustetta ei ole sallittua. Tietojen tallennusaikaa ja käsittelymahdollisuuksia on tarkasteltava ja ohjeistettava uudelleen, jos lainsäädäntö näihin liittyen muuttuu.

6.2 TIETOJEN SÄILYTTÄMINEN JA POISTAMINEN

Tietosuojadirektiivin 5 artiklassa säädetään, että henkilötietojen poistamista tai niiden säilyttämisen tarpeellisuuden säännöllistä tarkistusta varten on vahvistettava asianmukaiset määräajat, jotta voidaan varmistaa, ettei tietoja säilytetä pidempään kuin on tarpeen. Näiden määräaikojen noudatta-

minen on varmistettava menettelysäännöillä. Tästäkin syystä on tarpeen määritellä säilytysaika myös haalarikameraan ja muihin vastaaviin kuvantamis-/tallennusvälineisiin tallentuneen ns. raakadatan säilyttämiselle. Tietojen siirtyessä osaksi Poliisin henkilörekistereitä tulevat myös poistoajat ko. rekistereiden mukaisiksi.

6.3 KAMERATALLENTEELLE MUODOSTUNEEN TIEDON SALASSAPITO

Salassapitovelvollisuus sisältää asiakirjasalaisuuden, vaitiolovelvollisuuden sekä hyväksikäyttökiellon. Viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se on laissa säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomaisen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Julkisuuslain 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei lailla toisin säädetä. Asiakirjan käsite on julkisuuslaissa laaja ja se kattaa myös erilaiset tekniset tallenteet. Tästä on säädetty julkisuuslain 5 §:ssä. Poliisitoiminnassa tulee huomioitavaksi tulevat yleisimmät salassapitoperusteet ovat julkisuuslain 24 §:ssä ja tämän lisäksi on huomioitava myös, että salassapitoon liittyviä erityissäännöksiä sisältyy myös muuhun erityislainsäädäntöön. Julkisuuslain mukaan jokaisen asiakirjan julkisuus on selvitettävä tapauskohtaisesti silloin, kun joku pyytää asiakirjaa nähtäväkseen tai sadakseen siitä kopion.

Julkisuuslain 17 §:ssä säädetään tulkintasäännöt, jonka mukaan salassapitoa ei saa ulottaa laajemmalle kuin suojattava etu vaatii. Jos asiakirjasta vain osa on salassa pidettävää, julkisuuslain 10 §:n mukaan viranomaisen on annettava asiakirjasta tieto muilta osin. Viranomaisen on tehtävä valituskelpoinen päätös kieltäytyessään antamasta tietoa asiakirjasta ja erityisesti tulee huomioitavaksi, että viranomaisen on perusteltava huolellisesti päätös tiedonsaannin epäämiselle.

Tietoturvallisuuden varmistamiseksi tehtävä asiakirjojen luokittelu ja sitä vastaavien merkintöjen tekeminen asiakirjaan ei muuta edellä kuvattua velvollisuutta arvioida asiakirjan julkisuus erikseen ja tapauskohtaisesti silloin, kun viranomaiselta pyydetään asiakirjaa. Kukin tietoaaineisto ja sen paljastumisesta aiheutuvat seuraukset on arvioitava konkreettisesti ja ottaen huomioon suojattava etu kokonaisuutena.

Julkisuuslain 25 §:n mukaan viranomaisen on tehtävä salassapitomerkintä asiakirjaan, jonka se antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi. Merkintä voidaan tehdä muihinkin salassa pidettäviin asiakirjoihin ja on suositeltavaa, että merkintä tehdään myös annettaessa salassa pidettävä asiakirja toiselle viranomaiselle tai sille, joka viranomaisen toimeksiannon perusteella käsittelee salassa pidettäviä tietoja. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Salassapitovelvollisuus ilmaistaan joko osoittamalla ne osat asiakirjasta, jotka ovat salassa pidettäviä tai ilmaisemalla, minkälaiset tiedot ovat salassa pidettäviä. Tällaisia ovat esimerkiksi taktiset ja tekniset menetelmät, yksityisyyden suojan piiriin kuuluvat seikat, terveystiedot sekä muut arkaluontoiset tiedot.

Suojaustaso tulee ilmaista käyttäjälle kyseessä olevaa luokkaa ilmaisevalla merkinnällä. Viranomaisen asiakirjaa ei saa pitää salassa, kun salassapidolle laissa säädetty tai lain nojalla määrätty aika on kulunut. Tällöin poistuvat myös perusteet luokitukselle. Tiedon salassa pitäminen päättyy, kun asiakirjan laatimisesta on kulunut laissa säädetty tai sen nojalla määrätty aika. Mikäli salassa pidettävä tieto on sellainen, että tarve salassa pitämiseen määrätyn ajan kuluttua päättyy, tulee tuo määräaika asiakirjan laatijan tai haltijan toimesta ilmoittaa asiakirjassa tai erillisenä kirjallisena tai sähköisenä tietona.

Mikäli asiakirjassa on luokitusmerkintä, on tarkoituksenmukaista merkitä salassapidon lakkaaminen luokitusmerkinnän yhteyteen. Sellainen viranomaisen hallussa oleva asiakirja, johon sisältyviä

tietoja saadaan käyttää vain tiettyyn tarkoitukseen, voidaan tietoturvallisuusasetuksen mukaisten edellytysten täytyessä luokitella.

Asiankäsittelyssä hyvän tiedonhallintatavan mukaan kameratallenteiden salassapidosta on järjestettävä koulutusta sekä tiedotettava jokaista kameratallenteiden kanssa työskentelevää ehyen asiakirjaprosessin lainmukaisuuden saavuttamiseksi sekä merkintöjen puutteen tai laiminlyönnin aiheuttamien oikeudenloukkausten minimoimiseksi.

7. HAALARIKAMERAN TALLENNE JA HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELY

7.1 SALLITUT KÄYTTÖTARKOITUKSET, VAATIMUS HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYN LAKISÄÄTEISYYDESTÄ JA KÄSITELTÄVIEN TIETOJEN ASIANMUKAISUUDESTA JA OLENNAISUUDESTA

Henkilötietolainsäädäntö ja erityisesti henkilötietolain 5 § ja 6 § edellyttävät, että henkilötietoja käsitellään laillisesti, noudattaen huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä toimitaan muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta. Henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta.

Tietosuojadirektiivi edellyttää, että kaikki henkilötietojen käsittely suoritetaan lainmukaisesti, asianomaisia luonnollisia henkilöitä kohtaan asianmukaisella tavalla ja läpinäkyvästi ja vain tiettyä laissa säädettyä tarkoitusta varten. Henkilötietojen olisi oltava tarpeellisia käsittelyn tarkoituksiin nähden ja tämän vuoksi on varmistettava, ettei henkilötietoja kerätä liikaa ja että niitä säilytetään ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten (minimointivelvollisuus). Henkilötietoja olisi käsiteltävä vain, jos käsittelyn tarkoitusta ei voida kohtuullisesti toteuttaa muilla keinoin.

Tietosuojadirektiivin perusteluosassa vahvistetaan, että lainvalvontaviranomaiset voivat suorittaa videovalvonnan kaltaisia toimia rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten edellyttäen, että käsittelystä on säädetty laissa ja ne ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia toimenpiteitä.

Henkilötietolainsäädäntöä on tulkittava siten, että myös haalarikameroiden ja vastaavien teknisten kuvantamis-/tallentamisvälineiden käytöstä on säädettyvä lailla. Laissa on säädettyvä myös välineiden ja henkilötietojen käyttötarkoituksista. Toimenpiteiden on oltava lainsäädäntöön perustuvan tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia ja oikeasuhteisia. Haalarikameroiden käytöstä mahdollisesti annettavassa määräyksessä olisikin syytä ohjeistaa riittävän tarkasti siitä, missä tilanteissa kuvaamisvälineitä saa käyttää, miten niitä saa käyttää, ja miten niihin tallentuvia tietoja saa käsitellä. Määräyksessä tai siihen liittyvässä koulutuksessa tulisi lisäksi antaa ohjausta sen arvioinnin suorittamiseksi, milloin kuvaaminen on tarpeellista ja oikeasuhteista.

Työryhmän tulkintana on, että haalarikameroiden käyttöä voitaisiin laajentaa jo nykylainsäädännön nojalla. Poliisilain teknistä valvontaa koskeva toimivaltuussäännös mahdollistaa edellytysten täytyessä äänen ja kuvan automaattisen tallentamisen. Tämän lisäksi on mahdollista suorittaa kuvamista tilanteissa, joissa ei ole kyse teknisestä valvonnasta. Tätä on käsitelty tarkemmin kohdassa 3.2.

Nykyinen poliisin henkilötietolaki ei anna mahdollisuutta tallentaa käsittelemätöntä kameraan tallentunutta (raaka)tietoa sellaisenaan poliisin tietojärjestelmiin, kuten Patjaan. Poliisi voi tallentaa

videonauhoitteisiin kertyneitä tietoja poliisin henkilörekistereihin ainoastaan niissä tapauksissa, kun rekisteröintiin on olemassa peruste poliisin toimintaa ja henkilötietojen käsittelyä koskevien säädösten nojalla. Tietojen tallentamisesta ja säilyttämisestä on tarkemmin kohdassa 4.1. Siinä vaiheessa, kun kameratallenteelta siirretään tiedot Poliisin rekistereihin, ko. rekistereiden tietojen luokittelusäännöt tulevat myös näitä videotallenteita koskeviksi.

Haalarikameran ja vastaavien kuvantamis-/tallentamisvälineiden käytön oikeudellista perustaa ei voi kuitenkaan pitää täysin selkeänä. Lisäksi eri tilanteissa voidaan joutua soveltamaan eri säännöksiä. Suomen perustuslailla suojattuun yksityisyyden suojaan puuttuminen puoltaa myös lainsäädännön selkiyttämistä ja kehittämistä. Työryhmä suosittelee, että Poliisin henkilötietolaissa (henkilötietojen käsittelyn näkökulma) ja Poliisilaissa (toimivaltanäkökulma) säädettäisiin tarkemmin sellaisten tietojen käsittelystä, jotka tallentuvat haalarikameraan tai muuhun tallennuslaitteeseen, mutta jotka eivät selvästi liity yksilöitävissä olevaan poliisitehtävään. Ajatukset lainsäädäntömuutostarpeista on viestittävä sisäministeriölle.

7.2 LÄPINÄKYVYYSVAATIMUS JA INFORMOINTIVELVOLLISUUS

Henkilötietojen käsittelyn yksi keskeisistä periaatteista on, että henkilötietojen käsittelyn kohteena olevia henkilöitä informoidaan tietojen käsittelystä.

Rekisterinpitäjän on henkilötietoja kerätessään huolehdittava siitä, että rekisteröity voi saada tiedon muun muassa rekisterinpitäjistä, henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta sekä siitä, mistä tiedot hankitaan ja mihin niitä luovutetaan, samoin kuin ne tiedot, jotka ovat tarpeen rekisteröidyn oikeuksien käyttämiseksi. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus tulee määritellä siten, että siitä ilmenee, mikälaisten rekisterinpitäjän tehtävien hoitamiseksi henkilötietoja käsitellään. Poliisin henkilötietolain 43 § sisältää myös tämän informointivelvollisuuden ja lisäksi siinä säädetään määrätyt rajoitukset tälle velvollisuudelle. Kyseisen pykälän viittaussäännösten kautta tulevat huomioitaviksi henkilötietolain 10 §:ssä säädetty rekisteriselosteen laatimisvelvollisuus.

Myös tietosuojadirektiivi edellyttää, että henkilötietojen käsittely on suoritettava mahdollisimman läpinäkyvästi. Varsinkin henkilötietojen käsittelyn nimenomaiset tarkoitukset olisi määritettävä ja ilmoitettava henkilötietojen keruun yhteydessä selvästi ja lainmukaisesti. Rekisterinpitäjän on toteutettava kohtuulliset toimet toimittaakseen rekisteröidylle tiedot tiiviisti esitetyssä, ymmärrettävässä ja helposti saatavilla olevassa muodossa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä. Tietosuojadirektiivi antaa kansalliselle lainsäätäjälle mahdollisuuden säätää rajoituksia rekisteröidylle ilmoittamisvelvollisuuteen. Raportin laadintahetkellä ei ole tiedossa, onko tällaisia rajoituksia tulossa poliisin henkilötietolakiin. Laadittaessa määräystä haalarikamerojen käytöstä, tulee tältäkin osin seurata kansallista lainsäädäntövalmistelua.

7.3 TIETOSUOJAA KOSKEVA VAIKUTUSTENARVIOINTI, ENNAKKOKUULEMISVELVOLLISUUS JA OSOITUSVELVOLLISUUS

Tietosuojadirektiivin 27 artiklassa edellytetään, että kansallisesti säädetään rekisterinpitäjälle velvollisuus suorittaa ennen henkilötietojen käsittelyä arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojaan, jos henkilötietojen käsittely etenkin uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti aiheuttaa käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin. Haalarikamerojen käyttöön liittyvä henkilötietojen käsittelyn on katsottava olevan sellaista, että se edellyttää vaikutustenarvioinnin tekemistä. Työryhmän näkemyksen mukaan vaikutustenarviointi tulisi tehdä niiden käyttöä linjaavan ohjeistuksen yhteydessä.



Kuva 1. Vaikutustenarvioinnin vähimmäisisältö

Tietosuojadirektiivin 28 artiklassa säädetään tilanteista, joihin liittyen on kansallisessa lainsäädännössä säädettävä valvontaviranomaisen ennakkokuulemisvelvollisuudesta. Direktiivin perusteella voisi tulkita, ettei haalarikameroihin liittyen ole tarpeen toteuttaa määrämuotoista valvontaviranomaisen kuulemistä, ellei ole muodostumassa uutta rekisteriä, mutta tämä on tarpeen arvioida uudestaan, kun tiedetään uuden poliisin henkilötietolain sisältö. Myöskään nykyisen poliisin henkilötietolain 8 §:n mukaista ilmoitusvelvollisuutta tietosuojavaltuutetulle ei arvioida olevan, jos haalarikameroista tallennettavien tietojen käsittely toteutetaan nyt suunnitellulla tavalla. Työryhmä on työnsä aikana informoinut laajasti Tietosuojavaltuutetun toimistoa ja myös Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa. Edellä mainittujen viranomaisten informointia on hyvä jatkaa, ja niille on syytä toimittaa mahdollisen haalarikamerojen käytön laajentamisen yhteydessä annettavan määräyksen luonnos lausunnolle.

Tietosuojadirektiivistä tulee uutena vaatimuksena yksinkertaistettuna se, ettei enää riitä, että rekisterinpitäjä toimii lainsäädännön mukaan, vaan tämä on kyettävä myös osoittamaan. Rekisterinpitäjälle tulee velvollisuus osoittaa, että henkilötietojen käsittelytoimet ovat tietosuojadirektiivin nojalla säädettävän kansallisen lainsäädännön mukaisia. Teknisten ratkaisujen lisäksi rekisterinpitäjän olisi hyväksyttävä sisäisiä menettelyjä ja toteutettava toimenpiteitä, jotka noudattavat erityisesti sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan periaatteita. On myös mahdollistettava rekisterinpitäjän omaehtoinen valvonta. Osoitusvelvollisuusvaatimus on huomioitava laajennettaessa haalarikamerojen käyttöä.

7.4 ERITYISET HENKILÖTIETORYHMÄT ELI ARKALUONTEISET HENKILÖTIEDOT

Henkilötietolaissa säädetään lähtökohtainen arkaluonteisten henkilötietojen käsittelykielto. Tietosuojadirektiivin 10 artiklassa vastaavia tietoja kutsutaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviksi tiedoiksi. Haalarikameroihin ja vastaaviin teknisiin kuvantamis-/tallentamisvälineisiin tulee tallentamaan näitä tietoja; esim. tietoja rodusta, poliittisista mielipiteistä, vakaumuksesta, seksuaalisesta suuntautumisesta, terveydestä ja tunnistamiseen tarkoitetuista biometrisistä tiedoista. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely sallitaan vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä ja edellyttäen, että rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet on toteutettu ja vain

- a) jos käsittely sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä;
- b) rekisteröidyn tai toisen luonnollisen henkilön elintärkeiden etujen suojaamiseksi; tai
- c) jos käsittely koskee tietoja, jotka rekisteröity on nimenomaisesti saattanut julkisiksi.

Tämäkin on yksi lisäperuste sille, miksi haalarikameroiden käytöstä ja muista kuvantamisvälineistä sekä näiden tallentamien tietojen käsittelystä olisi syytä säätää tarkemmin lailla.

7.5 VAATIMUKSET HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYN TURVALLISUUDELLE

Sekä tietosuojaturva- että tietosuojalainsäädäntö ja Poliisin tietoturvallisuusmääräykset edellyttävät, että toteutetaan tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi asiattomalta pääsylvä tietoihin, ja vahingossa tai laittomasti tapahtuvalta tietojen hävittämislä, muuttamiselta, luovuttamiselta, siirtämiseltä taikka muulta laittomalta käsittelyltä. Erityisesti on huomioitava erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen suoja. On toteutettava tietosuojadirektiivin 20 artiklan mukainen sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuojaja.

Tietosuojadirektiivin 29 artikla edellyttää, että automatisoidun käsittelyn osalta huolehditaan laitteille pääsyn ja tietovälineiden ja tallentamisen valvonnasta, käyttäjien valvonnasta, pääsyn valvonnasta, tiedonvälityksen ja tietojen syöttämisen sekä siirron valvonnasta. Lisäksi on huolehdittava toimintakunnon palauttamisesta sekä sen varmistamisesta, että järjestelmä toimii ja että havaituista toimintojen virheistä ilmoitetaan ja että järjestelmän toimintahäiriö ei voi vahingoittaa tallennettuja henkilötietoja.

Tietosuojadirektiivin 25 artikla edellyttää, että kansallisesti säädetään ainakin seuraavista automatisoiduissa käsittelyjärjestelmissä suoritettavista käsittelytoimista säilytettävistä lokitiedoista: tietojen kerääminen, muuttaminen, kysely, luovuttaminen siirrot mukaan lukien, yhdistäminen ja poistaminen. Kyselyjä ja luovutuksia koskevien lokitietojen avulla on pystyttävä toteamaan kyseisten toimien perusteet, toteutuspäivä ja -aika sekä mahdollisuuksien mukaan henkilötietoja hakeneen tai niitä luovuttaneen henkilön tiedot ja näiden henkilötietojen vastaanottajien henkilöllisyys. Lokitietoja on käytettävä ainoastaan käsittelyn lainmukaisuuden tarkistamiseen, omaehtoiseen valvontaan, henkilötietojen eheyden ja turvallisuuden varmistamiseen sekä rikosoikeudellisiin menettelyihin.

Edellä mainitut vaatimukset on huomioitava määriteltäessä muun muassa teknisiä vaatimuksia kamera- ja tallenteiden käsittelykokonaisuuden hankintavaiheessa. Nämä vaatimukset ovat sellaisia, että ne ovat jo nykyään normaaleja vaatimuksia henkilörekisterinpidossa ja tietoturvalisissa teknisissä ratkaisuissa.

7.6 HENKILÖTIETOJEN EROTTELU JA HENKILÖTIETOJEN LAADUN VARMENTAMINEN

Poliisin henkilötietolaki ja tietosuojadirektiivi edellyttävät, että henkilötietoja talletettaessa liitetään niiden yhteyteen arvio luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta ja/tai erotetaan selkeästi henkilökohtaiseen arvioon perustuvat tiedot, jos se on mahdollista. Tämä vaatimus syytä huomioida ohjeistettaessa sitä, miten muistiotyyppisestä kameralle tallentuneesta kokonaisaineistosta otetaan talteen tehtävän yhteyteen tietoja.

Tietosuojadirektiivin 6 artikla edellyttää kansallisesti säätämään, että mahdollisuuksien mukaan on pyrittävä erottamaan selvästi toisistaan henkilötiedot, jotka koskevat eri ryhmiin kuuluvia rekisteröityjä (esim. rikoksesta epäiltyjä, tuomittuja, uhreja ja kolmansia osapuolia, todistajia, henkilöitä, joilla on tärkeitä tietoja). Eri ryhmien erottamisvaatimus, voitaisiin työryhmän tulkinnan mukaan toteuttaa varmistamalla, että asian yhteyteen siirrettäviin tietoihin merkitään siirron yhteydessä tieto kunkin henkilön ryhmästä, jos mahdollista. Kameran tallentamaan muistiotyyppiseen käsittelemättömään dataan ei ko. merkintöjä tarvitsisi vielä tehdä.

7.7 TARKASTUSOIKEUS JA OIKEUS HENKILÖTIETOJEN OIKAISEMISEEN TAI POISTAMISEEN SEKÄ KÄSITTELYN RAJOITTAMISEEN

Nykyisessä poliisin henkilötietolaissa säädetään omien tietojen tarkastusoikeudesta ja sen rajoituksista. Vastaavista asioista on säädökset myös tietosuojadirektiivissä, jonka 14 artiklassa yksilöidään tiedot, jotka rekisteröidylle tulee antaa, ellei tiedonsaantioikeutta ole laintasolla rajoitettu.

Lähtökohtaisesti jokaisella on oikeus saada tietää, mitä häntä koskevia tietoja henkilökisteriin on talletettu, tai ettei rekisterissä ole häntä koskevia tietoja. Poliisitoiminnan osalta tätä tarkastusoikeutta on lainsäädännössä rajoitettu. Jos tarkastusoikeutta on rajoitettu, on rekisteröidyllä oikeus pyytää välillisen tarkastusoikeuden perusteella tietosuojavaltuutettua tai sen sijaan tullutta viranomaista tarkastamaan tiedot. Rekisterinpitäjä antaa tiedot tarkastamista varten.

Edellä tarkoitetut tarkastusoikeussäädökset tulevat sovellettavaksi niihin kuvatallenteisiin, jotka on tallennettu asian yhteyteen Poliisin henkilökisteriin. Ennen tätä olevaan muistiotyypiseen aineistoon sovelletaan kohdassa 4.3 kerrotulla tavalla julkisuuslain mukaista asianosaisjulkisuutta. Tallentavien kamerajen käytön laajentaminen ei siis tuo muutosta siihen, millainen tarkastusoikeus on tietoihin, jotka on tallennettu tehtävän yhteyteen esimerkiksi Patjaan.

Poliisin henkilötietolain ja myös tietosuojadirektiivin mukaan rekisteröidyllä on lähtökohtaisesti oikeus vaatia rekisterinpitäjää oikaisemaan ilman aiheutonta viivytystä rekisteröityä koskevat virheelliset henkilötiedot, ja tietyissä tilanteissa myös vaatia henkilötietojen käsittelyn rajoittamista. Näihin oikeuksiin soveltuu sama jako kuin edellä olevaan tarkastusoikeuteen, eli tietosuojalainsäädännön oikaisua, täydentämistä ja käsittelyn rajoittamista koskevat säädökset tulevat sovellettavaksi niihin kuvatallenteisiin, jotka on tallennettu tehtävän yhteyteen Poliisin henkilökisteriin.

8. TYÖELÄMÄN TIETOSUOJALAINSÄÄDÄNNÖN HUOMIOINTI

Kameravalvonnasta säädetään työelämän tietosuojalain 5 luvussa. Sen 16 §:n mukaan työnantaja saa toteuttaa jatkuvasti kuvaa välittävän tai kuvaa tallentavan teknisen laitteen käyttöön perustuvaa valvontaa (kameravalvonta) käytössään olevissa tiloissa työntekijöiden ja muiden tiloissa oleskelevien henkilökohtaisen turvallisuuden varmistamiseksi, omaisuuden suojaamiseksi tai tuotantoprosessien asianmukaisen toiminnan valvomiseksi, sekä näitä vaarantavien tilanteiden ennaltaehkäisemiseksi tai selvittämiseksi. Kameravalvontaa ei saa käyttää tiettyjen työntekijöiden tarkkailuun työpaikalla, ellei laissa tätä sallita. Työelämän tietosuojalain 16 §:n 2 momentin 1 kohdassa sallitaan kameravalvonnan kohdentaminen tiettyyn työpisteeseen, jos tarkkailu on välttämätöntä työntekijän työhön liittyvän ilmeisen väkivallan uhkan tai hänen turvallisuudelleen tai terveydelleen ilmeisen haitan tai vaaran ehkäisemiseksi. Tämän lain yksityiskohtaisissa perusteluissa on nostettu yhdeksi esimerkiksi juuri poliisin toiminta, jossa joudutaan usein kohtaamaan väkivaltainen asiakas. Rajoituksia kuvaamiselle on käymälän ja pukeutumistilan osalta.

Työryhmän tulkinnan mukaan kameravalvonnan voidaan katsoa olevan työelämän tietosuojalaissa tarkoitettua teknistä valvontaa, joka edellyttää asian käsittelyä yhteistoimintamenettelyssä - vaikka työelämän tietosuojalaki puhuukin koko ajan työnantajan tiloissa olevista kameroista. Työelämän tietosuojalain 21 §:ssä säädetään, että yhteistoiminta- tai kuulemismenettelyn jälkeen työnantajan on määriteltävä työntekijöihin kohdistuvan teknisin menetelmin toteutetun valvonnan käyttötarkoitus ja siinä käytettävät menetelmät, sekä tiedotettava työntekijöille valvonnan tarkoituksesta, käyttönotosta ja siinä käytettävistä menetelmistä. Tämä määrittely- ja tiedottamisvelvollisuus on hyvä huomioida myös nyt kyseessä olevassa kuvantamisasiassa. Myös työelämän tietosuojalaki tulee muuttumaan

9. MAHDOLLISEN KÄYTTÖÖNOTON EDELLYTTÄMÄT TOIMENPITEET JA AIKATAULU

Työryhmän näkemyksen mukaan Helsingin poliisilaitoksella koekäytössä olleen järjestelmän käyttöä voidaan jatkaa, mutta toiminta tulisi ohjeistaa uudestaan vastaamaan työryhmätyössä havaittujen seikkojen mukaisesti, kunnes mahdollinen valtakunnallinen määräys annetaan. Samalla tulisi muuttaa tallennuspalvelun (käsittelyportaalin) tekninen toiminta ja sen operatiivinen käyttö työryhmän esittämän mukaiseksi. Tällöin koekäyttövaihe voitaisiin päättää, ja siirtyä virallisesti vahvistettuun operatiiviseen käyttöön. Kameroita käyttävien poliisimiesten ja tallenteiden kanssa toimivan henkilöstön osaamiseen tulisi joka tapauksessa kiinnittää erityistä huomiota. Osaaminen tulisi varmistaa nykyistä selkeämmällä ohjeistuksella, ja sen noudattamista tulisi valvoa huolellisesti.

Työryhmän näkemyksen mukaan haalarikameroiden käytön laajentamiselle tai valtakunnalliselle käyttöönnotolle ei ole esteitä. Jos käyttöönotto tehdään nykyinsäädännön puitteissa, tulee käytöstä annettavan hallinnon sisäisen määräyksen olla erityisen täsmällinen ja selkeä. Käyttäjien osaaminen on lisäksi varmistettava riittävällä koulutuksella. Koulutus voidaan ainakin osittain toteuttaa verkossa tapahtuvana itsenäisenä opiskeluna. Loppukäyttäjäkoulutuksen lisäksi poliisiyksiköihin tulisi muodostaa tukihenkilöverkosto, joka hoitaisi paikallistasolla koulutukseen sekä järjestelmän käyttöön ja ylläpitoon liittyviä tehtäviä.

Valtakunnallisen käyttöönoton aikataulu määräytyisi järjestelmähankinnan edellyttämän kilpailutuksen mukaan. Vuoden 2018 rahoituksen varmistuessa vasta vuodenvaihteen tienoilla, päästäisiin kilpailutus käynnistämään mahdollisesti helmi-maaliskuussa 2018. Hankinnat ajoittuisivat siten vuoden 2018 kolmannelle vuosineljännekselle. Valtakunnallinen käyttöönotto tapahtuisi järjestelmähankintojen ja koulutuksen jälkeen, mahdollisesti vuoden 2018 viimeisellä vuosineljänneksellä.

2017				2018			
Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Työryhmän loppuraportti							
		Koekäyttö Helsingin poliisilaitoksessa					
		Valtakunnallinen määräys					
		Operatiivinen käyttö HPL:ssä		Kilpailutus			
						Hankinnat	
						Koulutus	
							Valtakunnallinen käyttöönotto

Kuva 2. Haalarikameroiden käyttöönottoaikataulu

9.1 KÄYTTÖÖNOTOSSA HUOMIOITAVIA TEKNISIÄ SEIKKOJA

Jos haalarikameroiden käyttöä päätetään laajentaa, tulee järjestelmähankintoihin liittyvässä määrittelytyössä huomioida yhteensopivuus poliisin tietojärjestelmien, erityisesti TUVE-verkon vaatimusten kanssa. Lisäksi tulee huomioida poliisin jo käynnissä olevat kuvaamiseen, kuvansiirtoon ja tiedonhallintaan liittyvät kehittämishankkeet. Näistä keskeisimpinä mainittakoon Timantti-hanke (Tietomassojen käsittelyn tietojärjestelmäarkkitehtuuri poliisitoiminnassa) ja jo operatiivisessa käytössä olevan REVICA-järjestelmän jatkokehitys. Haalarikameroiden ja poliisiajoneuvojen REVICA-järjestelmän kuvaa olisi teknisesti mahdollista siirtää jo olemassa olevien ja suunnitteilla olevien tiedonsiirtoväylien kautta. Työryhmä on teknisiä ratkaisuja pohtiessaan huomionut laajalti poliisin tietojärjestelmien mahdollisuuksia ja rajoitteita, erityisesti järjestelmäintegraatioiden ja synergiaetujen osalta. Alustavia teknisiä määrittelyjä on työryhmän taustamuistioissa.

10. KESKEISET JOHTOPÄÄTÖKSET

Työryhmän näkemyksen mukaan lähtökohdat haalarikameroiden käyttöönotolle ovat Suomessa hyvät. Kyse on ennen kaikkea digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntämisestä tuottavuuden lisäämiseksi. Tuottavuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä erityisesti poliisitoiminnan laadun parantamista, prosessien kehittymistä ja voimavarojen tarkoituksenmukaista suuntaamista. Käytännössä nämä ilmenevät esimerkiksi aistihavaintoja tukevan videomateriaalin tuottamisena esitutkinta- ja poliisitutkinta-aineistoon. Lisäksi haalarikameroita käyttämällä voidaan vähentää poliisimiehiin kohdistuvien perättömien väitteiden tutkintaan käytettävää aikaa. Kameroilla on myös merkittävä ennaltaehkäisevä vaikutus.

Oikein käytettynä haalarikameroiden hyödyt ovat moninaiset ja kiistattomat. Käyttö edellyttää kuitenkin henkilöstöltä hyvää osaamista prosessin jokaisessa vaiheessa. Haalarikameroiden käyttö onkin nähtävä laajana kokonaisuutena, jossa huomioidaan kuvaamisen lisäksi tallenteiden käsittely ja säilyttäminen.

Työryhmä haluaa painottaa, että haalarikameroiden käyttöön kohdistuvat epäilykset johtuvat lähitökohtaisesti epätietoisuudesta. Käytännössä haalarikamera on vain yksi uusi työväline poliisin nykyiseen kalustoon, ja sen käyttöä koskevat on samat toimivaltaperusteet ja rajoitteet kuin muitakin tallennuslaitteita. Olennaista on ymmärtää, että poliisimies tekee aina päätöksen kuvaamisen aloittamisesta ja lopettamisesta. Tallenteiden käsittelykään ei poikkea muista poliisin käytössä olevista menetelmistä, sillä poliisimiestä koskevat tallennusformaattista riippumatta samat oikeudet ja velvollisuudet. Sen sijaan haalarikameroiden käyttöönotto luo edellytykset tarkastella ja kehittää kokonaisuutena poliisin teknisten työvälineiden ja tallennuslaitteiden käyttöä.

Kameroiden käytön tarkoituksena ei ole valvoa virkamiesten omaa toimintaa. Siihen ei ole perusteltua tarvetta, eikä lainmukaisia edellytyksiäkään. Sen sijaan kameroiden käytöllä voidaan yleisesti olettaa olevan myönteinen vaikutus yksittäisten poliisimiesten toimintaan ja käyttäytymiseen. Työryhmä on käsitellyt erityisesti Suomen poliisijärjestöjen liiton esiin nostamaa huolta poliisimiesten itsekriminointisuojaan toteutumisesta. Johtopäätöksenä on, ettei haalarikameroiden käyttö poikkea tässäkään merkityksessä muusta poliisin suorittamasta dokumentoinnista. Menettelytavat kuvaamisen ja tallenteiden käsittelyn osalta ovat vakioituja, ja niiden tulee perustua loppukäyttäjän kannalta yksiselitteisiin ja selkeisiin normeihin.

Työryhmä on päätenyt siihen johtopäätökseen, että haalarikameran käytöstä muodostuva, vielä käsittelemätön tieto on julkisuuslain tarkoittama muistiotyyppinen tallenne. Keskeisimpänä muutokseen nykytilanteeseen esitetään näille vielä käsittelemättömille tallenteille 96 tunnin säilytysaikaa. 96 tunnin aikaikkunalle on olemassa kokonaisvaltaisesti harkitut perusteet, ja sen voidaan katsoa olevan hyödyksi sekä viranomaistoiminnalle että kuvaamisen kohteeksi joutuville ihmisille.

11. TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

11.1 POLIISIHALLITUKSEN MÄÄRÄYKSEN ANTAMINEN

Työryhmä esittää, että Poliisihallitus antaisi poliisin hallintolain 4 §:n mukaisen määräyksen poliisin haalarikameratoiminnasta. Poliisin suorittaman kuvaamisen ja muun dokumentoinnin laajan kokonaisuuden takia määräys tulisi rajata koskemaan pelkästään haalarikameroiden käyttöä. Määräys tulisi käsitellä poliisin yhteistoimintamenettelyssä ja sen valmistelussa tulisi kuulla riittävän laajalti myös yhteistyötahoja. Työryhmän jäsenille on selvitystyön aikana kertynyt runsaasti tietoa ja asiantuntemusta, jonka pohjalta on valmius tuottaa Poliisihallituksen linjausten mukainen määräys.

11.2 LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMINEN

Työryhmän näkemyksen mukaan haalarikameroiden käyttö on mahdollista nykylainsäädännön puitteissa, kuvaamisen ja tallenteisiin liittyvän tiedonhallinnan pysyessä hyväksytyissä raameissa. Asiaa koskevan lainsäädännön kehittäminen olisi kuitenkin sekä poliisitoiminnan että yleisen edun mukaista. Työryhmä nostaa erityisinä kehittämiskohteina esiin seuraavat seikat:

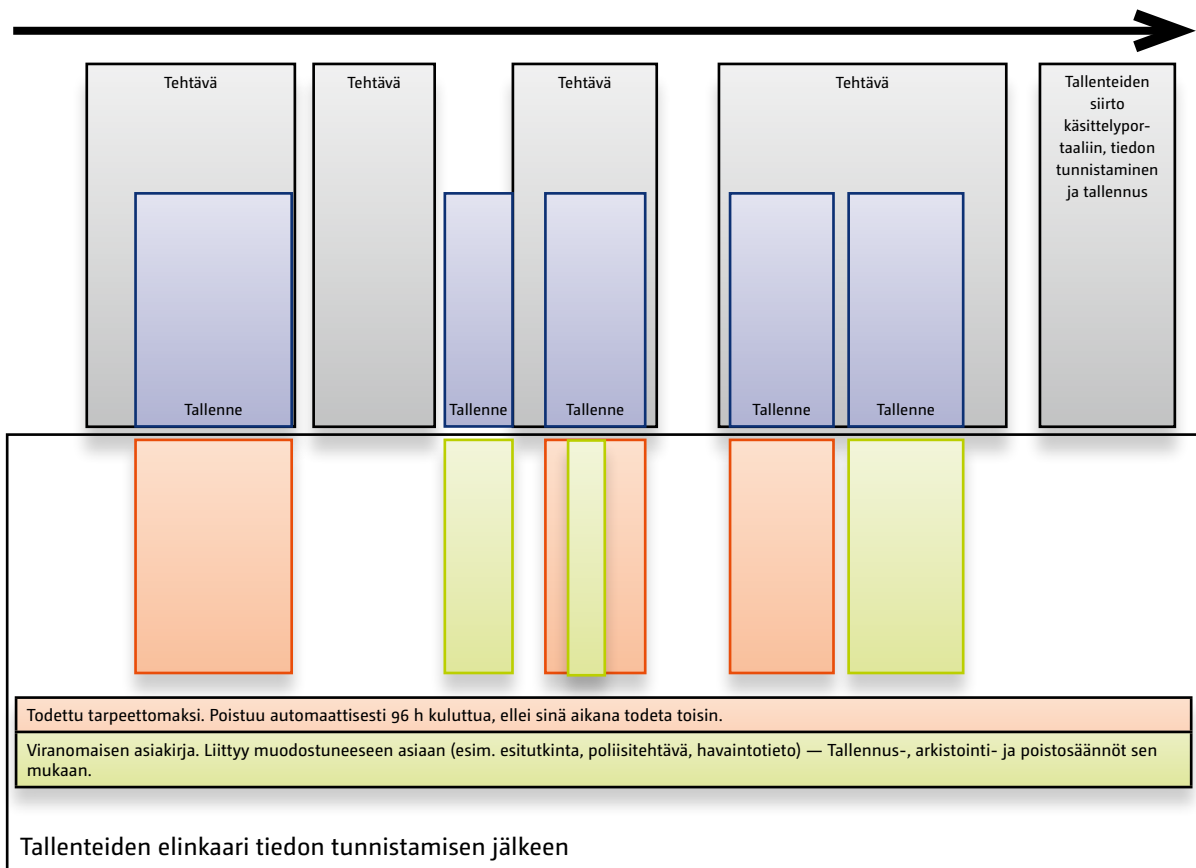
- Tietotyypin ja elinkaaren määrittäminen haalarikameran tallentamalle, käsittelemättömälle raakadatalle, joka nyt on tulkittu Julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaiseksi, viranomaisen laatimaksi muistiotyypiseksi tiedoksi.
- Yksittäiseen poliisitehtävään liittymättömien tallenteiden käsittelyn määrittäminen toimivallan (Poliisilaki) ja henkilötietojen käsittelyn (Poliisin henkilötietolaki) näkökulmasta.

11.3 HAALARIKAMEROIDEN KOEKÄYTTÖ HELSINGIN POLIISILAITOKSESSA

Työryhmä esittää, että Poliisihallitus tekisi mahdollisimman nopeasti päätöksen haalarikameroiden käytöstä Helsingin poliisilaitoksen osalta. Jos haalarikameroiden käyttöä Helsingin poliisilaitoksessa päätetään jatkaa, tulisi kohdassa 8.1 esitetty Poliisihallituksen määräys saattaa voimaan mahdollisimman pikaisesti. Haalarikameroiden koekäyttöä varten annetut ohjeet tulisi joka tapauksessa päivittää ennen määräyksen voimaan tulemistä. Lisäksi kameroita käyttävien ja niiden tallenteita käsittelevien työntekijöiden osaaminen tulisi varmistaa.

LIITE 1

Esimerkki poliisimiehen työvuoronsa aikana tekemien haalarikameratallenteiden käsittelystä



LIITE 2

SWOT-analyysi haalarikameroiden käyttöönotosta

VAHVUUDET

- Kansainvälisten tutkimusten ja käytännön kokemusten perusteella kiistattomat hyödyt
- Koekäytön perusteella suhtautuminen lähtökohtaisesti myönteistä
- Koekäytöstä saatuja kokemuksia voidaan käyttää hyödyksi operatiivisessa käyttöönotossa
- Käyttöönottoon liittyvät toimet ja käytön linjaukset voidaan tehdä valtakunnallisesti
- Käyttöönotto ja käytön linjaukset perustuvat asiantuntevaan selvitykseen ja kokemuksiin

HEIKKOUEDET

- Henkilöstön osaaminen kuvaamisen ja tiedonhallinnan osalta ei ole tällä hetkellä riittävällä tasolla.
- Kuvaamista ja tallenteiden hallinnointia (käsittely, säilyttäminen ym.) koskeva lainsäädäntö on vanhentunutta ja puutteellista.
- Poliisimiesten itsekriminointisuoja on herättänyt huolta jo koekäytön aikana.

- Tuottavuus paranee mm. prosessien kehittymisen myötä
- Videomateriaali parantaa esi- ja poliisitutinnan laatua ja oikeusvarmuutta
- Poliisityön laatu paranee kokonaisuutena
- Työturvallisuus paranee monessa merkityksessä
- Kamerate estävät ennalta rikoksia
- Kamerate ehkäisevät tai poissulkevat perättömiä väitteitä poliisin virheistä
- Kameroita voidaan hyödyntää myös tilannekuvatoimintoihin (live stream) mm. johtamisen tukemiseksi
- Aineistoa voidaan edellytysten täytyessä käyttää hyväksi tapahtumien jälkiselvittelyssä ja koulutuksessa
- Kuvauskalusto ja sen käyttöperiaatteet yhtenäistyvät
- Tallenteiden käsittely ja tiedonhallinta yhtenäistyy

- Henkilöstö kieltäytyy käyttämästä laitteita itsekriminointisuojaan vedoten.
- Kuvataan tahattomasti tai tietoisesti vaikka toimivalta siihen puuttuu.
- Tallenteita käsitellään vastoin sääntöjä.
- Tiedonhallinta epäonnistuu ja salassa pidettävää tietoa tulee julkiseksi.
- Tiedonhallinnan prosessi muodostuu liian vaikeaksi ja aikaa vieväksi.
- Esimiehet käyttävät asemaansa väärin ja määräävät kuvaamaan vaikka toimivalta siihen puuttuu.
- Luottamus poliisin heikkenee väärinkäytösten takia tai muuten.

MAHDOLLISUUDET

UHAT

Julkaisusarja: Poliisihallituksen julkaisusarja 2/2017
ISSN-L 1798-7121
ISSN (verkkojulkaisu) 2242-5640
ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-491-946-3

Poliisihallituksen julkaisut verkossa: www.poliisi.fi/julkaisut
Paino: Lönnberg Print
Helsinki 2017