

VAASAN YLIOPISTO

JOHTAMISEN YKSIKKÖ

Noora Viinamäki

DIGITAALINEN TALLENNE JA VÄLITÖN JULKINEN VALTA

Tutkimus viranomaisen digitaalisen tallenteen julkisuudesta

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2018

SISÄLLYS

LYHENTEET	2
TIIVISTELMÄ	3
1. JOHDANTO	0
1.1. Tutkielman lähtökohdat ja tausta	5
1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuksen rajaaminen	8
1.3. Tutkimusmenetelmä ja –aineisto	9
2. DIGITAALINEN TALLENNE JA TALLENNUSOIKEUS	13
2.1. Digitaalinen tallenne	13
2.2. Hyvän hallinnon periaatteet tallentamisessa	16
2.3. Yleinen järjestys ja turvallisuus tallentamisen perusteena	22
2.4. Julkisen vallan käyttö ja viranomaisen toimivalta	26
2.5. Tallennusoikeus	31
2.6. Digitaalinen tallenne viranomaisen käytössä	37
3. TALLENNE VIRANOMAISEN ASIAKIRJANA	41
3.1. Viranomainen	42
3.2. Tallenne asiakirjana	45
3.3. Tallenne muistiinpanona	50
3.4. Tiedon jakaminen viranomaisyhteistyönä	55
3.5. Tiedon hallinta	60
4. VIRANOMAISEN DIGITAALISEN ASIAKIRJAN JULKISUUS	63
4.1. Julkisuusperiaate	63
4.2. Perusoikeudet ja julkisuusperiaate	67
4.3. Asianomaisen ja viranomaisen oikeusturva	69
4.4. Tiedon omistaja	72
4.5. Salassapitovelvoitteen ulottuvuudet ja oikeudelliset seuraukset	79
4.6. Tallenteen salassapitoperusteet	83
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	90
LÄHDELUETTELO	92

LYHENTEET

AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
ArkL	Arkistolaki 23.9.1994/831
ETL	Esitutkintalaki 22.7.2011/805
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
HallL	Hallintolaki 6.6.2003/434
HallKL	Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
JulkL	Julkisuuslaki / Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621
JärL	Järjestyslaki 27.6.2003/612
KuntaL	Kuntalaki 10.4.2015/410
OKA	Valtioneuvoston oikeuskansleri
OK	Oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
PakL	Pakkokeinolaki 22.7.2011/806
PelL	Pelastuslaki 29.4.2011/379
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PolHetiL	Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 22.8.2003/761
PolL	Poliisilaki 22.7.2011/872
TekijOL	Tekijänoikeuslaki 8.7.1961/404
TyöTL	Työturvallisuuslaki 23.8.2002/738
ViranhL	Laki kunnallisesta viranhaltijasta 11.4.2003/304
VVirkamL	Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750
YksTyöL	Laki yksityisyyden suojasta työelämässä 13.8.2004/759

VAASAN YLIOPISTO
Johtamisen yksikkö

Tekijä:	Noora Viinamäki	
Pro gradu -tutkielma:	Digitaalinen tallenne ja välitön julkinen valta: Tutkimus viranomaisen digitaalisen tallenteen julkisuudesta	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisoikeus	
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta	
Valmistumisvuosi:	2018	Sivumäärä: 99

TIIVISTELMÄ:

Turvallisuusviranomaiset käyttävät toimintansa dokumentoimiseen erilaisia digitaalisia tallennusvälineitä, joilla pyritään luomaan objektiivinen kuva tilannepaikan tapahtumista. Aikaisemmin viranomaisen on tallentanut tapahtumapaikan olosuhteita vain jälkikäteen, mutta kehittyneen teknologian myötä tallennus on laajentunut myös itse toiminnan dokumentoimiseen. Dokumentoinnista syntyvä digitaalinen tallenne on haasteellista määrittellä salaiseksi tai julkiseksi, koska tallenteen sisältämä tieto on erilaista ja eri muodossa kuin perinteisen paperisen asiakirjan.

Tämän tutkimuksen lähtökohtana on viranomaisen tuottaman digitaalisen materiaalin julkisen ja salassa pidettävän tiedon välisen rajan ja ulottuvuuksien tutkiminen. Julkisuusperiaatteen lähtökohtana on viranomaisen asiakirjan julkisuus (PL 12 §), ja vaikka laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta tunnistaa digitaaliset tallenteet lain soveltamisalaan, ei tallenteen julkisuuden määrittely ole aina yksiselitteistä. Tutkimusongelma kiteytyy kysymykseen, onko välittömän julkisen vallan käytön yhteydessä syntyvä digitaalinen materiaali julkista. Tutkimuksessa sivutaan myös tallenteen muodostamiseen liittyviä toimivaltakysymyksiä sekä tiedon jakamiseen ja viranomaisyhteistyöhön liittyviä seikkoja.

Kyseessä on oikeusdogmaattinen tutkimus, jossa tarkastellaan vallitsevan lainsäädännön vaikutuksia käytännön toimintatapoihin sekä nykyisen julkisuuslainsäädännön soveltuvuutta tallenteiden muodostamalle erikoisalalle. Tutkimuksen pääasiallinen aineisto koostuu julkisuuslaista sekä viranomaisia koskevasta erityislainsäädännöstä, mutta myös oikeuskäytännöstä sekä hallituksen esitöistä.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että digitaaliset tallenteet muodostavat pääsääntöisesti viranomaisen asiakirjan, jolloin tallenteisiin sovelletaan julkisuuslakia, ja tallenteella olevan tiedon julkisuus ja salassapito tulee arvioida tallenteen sisältämän tiedon perusteella tapauskohtaisesti. Oleellista on myös laillisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteen noudattaminen niin tallenteen muodostamisessa kuin säilyttämisessä. Tutkimuksessa havaittiin myös epäselvyyksiä, joiden merkitys tulisi ajantasaistaa lainsäätäjän kannanotossa.

AVAINSANAT: julkisuusperiaate, asiakirjajulkisuus, salassapitoperiaate, julkisuuslaki, viranomaisyhteistyö, viranomaisen toimivalta

1. JOHDANTO

1.1. Tutkielman lähtökohdat ja tausta

Suomalaiseen hallintoon ja valtion nauttimaan legitimizeettiin kuuluu vahvasti avoimuus, joka toteutuu yhteiskunnan oikeutena saada tietoa viranomaisen toiminnasta¹. Avoimuuden vastakohtana on tietojen saannin rajoittaminen, ja joissain tilanteissa sen toteuttaminen on hallinnon uskottavuuden ja luottamuksen perusteella sallitumpaa kuin tietojen julkisuus. Viranomaisen toiminta on laaja-alaista ja se ulottuu yhteiskunnan jokaiselle sektorille, ja vaikka itsessään viranomaistoiminnan avoimuus on kansalaisoikeutena tärkeä asia, tuskin kukaan Suomessa oleskeleva henkilö haluaisi omia lääkärikäyntejään tai asiointiaan poliisin kanssa julkisesti nähtäville. Viranomaistoiminnan monimuotoisuuden vuoksi avoimuuden ja rajoitetun tiedon välillä oleva linja on häilyvä ja vaikeaselkoinen, ja sitä tulee usein tarkastella tapauskohtaisesti.

Viranomaisen toiminnasta sekä viranomaisen toimintapaikoilta on jo nyt olemassa paljon tallennettua digitaalista materiaalia, jota on muodostunut niin kansalaisten kuvaamana tai viranomaisten tuottamana. Kansalaiset jakavat entistä enemmän tallenteita keskenään, mutta myös viranomaiset ovat ymmärtäneet videoiden ja valokuvien merkityksen omassa toiminnassaan. Näitä viranomaisen tekemiä tallenteita voidaan hyödyntää viestittäessä kansalaisille, tallennettaessa tietoa erilaisilta tilannepaikoilta sekä turvattaessa viranomaisten ja kansalaisten oikeusturvaa. Kysymykseksi on kuitenkin noussut, että missä määrin viranomaisen tallentama digitaalinen materiaali on julkishallinnon avoimuuteen perustuen julkista, ja missä avoimen ja rajoitetun tiedon välinen viiva tässä kohdin vedetään.

Digitaalista materiaalia syntyy viranomaisessa monella eri tavalla. Esimerkiksi Helsingin poliisilaitos otti vuonna 2015 koekäyttöön poliisin kenttävirka-asuun kiinnitetyt haalari-kamerat, joiden käyttöönottamista perusteltiin muun muassa poliisin työturvallisuuden parantamisella, poliisin väkivaltaisen vastustamisen vähenemisellä sekä poliisin

¹ Mäenpää 2016: 1.

oikeusturvan lisääntymisellä. Kameroiden on tarkoitus kuvata virkapukuisen poliisin toimintaa sekä asiakkaiden käyttäytymistä tilannepaikoilla.² Myös muut turvallisuusviranomaiset käyttävät toiminnassaan erilaisia digitaalikameroita, joilla tallennetaan tilannepaikalla niin valokuvia, videokuvaa kuin äänitallenteita. Videointimahdollisuudesta on käyty myös yleistä keskustelua, ja huhtikuussa vuonna 2017 Eduskunnalle osoitetussa toimenpideoitteen ehdotetaankin, että ”hallitus ryhtyy toimenpiteisiin tallentavan digivideokamerajärjestelmän saamiseksi jokaiseen hälytystehtävää suorittavaan ajoneuvoon sekä työvaatteisiin kiinnitettävän vartalokameran saamiseksi henkilöille, jotka voivat hälytysluonteisissa työtehtävissään kohdata väkivaltaa tai sen uhkaa”.³ Toimenpideoitteen voidaan nähdä kattavan niin poliisin ja rajavartiolaitoksen toiminnan kuin pelastuslaitoksen ja ensihoidon onnettomuustilanteiden tallentamisen. Toimenpideoite ennen kaikkea osoittaa, että tilannepaikalla tapahtuvat tallentaminen nähdään tärkeänä viranomaisen toiminnan dokumentoimisen kannalta.

Tallentavien digitaalisten kameroiden hyödyntäminen ei ole uutta kuten julkisten tilojen valvontakamerat osoittavat, mutta tallenteiden käyttö viranomaistoiminnassa etsii vielä uomiaan. Oleelliseksi kysymykseksi nousee viranomaisten tehtäväkenttä ja sen erityislaatuisuus, sillä monet viranomaiset joutuvat toimintansa perusteella oleskelemaan tiloissa tai suorittamaan toimenpiteitä, jotka kuuluvat esimerkiksi yksityisyyden suojan piiriin. Tällöin viranomaisen tuottama digitaalinen materiaali saattaa sisältää viranomaisen avoimuutta korostavaa materiaalia, mutta myös julkisuudelta rajattua tietoa. Materiaalin määrittäminen julkiseksi tai rajatuksi on joskus vaikeaa, sillä viranomaisen kohtaamat tilanteet välittömän julkisen vallan toiminnassa eroavat toisistaan joskus merkittävästi, eikä joka tilanteessa toimivaa tarkkaa säännöstöä voida luoda. Tallennejulkisuuden ääri-laidassa on vartalokameralla tallentava ensihoitaja suorittamassa hoitotoimenpiteitä potilaalle, ja toisessa päässä poliisin kuvaama video yleisellä paikalla ilman poliisin aktiivisia toimenpiteitä. Näihin molempiin tapauksiin pätevät samat oikeudelliset rajoitukset ja vapaudet, mutta niiden yksityisyyteen kajoavat toimenpiteet ovat mittasuhteiltaan täysin erilaiset.

² Poliisihallitus 2016: 7.

³ Toimenpideoite TPA 12/2017 vp.

Viranomaisen tuottamaan materiaaliin liittyy vahvasti käsite viranomaisen asiakirjasta ja sen julkisuudesta. Viranomaisen asiakirjan julkisuus määritetään julkisuuteen liittyvässä lainsäädännössä, ja paperinen asiakirja on yleensä helposti todettavissa rajoitetuksi tai avoimeksi siihen liittyvän päätöksenteon ja muiden selkeästi arvioitavien seikkojen perusteella. Tämä pätee yleensä tilanteissa, joissa hallintotoiminta käsitetään kirjallisten papereiden ja erilaisten asiakirjojen byrokraattisena tarkasteluna. Tiettyjen viranomaisten toiminta toteutuu kuitenkin välittömän julkisen vallan käyttönä, jossa olennaista on viranomaisen toiminnan nopeus ja perinteisten hallintopäätösten määrämuotoisten menettelytapojen puuttuminen⁴. Kyseisiä viranomaisia ovat muun muassa poliisi, pelastusviranomainen, rajaviranomainen sekä tulliviranomainen. Näiden viranomaisten toiminnassa syntyvän digitaalisen tallennemateriaalin julkisuuden reunaviivat on vaikeammin määriteltävissä kuin perinteisten paperisten asiakirjojen, sillä tallenteiden syntymismekanismi on erilainen ja niitä ei voida kuvaushetkellä välttämättä liittää vireillä olevaan hallintopäätökseen. Tämän vuoksi tallenteen merkitys määrittyy vasta myöhemmin, ja sen julkisuuden rajaamisen arvioinnissa tulee huomioida kuvaustilanteeseen ja tallenteen käyttötarkoitukseen liittyvät seikat eri tavalla kuin paperisten asiakirjojen kanssa. Tallennetta voidaan käsitellä niin muistiinpanona tai luonnoksena kuin viranomaisen asiakirjana, minkä vuoksi julkisuuteen ja salaamiseen liittyvä ulottuvuus hämärtyy, ja voidaan ylipäättänsä pohtia, onko viranomaisen hallintotoiminnassa syntyvä digitaalinen materiaali julkista.

Viranomaisen toiminnan julkisuus ei ole vanha käsite, vaan se on yksi klassisista vapausoikeuksista, jonka perinteet ovat Ranskan ja Yhdysvaltojen valtiosääntöperinteessä⁵. Suomeen julkisuusperiaate on rantautunut Ruotsin vallan ajalta vuodelta 1766, jolloin Ruotsin valtiopäivät hyväksyivät julkisuusperiaatteelle perustuvan painonvapausasetuksen. Painonvapausasetus edellytti yleistä tiedon saatavuutta virkamiehen asiakirjoista⁶, mikä on kirjattu myös Suomen nykyiseen perustuslakiin (12 §). Säännöksen lähtökohtana on ollut luoda kansalaisille mahdollisuus ottaa osaa yhteiskunnalliseen keskusteluun sekä edellytykset kohdistaa kritiikkiä julkista valtaa kohtaan⁷. Nykypäivänä julkinen kritiikki

⁴ Jyränki 2012: 406.

⁵ Saraviita 2011: 198.

⁶ Mäenpää 2016: 1.

⁷ Saraviita 2011: 198.

ja yhteiskunnallinen keskustelu on siirtynyt toreilta ja huoltoasemilta sosiaaliseen mediaan. Moni viranomais on myös jalkautunut kyseisille kanaville tavoittaakseen ihmiset. Sosiaalisessa mediassa viranomaiset jakavat tietoa yleisesti viranomaistoiminnasta, mutta myös välittömän julkisen vallan käytöstä. Voidaanko digitaalisten tallenteiden osalta viranomaisen asiakirjan määritelmä laajentaa koskemaan siis myös sosiaalisen mediaan ladattua aineistoa ja asettaako tämä määritelmä aineistolle erilaisia vaatimuksia?

Viranomaisen toiminnan julkisuus on vanha ja painava vapausoikeus, jonka rajoittamista tulee miettiä aina tarkkaan ja harkitusti. Lähtökohtana on pidettävä viranomaisen toiminnan avoimuutta, mutta tarpeen mukaan julkista avoimuutta tulee voida rajoittaa niin yksilön kuin koko yhteiskunnan koskemattomuuden ja turvallisuuden vuoksi eikä julkisuus täten ole painoarvostaan huolimatta aina itsestään selvää. Digitaalinen materiaali asettuu lainsäädännön perusteella hieman epämääräisesti vanhan paperihallinnon määritelmiin, jolloin tietyt entiset julkisuuden arviointiperiaatteet saattavat soveltua huonosti digitaalisen materiaalin arviointiin. Tämän vuoksi viranomaisen digitaalisen materiaalin määrittely julkiseksi tai julkisuudelta rajoitetuksi saattaa aiheuttaa joissain tapauksissa hankaluuksia, ja on pohdittava millä tavoin digitaalinen materiaali tulisi käsittää, jotta viranomaisen toiminnan julkisuus ja avoimuus pystytään perusperiaatteena säilyttämään myös digitaalisten tallenteiden osalta.

1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuksen rajaaminen

Tämän tutkimuksen lähtökohtana on pohtia viranomaisen tuottaman digitaalisen materiaalin julkisen ja rajatun tiedon välistä rajaa ja ulottuvuuksia. Julkisuusperiaatteen lähtökohtana on viranomaisen asiakirjan julkisuus (PL 12 §), ja vaikka laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta tunnistaa digitaaliset tallenteet lain soveltamisalaan, ei tallenteen julkisuuden määrittely ole aina yksiselitteistä. Tutkimusongelma kiteytyykin siis kysymykseen, onko hallintoiminnassa syntyvä digitaalinen materiaali julkista. Kysymysteema lähestytään kolmen ulottuvuuden kautta, jotka myötäilevät myös tutkimuksen rakennetta. Ensimmäisessä luvussa pyritään määrittelemään missä ja millä perusteella viranomaisen tallenteet syntyvät sekä mikä on viranomaisen oikeus tallentaa digitaalista

materiaalia. Toisessa luvussa paneudutaan viranomaisen asiakirjaan liittyviin seikkoihin sekä tiedon hallintaan ja jakamiseen. Luvun pääteemana on kysymys ovatko digitaaliset tallenteet viranomaisen asiakirjoja vai viranomaisen luonnoksia ja muistiinpanoja. Viranomaisen asiakirjan asema on erittäin merkityksellinen tutkimuksen kolmannen luvun kannalta, sillä siinä paneudutaan siihen ovatko viranomaisen digitaaliset tallenteet julkisia ja missä määrin.

Nykypäivänä viranomainen tuottaa digitaalista materiaalia laaja-alaisesti. Materiaalia tuotetaan niin viranomaisen päivittäistoiminnassa osana virkatehtävien hoitamista tai liittyen erityisesti johonkin viranomaisen tiettyyn päätökseen tai ratkaisuun. Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella digitaalista materiaalia viranomaisen kaikessa toiminnassa, vaan digitaalisen materiaalin syntymistä, käyttöä ja käytettävyyttä tarkastellaan liittyen välittömän julkisen vallan käyttöön, jota suorittaa pääsääntöisesti turvallisuusalalla toimivat viranomaiset kuten poliisi, pelastusviranomainen, rajaviranomainen ja tulliviranomainen. Tutkimuksessa ei tarkastella kiinteiden digitaalikameroiden, kuten esimerkiksi valvontakameroiden materiaalia, vaan tutkimuksessa paneudutaan viranomaisen itse tuottaman materiaalin jäsentämiseen ja luokitteluun. Viranomaisen itse tuottamaa digitaalista materiaalia on esimerkiksi poliisin vartalokameralla tallennettu videokuva tai pelastuslaitoksen onnettomuuspaikalta ottamat valokuvat tai kypäräkameralla kuvattu tallenne. Tässä tutkimuksessa digitaalisilla tallenteilla käsitetään kuvat, videot ja äänitallenteet.

1.3. Tutkimusmenetelmä ja –aineisto

Tutkimus on hallinto-oikeudellinen tutkimus, jossa tarkastellaan julkisuuslainsäädännön ulottuvuuksia suhteessa viranomaisen tuottaman digitaalisen tiedon julkisuuteen ja rajoitettavuuteen. Kyseessä on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen tutkimus, jossa tarkastellaan vallitsevan lainsäädännön vaikutuksia käytännön toimintatapoihin sekä nykyisen julkisuuslainsäädännön soveltuvuutta tallenteiden muodostamalle erikoisalalle. Tutkimus pyrkii oikeusdogmatiikan avulla antamaan vastauksen siihen, mikä on voimassa olevan

oikeuden sisältö, ja mikä on aiheeseen liittyvien oikeusnormien konkreettinen vaikutus.⁸ Tutkimus pyrkii antamaan vastauksen siihen millä juridisilla perusteilla viranomaisen voi tuottaa digitaalista materiaalia sekä hallita ja jakaa sitä. Tutkimuksen pääteemana on kysymys siitä onko tallenteissa kyse julkisesta vai julkisuudelta rajoitetusta tiedosta. Viranomaisen tuottaman digitaalisen materiaalin julkisuus määräytyy vahvasti viranomaisen asiakirjan määritelmään, minkä vuoksi se on käsitteenä tutkimuksen kannalta oleellinen.

Tutkimuksen aihe on pieneksi rajattu, mutta silti varsin laaja-alainen. Tutkimuksen kohteena oleva välittömän julkisen vallan käyttö on moniulotteista, ja sen sisältöä ei voida yksiselitteisesti määritellä, sillä se muuttuu viranomaisen ja käsiteltävän toiminnan perusteella. Tämän vuoksi siihen liittyviä asioita tulee tarkastella tapauskohtaisesti ja laajalla spektrillä. Tallenteet itsessään ovat myös erilaisia ja niiden sisältämä tieto ja tiedon käyttötarkoitus saattavat erota toisistaan huomattavasti. Varsinaista tarkkaa ohjaavaa lainsäädäntöä ei kummastakaan toiminnasta ole, vaan toiminta perustuu yksittäisen viranomaisen etukäteisharkintaan opittujen toimintatapojen ja annetun ohjeistuksen perusteella. Tarkkojen määritelmien ja ohjeiden puuttuessa myös tässä tutkimuksessa käytetty lähdemateriaali tulee ymmärtää ja käsittää laajasti hakien vastauksia joskus myös varsinaisen viitekehyksen ulkopuolelta.

Tutkimuksessa käsiteltävä aihe määritellään lähtökohtaisesti oikeuslähteiden suppean merkityksen (*sensu stricto*) kattavien lähteiden avulla. Suppeassa merkityksessä lähteisiin sisältyy vain velvoittavat ja heikosti velvoittavat oikeuslähteet eli eriaisteiset säädöstekstit, lainvalmistelutyöt ja ennakkoratkaisut.⁹ Vahvasti velvoittavista oikeuslähteistä tärkeimpiä ovat suomalaisen lainsäädännön osalta perustuslaki, laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta sekä itse viranomaiseen liittyvät erityislait kuten esimerkiksi poliisilaki ja pelastuslaki. Aihepiirillä on myös vahva merkitys yhteiskunnalliseen keskusteluun ja demokraattisiin periaatteisiin, niin historiallisen kuin nykyisen merkityksensä vuoksi. Tämän vuoksi aiheen kytköstä perus- ja ihmisoikeuksiin, varsinkin sananvapauden ja yksityisyyden suojan osalta, ei voida ohittaa, vaan sitä on tarkasteltava myös perusoikeuskäsitelmistä.

⁸ Husa 1995: 133.

⁹ Aarnio 2006: 291.

Aihetta on tarkasteltava myös heikosti velvoittavien oikeuslähteiden avulla.¹⁰ Vallitsevaa lainkäyttöä tarkastellaan hypoteettisesti, koska julkisuuslaki on säädetty vuonna 1999 eli lähestulkoon 20 vuotta sitten, minkä vuoksi lainsäätäjän tarkoitus on saattanut olla teknologian kehittymisen vuoksi eri kuin nykyään. Vallitsevaa lainsäädäntöä tarkastellaan myös lain rationa, koska julkisuuslain soveltamisala on lainsäätövaiheessa kirjoitettu laajasti ja se kattaa myös yleiskäsitteenä tekniset tallenteet. Julkisuuslain osalta ei ole myöskään löydettävissä toiminnassa olevaa laajamittaista uudistushanketta, ja siksi voidaan olettaa, että lainsäädäntö on myös lähitulevaisuudessa nykyisenkaltainen.¹¹

Aiheen monimutkaisuuden vuoksi sitä tulee tarkastella hieman laajemmin kuin suppean merkityksen oikeuslähteet sallivat. Aarnion mukaan oikeuslähteitä ovat kaikki oikeuslähteen käsitteen laajan (sensu largo) merkityksen kattamat perusteet, minkä vuoksi oikeuslähteisiin voidaan katsoa kuuluvan myös muut sitä tukevat sallitut lähteet¹². Varsinaista oikeuskäytäntöä aiheeseen suoraan liittyen on löydettävissä vähän, minkä vuoksi oikeuslähteiden osuvuuden myötä käsite viranomaisten tallenteiden julkisuudesta tulee perustella myös muilla tavoin. Tältä osin tutkimuksessa käytetään oikeusdogmatiikan lisäksi oikeusteorian metodologian tutkimusmenetelmiä rakennettaessa tallenteiden julkisuuteen liittyvää tulkinta- ja soveltamisteoriaa.¹³ Oikeusteoreettinen tutkimusmenetelmä esiintyy pääosin tarkasteltaessa tutkimuskysymystä analogiaperiaatteen sekä e contrario - ja a fortiori -argumenttien perusteella. Oikeuskäytäntöä sekä muita pieniä lähteitä on löydettävissä liittyen sananvapauteen ja viranomaisen paperisiin asiakirjoihin liittyen. Näitä lähteitä käytettäessä on pohdittava, voidaanko niitä käyttää tilanteisiin poissulkevinä (e contrario) vai pääsääntöinä (a fortiori), joihin tallenteiden julkisuus sisältyy niin sanotusti alaihepiirinä.¹⁴

Aiheen monimutkaisuuden vuoksi asiaa tarkastellaan myös sallittujen oikeuslähteiden avulla.¹⁵ Itsessään viranomaisen avoimuus ja sananvapaus käsitteinä ovat jo vahvasti eettistä ja yhteiskunnallista keskustelua sisältäviä argumentteja ja peruseriaatteita, joiden

¹⁰ Aarnio 2006: 292.

¹¹ Aarnio 2006: 299.

¹² Aarnio 2006: 292.

¹³ Hirvonen 2011: 27.

¹⁴ Aarnio 2006: 290.

¹⁵ Aarnio 2006: 291.

merkitystä ei voida ohittaa, minkä vuoksi niiden asemaa tulkinnassa ei tule poissulkea¹⁶. Aiheeseen liittyy myös vahvasti erilaisia eettisiä ja moraalisia perusteita, jotka tukevat aihealaa joko julkisuuden avoimen tai rajoittamisen sallivana tai kieltävänä. Keskeistä aiheessa on myös viranomaiseen toimintaan liittyvät käytännölliset ja taloudelliset argumentit, sillä lähtökohtaisesti esimerkiksi muistiinpanojen tekeminen kuvaamalla on helpompaa kuin kirjoittamalla. Digitaalinen tallenne saattaa kuitenkin saada eri merkityksen oikeusteoreettisessa tarkastelussa kuin käsin vihkoon kirjoitettu muistiinpanoteksti.

¹⁶ Aarnio 2006: 293.

2. DIGITAALINEN TALLENNE JA TALLENNUSOIKEUS

Julkishallinto on suuri informaatiotuottaja Suomessa. Suurin osa viranomaisen nykyisin tekemästä materiaalista tallennetaan digitaalisesti saataville, ja paperisia tulosteita tehdään vain tarvittaessa ja pyydettyä. Tieto ja tiedon helppo saatavuus on viranomaistoinnassa erittäin merkityksellistä, sillä tallennetun tiedon avulla voidaan myöhemmin selvittää miten viranomainen on toiminut sekä mitkä ovat olleet toimintaan liittyneet perusteet.¹⁷ Oleellista viranomaisen sähköisessä toiminnassa sekä digitaalisesti syntyvässä materiaalissa on muistaa hyvän hallinnon periaatteet sekä perustuslaissa säädetyt perus- ja ihmisoikeudet. Tämän luvun teemana on digitaaliseen tallenteeseen liittyvät seikat sekä niiden juridiset ulottuvuudet. Luvussa pyritään myös selvittämään viranomaisen oikeudet ja toimivalta tuottaa digitaalista materiaalia.

2.1. Digitaalinen tallenne

Viranomainen muodostaa toiminnassaan paljon digitaalista materiaalia, ja se saattaa erota eri viranomaisten kesken käyttötarkoituksen ja tallennustavan perusteella. Pelastusviranomaisen tavoite on pyrkiä ehkäisemään samankaltaisten onnettomuuksien tapahtuminen tulevaisuudessa, ja tämän vuoksi onnettomuuspaikoilla kuvataan vällinneita olosuhteita, tapahtumia ja pelastuslaitoksen toimintaa. Tallenteita voidaan myöhemmin käyttää esimerkiksi pelastuslaitoksen koulutuskäytössä parantamaan onnettomuuspaikalla suoritettuja teknisiä ja taktisia toimintatapoja, mutta myös turvallisuusviestinnässä välitettäessä tietoa tulipalon syttymisriskeistä suurelle yleisölle ja näin vähentää tulipalojen määrää. Pelastuslaitoksella on myös lakisääteinen tehtävä arvioida tulipalon syttymissy, minkä vuoksi pelastuslaitos suorittaa palontutkintaa. Palontutkinnassa ilmenneet seikat tallennetaan mahdollista myöhempää käyttöä varten (PelL 41 §).

Pelastuslaitos pyrkii ehkäisemään tulevaisuuden onnettomuudet, kun taas poliisi käyttää tallennusvälineitä selvittäessään menneisyyden tapahtumia kuten rikoksia. Poliisi käyttää

¹⁷ Wallin & Konstari 2000: 27.

toiminnassaan digitaalisia tallennusvälineitä raportoidessaan esimerkiksi rikospaikan tai muun tutkittavan tilanteen olosuhteita, mutta myös kuulustellessaan asiaan liittyviä henkilöitä ja suorittaessaan erityistä valvontaa ja tarkkailua. Poliisi voi esimerkiksi poliisilain 4 luvun ja pakkokeinolain 10 luvun perusteella suorittaa teknistä valvontaa ja tarkkailua niin yleisellä kuin yksityisellä alueella, ja tämän tarkkailun perusteella saattaa syntyä erilaisia digitaalisia tallenteita. Poliisin toiminnassa syntyneet digitaaliset tallenteet voidaan myöhemmin liittää esitutkimusraporttiin, jos niillä voidaan olettaa olevan merkitystä asiassa.¹⁸ Poliisi on myös koekäyttänyt haalareissaan vartalokameroita, joilla pystytään kuvaamaan tosiasiallisen hallintotoiminnan tapahtumia, ja näin muodostunutta videokuva voidaan myöhemmin tarkastella niin esitutkinnassa kuin tuomioistuimessa¹⁹.

Sosiaalinen media ja verkkoon jaettava materiaali on muodostanut täysin uuden ulottuvuuden viranomaisen digitaaliselle materiaalille, sillä viranomaisen on nykyään monin verroin laajemmassa kanssakäymisessä kansalaisten kanssa kuin ennen sosiaalista mediaa. Viranomaisen jakaa sosiaaliseen mediaan erilaisia tallenteita omasta toiminnastaan ja näin soveltaa perustuslain julkisuusperiaatetta aktiivisesta tiedon jakamisesta, jolloin kyse on proaktiivisen julkisuusperiaatteen soveltamisesta²⁰. Esimerkiksi viranomaisen ylläpitämään mediapalveluun sähköisesti toimitetut viestit on katsottu kuuluvan julkisuuslain sovellettavuuden piiriin ja täten selkeästi viranomaisen toimialaan kuuluvaksi asiaksi²¹.

Viranomaisen tuottama digitaalinen materiaali ei ole enää pelkästään vanhamuotoisia viranomaisen asiakirjoihin liittyviä tallenteita, vaan käsite on laajempi. Tässä tutkimuksessa video- ja äänitallenteista sekä valokuvista käytetään yhteistä nimitystä digitaalinen tallenne. Digitaalinen käsitteenä kuvaa tallenteen sähköistä muotoa, jolloin se on nähtävissä ja kuunneltavissa jotain teknistä apuvälinettä käyttäen. MOT kielitoimiston sanakirjan mukaan tallenne on tallennuksen tulos²². Tämän perusteella digitaalinen tallenne on sähköisesti saatavilla oleva tallennuksen tulos riippumatta siitä missä muodossa

¹⁸ Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 262.

¹⁹ Poliisihallitus 2016: 7.

²⁰ Mäenpää 2016: 4.

²¹ KHO 18.1.2007 T 121.

²² MOT kielitoimiston sanakirja: tallenne.

tallenne on tehty. Juridisesti digitaalisen tallenteen käsitteen määrittelyminen on haastavampaa. Tallenne -termiä käytetään useassa säädöksessä kuvaamaan sitä tapahtumaa, jossa erikseen määritelty asia tallennetaan, jotta siihen voidaan myöhemmin palata tarvittaessa. Esimerkiksi laissa kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä (1433/2007 1 §) todetaan, että lain tarkoituksena on saattaa kansallinen kulttuuriaineisto yleisön saataville, mutta myös säilyttää se tuleville sukupolville ja tutkijoille, kun taas esitutkintalaissa todettu esitutkintapöytäkirja säilytetään mahdollista tuomioistuinkäyttöä varten (ETL 9:6).

Kulttuurisäilytyslaissa tallenne käsittää aineiston, joka ”sisältää ääntä, kuvaa tai merkkejä ja joka on teknistä menetelmää käyttäen tallennettu teknisen laitteen avulla käytettävälle alustalle” (laki kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä 3.1 § 3-k). Julkisuuslaki määrittelee digitaalisen tallenteen taas yhtenä muotona viranomaisen asiakirjasta, jolla tarkoitetaan ”käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla” (JulkL 5 §). Molempien määritelmien peruseriaate on sama, mutta julkisuuslain määritelmä on muotoiltu tekniikkaneutraalimmin, sillä julkisuuslakia valmisteltaessa on haluttu mahdollistaa lain mahdollisimman laaja sovellettavuus huolimatta tekniikan kehittymisestä. Tavoitteena on ollut myös, että tiedon tallentamistapa ei saa vaikuttaa julkisuuslain soveltamiseen. Julkisuuslain ainoa oletus on, että sähköinen tallenne sisältää erilaisin apuvälinein selville saatavan viestin.²³ Näin kirjattuna digitaalisen tallenteen merkitys on laaja eikä siitä voida käytännössä poissulkea minkäänlaista digitaalista materiaalia.

Viranomaisen digitaalisessa tallenteessa on kyse laajemmasta kokonaisuudesta kuin tiettyyn päätökseen tai asiaan liittyvästä prosessitallenteesta. Digitaalinen tallenne käsittää ennemminkin kaiken viranomaisen tuottaman visuaalisen tai auditiivisen materiaalin riippumatta siitä mikä sen ensisijainen käyttötarkoitus tai tallennustapa on. Digitaalisen tallenteen määritelmä ei ole riippuvainen tallenteen myöhemmästä käyttötarkoituksesta,

²³ Mäenpää 2016: 59 – 60.

vaan se toimii ennemminkin yläkäsitteenä, jonka alakäsitteitä esimerkiksi julkisuuslain määrittelemät viranomaisen asiakirjat ja muistiinpanot ovat. Digitaalisen tallenteen käsite on määriteltävä varsin laajasti, sillä tulevaisuuden hankkeet kuten reaaliaikainen videonsiirto, erilaiset viestipalvelut ja sosiaalisen median sovellukset tulevat muuntamaan viranomaisen kanssakäymisen entistä kauemmaksi perinteisestä byrokraattisesta asiakirjahallinnosta.

2.2. Hyvän hallinnon periaatteet tallentamisessa

Hyvän hallinnon periaatteet pitävät sisällään viranomaiseen kohdistuvat laadulliset ja sisällölliset vaatimukset²⁴. Jokapäiväisessä viranomaistyöskentelyssä periaatteiden noudattamisella pyritään parantamaan viranomaisen toimintaa niin kansalaisrajapinnassa kuin hallinnon sisäiseen toimintaan liittyen. Hyvän hallinnon periaatteita noudattamalla pyritään tuottamaan hyvää hallintoa, joka itsessään lisää avoimuutta, tehokuutta, joustavuutta ja lähestyttävyyttä sekä mahdollisuuksia vaikuttaa viranomaisen toimintaan²⁵. Hyvän hallinnon periaatteiden lähtökohtana on perustuslain 21 §, joka määrittelee kansalaisen oikeuden kunnolliseen viranomaishallintoon. Perustuslakia täydentää hallintolaki, jonka pääasiallisena tarkoituksena on ”toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa” sekä ”edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta” (HallL 1 §).

Hyvälle hallinnolle on olennaista tehokas ja toimiva hallintotoiminta- ja menettely, jonka edellytyksenä on hyvin organisoitu ja ohjeistettu viranomaisen sisäinen toiminta²⁶. Viranomaisella tulee olla selkeä ohjeistus miten tietyissä tilanteissa toimitaan ja miten toiminta organisoidaan. Digitaalisten tallenteiden tallentamisesta, säilyttämisestä ja käsittelystä tulee olla selkeä ohjeistus, ja siinä tulisi määrätä ainakin mihin digitaaliset tallenteet tallennetaan, kuinka kauan niitä säilytetään tai milloin säilyttäminen on ylipäättänsä mahdollista. Tällöin huolehditaan siitä, että yksittäinen viranomainen tietää miten kussakin tilanteessa tulee toimia. Myös kansalaisen on tiedettävä mitä viranomaisen hallintotoi-

²⁴ Mäenpää 2008: 55.

²⁵ Mäenpää 2008: 55.

²⁶ Mäenpää 2008: 57.

minnalta voidaan edellyttää. Tätä voidaan tukea viranomaisen proaktiivisella tiedottamisella.²⁷ Viranomaisen tulee kertoa kansalaisille avoimesti salassapitosäännösten puitteissa miten se toimii tietyissä tilanteissa, jolloin kansalainen on tietoinen viranomaisen toiminnasta erilaisissa tilanteissa eikä varsinaisia yllätyksiä pääse syntymään. Haalarikameroiden osalta poliisi on tiedottanut aktiivisesti kameroiden käytöstä, ja myös tuomioistuinkäytännön myötä osa videoista on tullut julkisiksi.²⁸ Tällä nähdään olevan vaikutuksia virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen ehkäisyyn, sillä kansalaisten oletetaan tietävän vartalokameroiden käytöstä ja niiden muodostamien tallenteiden myöhemmästä hyödynnettävyydestä esimerkiksi tuomioistuimessa, millä nähdään olevan ennaltaehkäisevä vaikutus.²⁹

Hyvän hallinnon periaatteet on todettu hallintolain 2 luvussa. Hallintolain 6 §:ssä on tiivistetysti määritelty viisi hallinnon oikeusperiaatetta: yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus ja luottamuksen suojan periaate (HallL 2 luku). Näitä periaatteita tukevat myös muut hallintolaissa mainitut ja hallinto-oikeuden alalla sovelletut periaatteet kuten lainalaisuusperiaate ja julkisuusperiaate. On huomioitava, että hyvän hallinnon periaatteita tulee soveltaa myös välittömän julkisen vallan käytössä niin hyvin kuin se on mahdollista³⁰.

Yhdenvertaisuusperiaatteen perusteella viranomaisella on velvollisuus kohdella kaikkia hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti³¹, eli viranomaisen on noudatettava samanlaisissa asioissa yhtenäistä menettelytapaa ja johdonmukaista ratkaisulinjaa³². Yhdenvertaisuusperiaatetta ei esimerkiksi täytä se, että julkisuuslain tiedonsaantioikeuden perusteella annettavista kopioista pyydetään kunnittain ja virastoittain vaihteleva maksu liiketaloudellisten perusteiden määrätessä hinnan, vaan maksun tulisi olla yhdenvertainen ja perustua todellisiin kustannuksiin³³. Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy myös julkisuuslain säädös, jossa tiedon pyytäjiä on kohdeltava yhdenvertaisesti riippu-

²⁷ Mäenpää 2008: 57.

²⁸ kts. Kunnas 13.10.2016: Ensi kertaa julki: Tämä poliisin haalarikameralla kuvattu video sulki voimankäytöstä valittaneen suun. Saatavissa: 21.1.2017: www.iltalehti.fi/uutiset/2016101322455622_uu.shtml.

²⁹ Poliisihallitus 2016: 7.

³⁰ Hautamäki 2004: 74.

³¹ Mäenpää 2008: 64.

³² Mäenpää 2008: 69.

³³ Oikeusministeriö 2004: 26.

matta pyytäjän henkilöllisyydestä (JulkL 9§ ja 13 §). Turvallisuusviranomaisten kuten poliisin ja pelastuslaitoksen osalta tässä korostuu eritoten median rooli, sillä viranomaisen on kohdeltava median edustajia samalla tavalla kuin muita tiedonpyytäjiä riippumatta siitä aiotaanko tieto julkaista mediassa vai ei.³⁴ Tietoja ei saa pimittää sillä perusteella, että ne voitaisiin julkaista myöhemmin tiedotusvälineessä.

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin (PL 2 §). Käyttäessään julkista valtaa viranomaisella tulee olla sen käyttöön oikeuttava toimivalta, joka on riittävän täsmällisesti ja ennakoitavasti määrätty lainsäädännössä.³⁵ Poliisi ei voi esimerkiksi yleisellä valvonnalla etsiä julkiselta paikalta huumeita huumekoiran avulla, sillä toimintatapa ei ole erikseen kirjattu lakiin ja poliisin toimivaltaan, eikä yleisen järjestyksen ylläpitäminen ole tarpeeksi tarkkarajainen peruste toimivallan antamiselle tähän tarkoitukseen³⁶. Tämä saattaa muodostaa ongelman digitaalisten tallenteiden osalta, sillä tällä hetkellä esimerkiksi poliisin vartalokameroiden käyttöperustetta ei ole kirjattu lainsäädäntöön, jolloin toimivalta kameran käyttöön saattaa olla joissain tilanteissa epäselvä. Myöskään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoa ei voida nähdä poliisikoiriin verraten riittävänä perusteena tallentamiselle. Tämä koskee myös muita viranomaisia. Pelastuslaissa ei ole edellytetty pelastusviranomaiselta onnettomuuksien tai tilanteiden tallentamista, vaan tallentaminen on muodostunut käytännön toiminnan myötä itseohjautuvasti.

Laillisuusperiaatteeseen liittyy vahvasti tarkoitussidonnaisuusperiaate. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen perusteella viranomaisella on oikeus käyttää toimivaltaansa vain laissa esitettyihin tarkoituksiin. Periaate sisältää myös kiellon käyttää harkintavaltaa väärin.³⁷ Lainkäytön tarkoitussidonnaisuutta ei voida yksiselitteisesti määritellä, vaan sallitut rajat on selvitettävä tarkastelemalla sovellettavan normin sisältöä ja päämääriä tapauskohtaisesti³⁸. Julkisuuslain soveltamisen tarkoitussidonnaisuutta voidaan tarkastella julkisuuslain 1 § ja 3 § perusteella, joissa todetaan lain pääasiallisen tarkoituksen olevan perustuslain hengen mukaisesti avoimuus sekä yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuudet

³⁴ Mäenpää 2016: 449.

³⁵ Mäenpää 2008: 60.

³⁶ EOA 29.11.2013: Dnrot 1870/4/13, 2061/4/13, 2186/4/13, 2187/4/13 ja 2189/4/13.

³⁷ Mäenpää 2008: 65.

³⁸ Mäenpää 2008: 72.

vaikuttaa julkisen vallan käyttöön sekä valvoa oikeuksiaan ja etujaan.³⁹ Näin ollen viranomaisen tulee jo aiemmin todetun mukaan huolehtia kaikessa toiminnassaan avoimuudesta.

Keskeistä digitaalisessa tallentamisessa on tallentamisen tarkoitus, sillä tallentamisen tulee perustua todelliseen tarpeeseen eikä sitä tulisi suorittaa tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti vain oletettua ja mahdollista myöhemmin selviävää käyttöä varten.⁴⁰ Poliisin vartalokameroiden osalta poliisille on annettu mahdollisuus tallentaa tilannepaikalla ja päättää tallenteen jatkokäytöstä vuorokauden sisällä tallenteen kuvaamisesta, minkä vuoksi voidaan olettaa, että kuvaamista ei aina ole suoritettu tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti. Viranomaisen tulee osoittaa selkeä tarkoitussidonnaisuus eritoten tallentaessaan yksityisyyden suojan rajoittamalla alueella, ja onkin epäilyttävää, jos tarkoitussidonnaisuus voidaan todistaa vasta tallentamisen jälkeen. Tallenteen säilyttämisen tarkoitus on myös selvitettävä, ja kyseisen periaatteen osalta kaikki tallenteet, joiden säilytystarkoitusta ei voida selvittää, tulisi tähän periaatteeseen nojaten hävittää.

Objektiviteettiperiaatteen tarkoituksena on turvata luottamus viranomaisen toiminnan puolueettomuuteen ja asianmukaisuuteen⁴¹. Sen perusteella viranomaisen toimien on oltava objektiivisesti perusteltavia ja puolueettomia⁴². Tilannepaikalla viranomaisen tallentama digitaalinen materiaali kertoo objektiivisesti tilanteen ja tapahtumat viranomaisen tullessa paikalle, ja sen perusteella voidaan jälkikäteen selvittää luotettavasti vallinneet olosuhteet. Objektiviteettiperiaate edellyttää myös, että julkisuuslain perusteella salassa pidettäväksi määrättyä asiakirjaa koskeva salaamispäätös on perusteltu objektiivisesti eikä se perustu epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin⁴³. Eli toisin sanoen viranomaisen ei voi määrätä tiettyä asiakirjaa salaiseksi vain omasta tahdostaan, vaan päätös tulee aina perustella objektiivisesti ja lakiin perustuen.

³⁹ Mäenpää 2016: 450.

⁴⁰ Poliisihallitus 2016: 13.

⁴¹ Mäenpää 2008: 73.

⁴² Mäenpää 2008: 65.

⁴³ Mäenpää 2016: 449.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa laissa määriteltyyn päämäärään nähden (HallL 6 §). Mäenpään mukaan suhteellisuusperiaate koostuu kolmesta eri peruselementistä. Viranomaisen toimien tulee olla tehokkaita sekä sopivia suhteessa tavoiteltuun päämäärään, toimien tarpeellisuus ja välttämättömyys tulee arvioida erityisesti sen kohteen etujen ja oikeuksien kannalta sekä toimien tulee olla oikeasuhtaisia, eivätkä ne saa rajoittaa yksityisen oikeuksien enempää kuin päämäärän suhteen on tarpeellista.⁴⁴ Julkisuuslakia sovellettaessa viranomaisen on valittava toimintatapa, joka rajoittaa perusoikeuksia, eli julkisuutta, vähiten. Tällöin voidaan soveltaa osajulkisuuden periaatetta, jolloin koko tallennetta tai siihen kuuluvia tiettyjä osia ei määrätä salassa pidettäviksi, vaan osa tallenteesta on julkista tietoa. Viranomaisella on velvollisuus julkaista tietty asiakirja osittain vain, jos jäljelle jäävä asiakirja muodostaa ehjän ja selkeän kokonaisuuden.⁴⁵ Näin ollen viranomainen rajoittaa yksityisen oikeutta tietoon suhteellisuusperiaatteen mukaisesti mahdollisimman vähän. Digitaaliset tallenteet saattavat kuitenkin muodostaa ongelmia osajulkisuuden osalta, sillä esimerkiksi tietystä videosta osien poistaminen osajulkisuuden tuottamiseksi ei muodosta ehjää kokonaisuutta ja viranomaisella ei ole velvollisuutta muokata digitaalista tallennetta sellaiseksi, että se voidaan julkaista.⁴⁶

Suhteellisuusperiaate on vahvimmin esiintyvä oikeusperiaate arvioitaessa tallenteen julkisuutta, sillä julkisuus ja yksityisyys tai velvollisuus salassapitoon muodostavat vahvan liitoksen, jossa toista rajoittamalla annetaan toiselle periaatteelle enemmän mahdollisuuksia. Julkisuuslaissa on esitetty perusteet julkisuuden rajoittamiselle, mutta julkisuuslakia tulkittaessa on aina muistettava avoimuutta ja julkisuutta korostava perusoikeusmyönteinen tulkinta ja perustuslain ensisijaisuus. Suojattavaa etua ja tiedonintressiä on punnittava tapauskohtaisesti, ja yleensä vastakkain ovat yleinen etu ja yksityisyys.⁴⁷ Tapauskohtaista määrittelyä helpottamiseksi on luotu esimerkiksi tietynlaista lainsäädäntöä ja ohjeistusta, joista esimerkiksi potilastietoihin liittyvä salassapitoa määrittelevä lainsäädäntö on laajimmin myös kansalaisten keskuudessa omaksuttua.⁴⁸

⁴⁴ Mäenpää 2008: 73.

⁴⁵ Mäenpää 2016: 40.

⁴⁶ Mäenpää 2016: 40.

⁴⁷ Mäenpää 2016: 448.

⁴⁸ kts. Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 17.8.1992/785 13 §.

Viranomaistoiminta pohjautuu lainsäädännössä annettuihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin huolehtia jokapäiväisestä valtiollisesta ja kunnallisesta hallinnosta. Viranomaisten tulee toimiessaan noudattaa lakia, ja toimien on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia, jotka vilpittömästi toimineella on olemassa.⁴⁹ Luottamuksensuojan kohteena on oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetut odotukset viranomaisen toiminnasta. Toisin sanottuna kansalaisen tulee pystyä luottamaan siihen, että viranomainen noudattaa julkisuuslakia ja sen soveltamiseen liittyviä tuomioistuimen päätöksiä ja oikeuskäytäntöä.⁵⁰ Viranomainen ei voi myöskään puuttua yksipuolisesti odotettuihin oikeuksiin, eli voimassaoleviin oikeussuhteisiin tai muuhun oikeusjärjestykseen, taannehtivilla toimenpiteillä.⁵¹ Edellä kuvaillun digitaalisen tallentamisen osalta luottamuksen suojan toteutumista ei voida määrittellä tarkasti, sillä puuttuva lainsäädäntö ei muodosta vähimmäisvaatimusta tai enimmäisrajoja tallentamiselle. Tällöin kansalaiselle muodostuva luottamuksen suojan periaatteen odotusarvo on muodostunut vain viranomaisen itse luoman käytännön ohjeistuksen, yleisten toimintatapojen ja yksittäisen viranomaisen harkintavallan perusteella. Näiden perusteella odotettu arvo on olemassa, mutta ei aina selvän tarkkarajaisesti. Oleellisimpana arvona voidaan tässä nähdä yksityisyyden suoja, jota viranomaisen tulee kunnioittaa sillä tavalla, että kansalainen voi luottaa oman yksityisyytensä toteutuvan.

Hyvän hallinnon periaatteiden osalta on olennaista, että viranomainen noudattaa toiminnassaan niitä. Digitaaliset tallenteet muodostavat tietyissä tilanteissa säädösten osalta aukon, johon ei ole lainsäädännöllistä määrittelyä olemassa. Tällöin hyvän hallinnon vaatimusten määrittely saattaa osoittautua joissain tapauksissa hankalaksi. Keskeisintä on muistaa, että hyvän hallinnon periaatteita on noudatettava myös välittömän julkisen vallan käytössä niin hyvin kuin se on mahdollista. Periaatteet pätevät niin asiakastilanteessa kuin tilanteen jälkeen, eikä tilanteen tai onnettomuuden päättymisen merkitse viranomaisen vastuun ja velvollisuuksien päättymistä. Hyvän hallinnon periaatteita on noudatettava koko digitaalisen tallenteen elinkaaren ajan.

⁴⁹ Mäenpää 2008: 65, 2008: 76.

⁵⁰ Mäenpää 2016: 450.

⁵¹ Mäenpää 2008: 76.

2.3. Yleinen järjestys ja turvallisuus tallentamisen perusteena

Turvallisuus on monialainen käsite ja sen määrittely on haasteellista, sillä määritelmä on aina suhteellinen ja tieteenalakohtainen⁵². Yleisesti turvallisuus voidaan käsittää vapautena uhkista tai kykynä puolustautua niitä vastaan⁵³. Turvallisuus muuttuu muuttuvan maailman mukana, eikä esimerkiksi turvallisuutta tai sen ylläpitämistä voida nähdä enää samanlaisena kuin esimerkiksi ennen vuoden 2001 terrori-iskuja tai kevään 2014 tapahtumia. Turvallisuus on ennen kaikkea sosiaalinen konstruktio, joka on sosiaalisen prosessin tulos. Siihen vaikuttaa ympäröivässä maailmassa tapahtuvat asiat ja ihmisten spontaani ja ohjattu reagointi niihin.⁵⁴

Viranomaisen merkitys turvallisuuden sosiaalisen konstruktion luomisessa on tärkeä, sillä yleinen järjestys ja turvallisuus on nähty vuosisatojen ajan julkisen vallan tehtävänä. Perinteisinä turvallisuuden luomisen keinoina on nähty laki, oikeus, poliisi, armeija, vakuutus ja sosiaaliturva.⁵⁵ Nämä yhdessä muodostavat konstruktion, jonka yhden osa-alueen heikentymisellä on selkeä vaikutus kansalaisten subjektiiviseen kokemukseen turvallisuudesta, mutta myös tämän myötä objektiiviseen turvallisuustilanteeseen. Tämä konstruktio on historiallinen, ja esimerkiksi sana ”poliisi” on alun perin tarkoittanut valtion sisäistä hallintoa, joka vastaa turvallisuudesta. K. J. Ståhberg on todennut että ”Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämisellä eli poliisilla tarkoitetaan yhteiskuntaa ja yksityisiä uhkaavain vaarain torjumista valtion käsky- ja pakkovallan kautta”.⁵⁶ Sitaitissa kiteytyy nykyinen juridinen käsitys turvallisuuden luomisesta, sillä julkinen valta pyrkii vaikuttamaan turvallisuuden ylläpitämiseen pääosin lainsäädännöllisen käsky- ja pakkovallan kautta. On kuitenkin huomioitava, että käsky- ja pakkovalta eivät yksinään muodosta turvallisuutta, vaan viranomaisen avoimella proaktiivisen julkisuusperiaatteen noudattamisella pystytään vaikuttamaan myös kansalaisten kokemaan subjektiivisen turvallisuuden tunteeseen.

⁵² Virta 2011: 121.

⁵³ Eskola 2008: 1.

⁵⁴ Eskola 2008: 2.

⁵⁵ Virta 2011: 118.

⁵⁶ Virta 2011: 119.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on julkisen vallan vastuulla oleva tehtävä, ja sitä suorittaa pääosin poliisi poliisilain 1 § perusteella. Poliisin suorittamat tehtävät perustuvat järjestyslakiin, jossa yleinen järjestys ja turvallisuus on määritelty. Järjestyksessä käsite muodostuu kahdesta osatekijästä: yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta. Yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan normaalitilan säilymistä yleisillä paikoilla, jossa rauhaa ei häiritä enempää kuin paikan tai tapahtuman luonteeseen nähden on soveliaista. Turvallisuus tarkoittaa taas lähinnä henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaamista, ja tilannetta, jossa ihmiset voivat pelkäämättä ja toisten estämättä käyttää heille kuuluvia perusoikeuksia.⁵⁷ Turvallisuuden osalta on huomioitava, että yksilö on turvallisuuden subjekti eli toimija, mutta myös objekti eli kohde.⁵⁸ Eli toisin sanottuna, vaikka yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito on julkisen vallan tehtävä, jossa yksilö on objektina, vaikuttaa yksilö subjektina omalla käyttäytymisellään ja toiminnallaan laajasti turvallisuuden toteutumiseen.

Julkisen vallan turvallisuuden turvaamisperiaatteen lähtökohtana on perustuslaissa todettu oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §). Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (5 art) määritellään vapaus ja henkilökohtainen turvallisuus jokaisen oikeudeksi. Tätä määritelmää korostaa myös YK:n KP-sopimus (9 art)⁵⁹. Turvallisuus voidaan käsittää siis vapautena uhkista, minkä perusteella turvaamalla yksilön vapaus rakennetaan samalla turvallisuutta. On huomattava, että perus- ja ihmisoikeudet on kirjoitettu nimenomaan yksilön näkökulmaa ajatellen, ja vasta yksilön turvattu perusoikeus muodostaa suuremman, kollektiivisen turvallisuuden käsitteen.⁶⁰ Julkisen vallan tehtävä turvallisuuden ylläpitämisessä korostuu perustuslain 22 §:ssä, jossa todetaan julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tästä voidaan johtaa velvoitteen konkretisoituminen järjestys- ja poliisilaissa aktiivisena julkisen vallan toimenpiteenä⁶¹.

⁵⁷ HE 20/2002, vp s. 31.

⁵⁸ Tuori 1999: 922.

⁵⁹ Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja valinnainen pöytäkirja valitusmenettelystä 1966.

⁶⁰ Tuori 1999: 922.

⁶¹ Tuori 1999: 924.

Turvallisuuden ylläpito nähdään kovin usein vaihtokauppana eri arvojen tai perusoikeuksien välillä. Yleisimpiä näistä ovat vapauden, johon sisältyy yksityisyydensuoja, ja turvallisuuden vastakkainasettelu. Edellä mainitun kaltaisesti ne kulkevat käsi kädessä, mutta vallalla oleva trendi pohjautuu siihen käsitykseen, että rajoittamalla vapautta lisää turvallisuuksi tai vastaavasti päinvastoin. Olennaista on pohtia, kuinka paljon suuri yleisö on valmis luopumaan henkilökohtaisesta vapaudestaan tai yksilönsuojastaan esimerkiksi kansallisen turvallisuuden vuoksi.⁶² Videovalvonta kaventaa yksilön vapautta elää omaa elämäänsä ilman julkisen vallan tai muiden henkilöiden siihen puuttumista, ja on argumentoitu, että videovalvontaa lisäämällä voidaan vähentää rikosten määrää ja täten parantaa turvallisuutta. Tämä perustelu on esimerkiksi nähty usein kotimaisessa keskustelussa, kun poliisi on ilmoittanut lisäävänsä kameratolppia tietyille tieosuudelle. Poliisiin mukaan kameratolpat vähentävät onnettomuuksia, kun valvonta lisääntyy⁶³, mutta toisaalta kameratolpat voivat tuoda mukanaan erilaista riskikäyttäytymistä, jolloin onnettomuuksien määrä saattaa myös kasvaa⁶⁴. Kameravalvonnan vaikutuksia rikollisuuteen tietyillä alueilla on myös tutkittu ja tulokset ovat vaihtelevia, eikä aktiivisella kameravalvonnalla, eli yksityisyyteen puuttumisella, ole voitu esittää selkeää korrelaatiota rikosten määrään.⁶⁵

Poliisiin vartalokameroiden käyttöönottamista on perusteltu virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen sekä muiden negatiivisten reaktioiden vähenemisellä, mutta edellä mainittuun pohdintaan liittyen, voidaan argumentoida voiko yksilön vapautteen puuttumalla kuvaustapahtumassa kotirauhan suojelemalla alueella vähentää rikollista käyttäytymistä.⁶⁶ Kameravalvonnan vaikutus yleiseen turvallisuuteen perustuu ennen kaikkea jälkikäteiseen toimintaan, jossa videotallennetta tarkasteltaessa on pystytty ratkaisemaan rikoksia saataessa selville tapahtumien todellinen kulku⁶⁷. Siksi onkin pohdittavissa, onko käyttäytymisen muuttuminen enemmänkin pelkoa sanktioista. Vartalokameroiden tallentama videomateriaali perustuu suurilta osin asioiden jälkikäteiseen selvittämiseen. Jälkikäteisessä valvonnassa pystytään todistamaan luotetusti tapahtumien kulku, jolloin niin poliisi-

⁶² Monahan 2006: 2.

⁶³ Ahtiainen 2017.

⁶⁴ Kunnas 2016.

⁶⁵ Monahan 2006: 3.

⁶⁶ Hätönen 2016: 7.

⁶⁷ Monahan 2006: 9.

sin kuin asiakkaankin oikeusturva parantuu. Tällä on edelleen merkitystä kansalaisten kokemaan luottamukseen viranomaista kohtaan ja myös subjektiivisen turvallisuuden tunteeseen.

Yleisen turvallisuuden käsite on yleinen perusoikeuksien rajoitusperuste, sillä monessa lainsäädännössä jotain tiettyä toimenpidettä on perusteltu yleisen turvallisuuden ja järjestyksen suoman tarkoituksen perusteella. Esimerkiksi pelastuslaissa pelastusviranomaiselle annettu oikeus suorittaa palotarkastuksia kotirauhan piirissä on perusteltu yleisen turvallisuuden konseptilla⁶⁸, jossa puuttumalla yksittäisten asuntojen turvallisuustilanteeseen turvataan kollektiivinen turvallisuus. Poliisin toimenpiteitä on taas perusteltu tarkoitussidonnaisuuden perusteella, jolloin on todettu, että poliisin päämäärät ovat yhteiskunnallisen intressin kannalta tärkeitä.⁶⁹ Molemmissa tapauksessa rajoitusperusteena on käytetty toisen perusoikeuden suojaamista, jolloin yksilön etu on sovitettu yhteen koko yhteisön etujen kanssa.⁷⁰

Kaarlo Tuori on argumentoinut, että yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta ollaan luomasta uutta superoikeutta muiden perusoikeuksien kustannuksella.⁷¹ Tällä hän tarkoittaa sitä, että yleisen turvallisuuden perustetta voidaan käyttää perusteluna lähestulkoon aina, siitä huolimatta onko kyseinen rajoitusperuste täysin tarkkarajaisesti ja yksityiskohtaisesti määritelty. Yksityisyyden suojan oikeudesta on käyty paljon keskustelua myös vuonna 2017, kun uusi tiedustelulaki on ollut valmistelussa, sillä tullessaan ajantasaiseksi säädökseksi se antaisi viranomaisille laajoja oikeuksia yksityisyyden suojaan puuttumiseen. Lähtökohtaisesti pääperusteluna on käytetty vain yleistä turvallisuutta. Turvaamalla yksilön oikeus turvallisuuteen voidaan muodostaa laajasti turvattu sektori, jossa yksilön on turvallista elää. On kuitenkin argumentoitavissa voidaanko kollektiivista hyvää palauttaa yksilön hyväksi ja oikeuksiksi⁷², ja voiko kollektiivinen hyvä olla painoarvoltaan vahvempi kuin yksilön turvallisuus.⁷³ Perusoikeuksien rajoitusedellytyksien hyväksyttävyyksvaatimuksena on pidetty yleisesti rajoituksen tarkkarajaisuutta sekä tiettyyn aikaan

⁶⁸ HE 257/2010 vp s. 102.

⁶⁹ PeVL 5/1999 vp; Viljanen 2001: 127.

⁷⁰ Viljanen 2001: 129 – 130.

⁷¹ Tuori 1999: 162.

⁷² Tuori 1999: 169.

⁷³ Viljanen 2001: 170.

ja paikkaan perustuvaa toimenpidettä ja toimivaltaa. Yleinen järjestys on kuitenkin rajoitusperusteena sangen ylimalkainen eikä se täytä aina tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusta.⁷⁴

Olenneisinta asiassa on pohtia, kuinka pitkälle yksilö on valmis luopumaan oikeuksistaan yleisen turvallisuuden ja järjestyksen vuoksi. Suomalainen luottaa viranomaiseen laajasti⁷⁵, mikä saattaa olla yksi syy siihen, miksi kansalainen on valmis luopumaan esimerkiksi yksityisyydestään yhteisen hyvän vuoksi. Myös viimeaikainen keskustelu terrorismin torjunnasta on vaikuttanut vahvasti lainkäyttöön ja eri oikeuksista käytyihin keskusteluihin⁷⁶, sillä tuloksella, että yhteisöllisten oikeushyvien kuten hengen, terveyden, vapauden, omaisuuden ja ruumiillisen koskemattomuuden merkitys on kasvanut⁷⁷ ja eri viranomaisten toimivalta on lisääntynyt⁷⁸. Näiden seikkojen vuoksi kansalainen on todennäköisesti valmis luopumaan yksityisyydestään ja vapaudestaan yhteisen hyvän, eli turvallisuuden ja järjestyksen, vuoksi. Näin ollen esimerkiksi kuvaustapahtumasta luodaan yhteisen hyvän toteutumisen edellytys ja peruste digitaalisen tallenteen tekemiselle.

2.4. Julkisen vallan käyttö ja viranomaisen toimivalta

Julkinen valta on sopimukseen perustumatonta yksipuolista määräämistä yksityisen eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista⁷⁹. Siihen sisältyy erilaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, joille olennaista on päätöksen yksipuolisuus ja yksityistä velvoittava luonne. Julkinen valta ei ole pelkästään valtion toimintaa, vaan julkisen vallan alaan kuuluu useat itsehallinnolliset yksiköt, kuten kunnat ja yliopistot sekä välillisen julkisen hallinnon organisaatiot ja julkisoikeudelliset yhdistykset.⁸⁰ Julkisen vallan käytön lähtökohtana on perustuslain 2 §, jossa todetaan julkisen vallan käytön lainalaisuusperiaate. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja sen käyttö tulee olla tarkkarajaisesti

⁷⁴ Viljanen 2001: 187.

⁷⁵ Kuisma 2016.

⁷⁶ Lindstedt 2007: 1008.

⁷⁷ Lindstedt 2007: 1014.

⁷⁸ Lindstedt 2007: 1010.

⁷⁹ Kuopion HAO 29.05.2012 12/0212/2.

⁸⁰ Saraviita 2011: 69 – 70.

säännelty ja määritelty. Tämä on todettu myös Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä, jossa toimivaltaan sitoutumaton päätös oli lainvastainen.

Helsingin HAO 19.9.2001 07/1242/2: Kunnallinen pysäköinninvalvoja oli valtuuttanut yksityisen vartiointiyhtiön työntekijän suorittamaan pysäköinnintarkastajan tehtäviä sairaalan alueella. Työntekijä oli määrännyt tällä valtuutuksella pysäköintivirhemaksun. Hallinto-oikeuden mukaan kunnallinen pysäköinninvalvoja ei ole voinut määrätä työntekijää suorittamaan kyseisiä tehtäviä, koska asiasta ei ole määrätty lailla tai sen nojalla. Pysäköintivirhemaksukehotuksen antajalla ei ollut asiassa toimivaltaa, joten pysäköinninvalvojan päätös tuli hylätä.

Yksi osa julkisen vallan käyttöä on välittömän julkisen vallan käyttö, joka tarkoittaa pakko- tai voimakeinojen käyttämistä, välittömästi velvoittavien käskyjen antamista tai muunlaista välitöntä puuttumista yksilön toimintavapauteen. Viranomaisen toimivalta toimia tämänlaisissa tilanteissa on säädetty viranomaista koskevassa erityislainsäädännössä.⁸¹ Välittömän julkisen vallan käyttöä on eri turvallisuusviranomaisten suorittamat tosiasialliset toimenpiteet kuten poliisin toiminta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai pelastusviranomaisen toiminta onnettomuuspaikalla. Turvallisuusviranomaisten digitaaliset tallenteet muodostuvat yleensä välittömän julkisen vallan käytön yhteydessä, sillä poliisi käyttää tilannepaikalla toimiessaan haalarikameraa tai pelastusviranomaisen kypärään kiinnitettyä videokameraa, jotka kuvaavat onnettomuuspaikan tapahtumia. Nämä ja muut viranomaiset suorittavat myös tilanteenjalkeista tutkintaa onnettomuuspaikoilla, jolloin tilannepaikan olosuhteet tallennetaan digitaaliselle tallenteelle.

Julkisen vallan käyttöä ei voida toteuttaa delegoidulla lainsäädännöllä kuten asetuksilla tai hallinnollisilla normeilla, joita voivat olla ministeriön määräykset, ohjeet tai muut hallinnolliset suunnitelmat. Erilaisilla delegoidulla säädöksillä voidaan ohjata viranomaisen toimintaa, mutta toimivallan pitää kuitenkin aina perustua lakiin.⁸² Esimerkiksi poliisin haalarikameroista ei tällä hetkellä ole olemassa lainsäädäntöön kirjattua säännöstä, ja haalarikameroita on käytetty Poliisihallituksen hallinnollisen ohjeen perusteella Helsingin poliisilaitoksen alueella.⁸³ Onkin siis kyseenalaista voidaanko kameroita käyttää pelkästään hallinnollisen ohjeen perusteella vai tuleeko käyttöön olla lainsäädännössä poliisin normaalin toimivallan lisäksi esitetty erillinen toimivalta.

⁸¹ HE 1/1998 vp s. 74; Mäenpää 2017: 73.

⁸² Mäenpää 2008: 60.

⁸³ Hätönen 2016: 7.

Julkisen vallan käytössä on eroteltavissa voimankäytön intensiteetin asteita, ja suurin ero on julkisen vallan käytöllä ja merkittävän julkisen vallan käytöllä. Keskeinen ero julkisen vallan käyttöön nähden on, että merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle (PL 124 §), ja sen käytöllä puututaan huomattavalla tavalla yksityisen etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin.⁸⁴ Merkittävän julkisen vallan käytölle on olennaista viranomaisen ”itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin”.⁸⁵ Esimerkiksi pelastusviranomaisen tekemät palotarkastukset kotirauhan piiriin luokitellaan merkittävän julkisen vallan käytöksi (PeL 80 §).

Digitaalisten tallenteiden muodostamisen osalta keskeisintä on kysymys, onko niiden tekeminen julkisen vallan vai merkittävän julkisen vallan käyttöä. Rikoslain mukaan julkista valtaa käyttävä henkilö on se, jonka ”tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta ja velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen” (RL 40:11). Tehdessään digitaalisen tallenteen välittömän julkisen vallan toiminnassa viranomainen ei suoranaisesti anna toiselle henkilölle velvoittavaa määräystä tai pääätä toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tallenteen muodostamisella viranomainen ei puutu toisen henkilön asemaan, vaan tallenne muodostuu viranomaisen toiminnasta asiakasrajapinnassa, mikä voisi olla verrattavissa esimerkiksi katon rajassa olevaan tallentavaan kameravalvontaan. Tämän perusteella kyse ei olisi julkisen vallan käytöstä.⁸⁶

Viranomainen joutuu usein toimimaan tilanteissa ja paikoissa, joita suojaa kotirauhan ja yksityisyyden suojaan liittyvät säännökset. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastukset⁸⁷ sekä merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin puuttuvat toimenpiteet ovat merkittävän julkisen vallan käyttöä⁸⁸. Myös

⁸⁴ kts. kohta 3.1.

⁸⁵ Mäenpää 2017: 72.

⁸⁶ Kts. KKO 2008: 78. A oli uhkaamalla vaatinut terveyskeskuslääkärinä uusimaan hänen lääkemääräyksensä. Toimintaa ei pidetty virkamiehen väkivaltaisena vastustamisena, koska lääkemääräysten kirjoittaminen ei ole julkisen vallan käyttöä.

⁸⁷ PeVL 39/2016 vp s. 5. Kts. PeVL 40/2002 vp; PeVL 46/2001 vp.

⁸⁸ HE 1/1998 vp s. 179.

kaikki poliisin tiedonhankinta, joka puuttuu merkittävästi yksityishenkilön yksityisyyden suojaan, voidaan nähdä julkisen vallan käyttämisenä⁸⁹. Näin ollen viranomaisen saattaa puuttua tallenteen tekemisellä toisen etuun tai oikeuteen tallentaessaan asiakastilanteessa muodostuvia tapahtumia, sillä toiminta on omiaan puuttumaan yksilön perusoikeuksiin. Tällöin toiminta voidaan katsoa julkisen vallan käytöksi, ja kun kyseessä on merkittävä tavalla yksilön perusoikeuksiin, kuten yksityisyyden suojaan puuttuva teko, on kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä. Jos tallenteen muodostaminen katsotaan julkisen vallan käytöksi, tulee sen muodostamiseen oleva toimivalta olla kirjattuna viranomaista koskevaan erityislainsäädäntöön. Eritoten jos kyseessä on merkittävän julkisen vallan käyttö.

Tuorin mukaan viranomaisen toimivalta perustuu viranomaiselle annettuun tehtävään, jonka suorittamiseen sille tulee myös antaa toimivalta.⁹⁰ Laillisuusperiaatteen (PL 2.3 §) mukaisesti tehtävä tulee olla kirjattu lainsäädäntöön, ja säädös voi olla joko toimivaltaa rajoittava tai toimivaltaa luova.⁹¹ Toimivallan soveltaminen muistuttaa rikosoikeudellista legaliteettiperiaatetta, jossa rikosta ei ole olemassa, jos siihen ei ole laissa todettua asianomaista menettelyä selvästi tarkoittavaa rangaistussäännöstä⁹². Toisin sanottuna toimivaltaa ei ole olemassa, jos sitä ei ole lakiin kirjattu tarkkarajaisesti ja yksiselitteisesti. Toimivallan esittävä säännös määrittää viranomaisen vallan sisällön ja laajuuden⁹³, sekä oikeuden käyttää julkista valtaa ja tehtävät, joissa vallan käyttäminen on sallittu.⁹⁴

Toimivallan käyttäminen muodostuu toiminnan ja seurauksen välisen vuorovaikutuksen myötä: viranomaisella on mahdollisuus vaikuttaa yksilön oikeusasemaan, ja sen seurauksena syntyy tietty oikeusvaikutus.⁹⁵ Toimivallan perusteella viranomaisella on oikeus puuttua jonkun asemaan oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla, suorittaa muita toimenpiteitä, jotka ilman säännöksiin perustuvaa valtuutta olisivat rangaistavia tai ratkaista hallintolupa-asioita⁹⁶. Tietyillä viranomaisilla on esimerkiksi oikeus olla noudattamatta tiettyjen asianhaarojen vallitessa tieliikennelainsäädäntöä ajaessaan hälytysajoa. Viranomai-

⁸⁹ Hätönen 2016: 12.

⁹⁰ Korte 2015: 3.

⁹¹ Korte 2015: 1.

⁹² Helminen ym. 2012: 183.

⁹³ Korte 2015: 1.

⁹⁴ Korte 2015: 2.

⁹⁵ Korte 2015: 2.

⁹⁶ Helminen ym. 2012: 179.

sella tulee kuitenkin olla tehtävään sidottu toimivalta hälytysajon ajamiseen, sillä muutoin kyse on toimivallan ylittämistä ja rangaistavasta teosta.

KKO 1995:2003 Poliisin ylinopeus oli rangaistava teko, koska hälytysajon syynä ei ollut kiireellinen virkatehtävä, vaan ministerin kuljettaminen juhlatilaisuuteen. Poliisi ylitti tällöin toimivaltansa.

Oikeusjärjestyksessä ei ole olemassa yleistä määritelmää kansalaisen oikeusasemaan puuttumisesta, vaan viranomaisen tulee tehdä jokaisessa tapauksessa henkilökohtainen harkinta toimivallan käyttämisestä.⁹⁷ Oleellista on myös huomioida, että jokaisella viranomaisella on itsenäinen toimivalta, eikä toinen viranomainen voi esimerkiksi samaan tehtävään osallistuessaan niin sanotusti ”lainata” toisen viranomaisen oikeuksia.⁹⁸

Olennaista on pohtia onko tallenteiden muodostaminen yksi osa viranomaisen jo annettuun toimivaltaan kuuluvaa julkisen vallan käyttöä vai muodostaako se uuden osan viranomaisen toimivaltaa, josta tulisi säätää erikseen lainsäädännössä. Poliisihallitus on työryhmän loppuraportissaan katsonut, että haalarikameroiden käyttö on mahdollista nyky-lainsäädännön puitteissa tiettyjen tiedonhallintaan liittyvien reunaehtojen vallitessa⁹⁹. Näin ollen työryhmä on päätenyt siihen lopputulokseen, että tallenteiden muodostaminen on yksi osa poliisin olemassa olevaa toimivaltaa ja käytäntöä, ja ei täten muodosta erityisen lainsäädännöllisen tarpeen vaatimusta. Toisaalta tallenteiden tekeminen voidaan nähdä olevan merkittävän julkisen vallan käyttöä, jolloin toiminnasta ei voitaisi säätää lakia alemman asteisella säädöksellä. Myös perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti¹⁰⁰, ja merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät on säädetty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti¹⁰¹. Voidaan siis todeta, että digitaalisen tallenteen muodostaminen alueella, joka liittyy vahvasti henkilön yksityisyyden suojaan liittyvälle alueelle, on julkisen vallan tai jopa merkittävän julkisen vallan käyttöä. Ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti selvää tulisiko tästä säätää erikseen yksityiskohtaisesti viranomaista koskevassa erityislainsäädännössä, vai onko tallentaminen viranomaisen normaaliin toimivaltaan kuuluvaa toimintaa.

⁹⁷ Helminen ym. 2012: 180.

⁹⁸ Korte 2015: 2.

⁹⁹ Poliisihallitus 2016: 28.

¹⁰⁰ Saraviita 2011: 71.

¹⁰¹ PeVL 31/1998 vp s. 2.

2.5. Tallennusoikeus

Digitaaliset tallenteet muodostuvat pääosin välittömän julkisen vallan käytön tilanteissa. Määrittely julkisen vallan ja merkittävän julkisen vallan käytöstä on arvioitava tapauskohtaisesti ottaen huomioon vallankäyttöön liittyvät tekijät kuten viranomaisen tekemät toimenpiteet, tilannepaikka ja yksityishenkilöön puuttuvan voimankäytön aste. Voidaan olettaa, että viranomaisen tallentaa silloin, kun se liittyy hänelle lakiperusteisesti annettuun tehtävään, jolloin viranomaisen yleinen toimivalta tehtävän suorittamiseen on olemassa, eikä täten tässä ole tarpeen pohtia erikseen viranomaisen yleisen toimivallan perusteltavuutta.

Digitaalisen tallentamisen osalta erilaiset tallennustilanteet voidaan jakaa tilannepaikan perusteella kahteen juridiseen osioon, eli julkisella paikalla ja yksityisellä alueella tapahtuvaan tallentamiseen. Näillä paikoilla tilanteiden tallentamisen juridiset vaatimukset, oikeudet ja velvollisuudet eroavat merkittävästi, minkä vuoksi niitä on syytä tarkastella erikseen. Yleinen paikka on järjestyslain perusteella sellainen paikka, joka on tarkoitettu yleisesti käytettäväksi tai joita tosiasiallisesti, pysyvästi tai tilapäisesti, eli yleisesti käytetään riippumatta siitä, kuka paikan omistaa (JärjL 2 §)¹⁰². Yksityinen alue taas määritellään rikoslain kotirauhan suojaamien paikkojen perusteella¹⁰³. Kotirauhan suojaama henkilö on taas kyseisen paikan haltija kuten asunnon omistaja tai vuokralainen¹⁰⁴.

Jokaisella henkilöllä on oikeus tarkastella toimintaympäristöään normaalein näkö- kuulo- ja aistihavainnoin, ja näin ollen kerätä tietoa elinympäristöstään. Julkisella paikalla kuvaamista perustellaan yleisesti sananvapauden harjoittamisena, ja se nähdään oikeutena ilmaista, julkaista ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään enna-

¹⁰² HE 20/2002 vp. s. 31 – 32. Yleisiä paikkoja ovat: tie, katu, jalkakäytävä, tori, puisto, uimaranta, urheilukenttä, vesialue, hautausmaa tai muu vastaava alue, joka on yleisön käytettävissä sekä rakennus, joukko liikenteen kulkuneuvo ja muu vastaava paikka kuten virasto, toimisto, liikenneasema, kauppakeskus, liikehuoneisto tai ravintola, joka on yleisön käytettävissä jonkin tilaisuuden aikana tai muutoin. Yleisenä paikkana tarkoitetaan myös taajamalla taajaan rakennettua aluetta, joka on osoitettu taajama-liikennemerkillä. (JärjL 2 §).

¹⁰³ HE 20/2002 vp s. 32. Kotirauhan suojaamia paikkoja ovat muun muassa asunnot, loma-asunnot ja muut asumiseen tarkoitettut tilat sekä niiden piha-alueet yhteisessä käytössä olevia piha-alueita lukuun ottamatta.

¹⁰⁴ Frände & Wahlberg 2007: 369.

kolta estämättä. Kuvaaminen on vain yksi sananvapauden harjoittamisen keino.¹⁰⁵ Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut useasti kantaa yksityisten henkilöiden suorittamaan kuvaamiseen julkisella paikalla, ja lausuntokäytännön perusteella yleisellä paikalla kuvaaminen on sallittua, kunhan kuvaaminen ei kohdistu tiettyyn henkilöön eikä sitä voida täten pitää esimerkiksi tarkkailuna tai vakoiluna. Kuvaamista ei myöskään sananvapauteen perustuen voida ennakolta estää.¹⁰⁶

Poliisilain esitöiden perusteella viranomaisella on oikeus kerätä tietoa ympäristöstään samalla tavalla kuin jokaisella yksityisellä henkilöllä¹⁰⁷, ja oikeus sananvapauteen on katsottu täten kuuluvan tietyn perustein myös viranomaiselle.¹⁰⁸ Tältä osin on huomioitava viranomaisen monimuotoisempi velvollisuus perusoikeuksiin liittyen, sillä viranomaisella on velvollisuus aktiivisesti huomioida toiminnassaan perusoikeuksien toteutuminen, mutta samaan aikaan hän nauttii myös itse osittain perusoikeussuojasta. Välitöntä julkista valtaa käyttää moni viranomainen, mutta poliisi on muihin viranomaisiin nähden tiiviimmässä kontaktissa kansalaisten kanssa kuin muut, minkä vuoksi digitaalista tallentamista on oleellista tarkastella erityisesti poliisiin ja poliisitoimintaan liittyvän lainsäädännön näkökulmasta.

Poliisin toimivaltaan ja tehtäviin kuuluu suorittaa yleistä valvontaa julkisilla paikoilla, jotta mahdollisiin turvallisuuspoikkeamiin voidaan reagoida mahdollisimman nopeasti.¹⁰⁹ Lainsäädäntö voi asettaa viranomaisen toimivallalle rajoitteita tai antaa lisäoikeuksia¹¹⁰. Poliisilain esitöiden perusteella yleisvalvonnan rajoittamiseen ei ole nähty olevan syytä, kunhan sitä suoritetaan satunnaisesti tai lyhytaikaisesti normaalissa kansalaistoiminnassa, eikä se kohdistu yksityisalueelle tai sen tarkoitusperät ole laissa kiellettyjä. Yleisvalvonta ei myöskään voi kohdistua kehenkään henkilökohtaisesti.¹¹¹ Tämän perusteella poliisilla on oikeus suorittaa yleisellä paikalla yleistä valvontaa minkään sitä

¹⁰⁵ Poliisihallitus 2016: 12.

¹⁰⁶ EOA 10.3.2008: Dnro 3447/4/05; EOA 14.6.2005: Dnro 405/4/03; EOA 18.12.2010: 2504/4/10; EOA 20.9.2011: Dnro 1140/4/11.

¹⁰⁷ HE 224/2010 vp s. 57.

¹⁰⁸ Poliisihallitus 2016: 12.

¹⁰⁹ HE 57/1994 vp s. 57.

¹¹⁰ Korte 2015: 1.

¹¹¹ HE 57/1994 vp s. 57.

estämättä¹¹². Poliisilla on myös sananvapauteen perustuen oikeus tallentaa julkisen paikan tapahtumia, jolloin tallentaminen voidaan nähdä teknisin metodein suoritettavana yleisvalvontana, johon ei ole tarpeen vaatia erityistä tarkkarajaista toimivaltasäännöstä.¹¹³

Pelastusviranomaisella ei ole lakiin kirjattua toimivaltaa suorittaa yleistä valvontaa kuten poliisilla, vaan pelastusviranomaisen toimivalta on sidottu ajallisesti ja tilannekohtaisesti tiettyihin tilanteisiin kuten onnettomuuspaikalla toimimiseen tai palotarkastuksiin. Pelastusviranomaisen velvollisuus puuttua yleisellä paikalla tapahtuviin riskitilanteisiin on rinnastettavissa pelastuslaissa jokaiselle säädettyyn velvollisuuteen huolehtia elinympäristönsä turvallisuudesta. Tämän lisäksi pelastusviranomainen toimii virkavastuun alaisena, jolloin kynnys puuttumiseen on matalampi kuin tavallisella kansalaisella (RL 40:9). Puutteen huomattaessaan pelastusviranomainen voi käynnistää hallinnollisen prosessin kautta valvontatehtävän suorittamisen, jossa huomatu puutteet voidaan määrätä hallinnollisella päätöksellä korjattaviksi (PelL 81 §). Näin ollen pelastusviranomaisen suorittama digitaalinen tallentaminen on tiettyyn aikaan ja paikkaan rajoitettua, jolloin pelastusviranomaisella ei ole poliisin yleisen valvonnan kaltaista jatkuvaa velvollisuutta tarkkailla yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Yleisellä paikalla suoritettava tekninen katselu ja kuvaaminen eivät ole sellaista julkisen vallan käyttöä, jossa puututaan merkittävästi yksilön oikeusasemaan.¹¹⁴ Tämän vuoksi sen suorittamiseen ei ole tarpeen kirjata erillistä viranomaisen toimivaltaa lainsäädäntöön, ja viranomainen voi oman tehtävänsä ja toimivallansa puitteissa sitä suorittaa. Siksi myös pelastusviranomainen voi virkatehtävänsä suorittaessaan tallentaa julkisella paikalla. On kuitenkin huomioitava, että yleisellä paikalla suoritettava tallentaminen edellyttää, että kuvaaminen on yleistä, eikä se kohdistu tiettyyn henkilöön siinä määrin, että tallentamista voitaisiin pitää yksityisyyttä loukkaavana. Silloin, kun tavanomaisen viranomaistyön ohessa saatua tietoa ryhdytään keräämään esimerkiksi tiettyyn henkilöön kohdistuen toistuvasti tai tiedon kerääminen on ajallisesti pitkäkestoista, saattaa virano-

¹¹² Poliisihallitus 2016: 2.

¹¹³ HE 57/1994 vp s. 57.

¹¹⁴ HE 57/1994 vp s. 57; Poliisihallitus 2016: 13.

maisen toimivalta ylittyä, eikä ole kyse enää yleisvalvonnasta.¹¹⁵ Tällöin on kyse esimerkiksi tarkkailusta, johon tulee olla erillinen toimivaltaperuste.

Tallentaminen mutkistuu silloin, kun sitä suoritetaan julkisen paikan sijaan yksityisellä alueella kuten kotirauhan suojaamassa paikassa. Yksityisellä alueella kuvaaminen edellyttää tiettyjen ehtojen täyttymistä. Viranomaisella tulee ensinnäkin olla oikeus ja toimivalta oleskella yksityisellä alueella, ja toiseksi toimivalta kuvaamiseen. Poliisilla on oikeus päästä kotirauhan tai julkisrauhan suojaamaan paikkaan, jos on perusteltu syy, että vaaraa aiheuttava teko on välittömästi uhkaamassa tai käynnissä (PoL 2:6). Pelastusviranomaisella on taas oikeus suorittaa palotarkastus kotirauhan piirissä (PeL 80 §) sekä ryhtyä paikasta riippumatta pelastustoiminnassa tarpeellisiin toimenpiteisiin (PeL 32 §; PeL 36 §). Näin ollen viranomaisella tulee ensinnäkin olla laintasoinen toimivalta kotirauhan piirissä oleskeluun, jotta kuvaaminen olisi ylipäätensä mahdollista.

Viranomaisen oikeus mennä kotirauhan piiriin ei automaattisesti muodosta toimivaltaa tallentamiseen¹¹⁶. Yksityisellä alueella kuvaava henkilö voi syyllistyä toiminnallaan salakatseluun tai -kuunteluun, minkä vuoksi kyseistä toimintaa tulee tarkastella rikoslaissa määritellyn salakatselun ja -kuuntelun käsitteiden avulla (RL 24:5; RL 24:6). Salakatselussa ja -kuuntelussa oleellista on teon tapahtuminen teknisellä välineellä ja teon oikeudettomuus. Tallentaminen tapahtuu teknisellä välineellä, joten siihen ei ole syytä paneutua enempää, mutta teon oikeudettomuus edellyttää tässä tapauksessa sitä, että viranomaisella ei ole toimivaltaa suorittaa tallentamista. Arviointi on tehtävä sen seikan osalta kuuluuko kuvaaminen viranomaisen yleiseen kotirauhan piirissä oleskelemisen toimivaltaan, vai tuleeko siitä olla erikseen säädetty laintasoisella säädöksellä. Lainsäädännössä ei tällä hetkellä ole otettu kantaa kuvaamisen sallimiseen välittömän julkisen vallan käytön tilanteissa, minkä vuoksi asiaa on tarkasteltava analogiaperiaatteen mukaisesti muun lainsäädännön avulla. Poliisitutkintaa käsittelevässä säännöksessä on todettu, että poliisi voi ottaa tutkimuksia varten tarvittavia näytteitä tapahtumapaikalta. Säännös on kaksiosainen. Ensinnäkin poliisille on erikseen myönnetty toimivalta mennä kotirauhan suojaamalle alueelle tutkinnan vuoksi, ja toiseksi suorittaa siellä teknisiä toimenpiteitä (PoL

¹¹⁵ Helminen 2012: 181.

¹¹⁶ Lehtonen 2016: 18.

6:4). Tämän vuoksi voidaan olettaa, että viranomaisella tulisi olla erikseen toimivalta kotirauhan piirissä olemiseen sekä siellä suoritettaviin toimenpiteisiin kuten tallentamiseen, jotta lainalaisuusperiaate täyttyy.

Kaksiosaista säännösperiaatetta on käytetty myös muualla lainsäädännössä. Onnettomuustutkintakeskuksella on turvallisuustutkintalain perusteella myönnetty erikseen toimivalta ulottaa tutkimustoimenpiteet kotirauhan suojaamalle alueelle sekä dokumentoida siellä oleva tilanne (Turvallisuustutkintalaki 19 §).¹¹⁷ Onnettomuustutkintakeskuksen toiminta on kuitenkin erilaista kuin poliisin tai pelastusviranomaisen, sillä organisaatiolle on annettu oikeus toimia tutkijana perustuu perustuslain 124 §, jossa julkinen hallintotehtävä on annettu muulle kuin viranomaiselle. Lain esitöissä on myös painotettu sitä, että kotirauhan piirin kajoamisessa suhteellisuusperiaatteen noudattaminen on erittäin tärkeää.¹¹⁸ Oleellista on kuitenkin lainsäädännön kaksiosainen kanta, että Onnettomuustutkintakeskuksen tutkija saa oleskella kotirauhan suojaamalla alueella sekä tehdä siellä tutkinnalle tarpeellista dokumentointia.

Kaksiosainen lakimuotoilu ei ole kuitenkaan nähtävissä muiden viranomaisten kotirauhan piiriin ulottuvien tarkastusten säännöksissä, eikä niissä ole erikseen mainittu dokumentoinnista. Hallintolaissa viranomaiselle on annettu mahdollisuus suorittaa tarkastus toimivaltaansa kuuluvassa asiassa ja sitä koskevassa tilassa (HallL 39 §). Hallintolaissa ei huomioida erillistä oikeutta oleskella tilassa ja tehdä tarkastukselta dokumentointia, vaan asiassa on painotettu tarkastusta suorittavan viranomaisen toimivaltaa¹¹⁹. Hallintolainkäyttölaissa ja oikeuskaareissa on annettu tuomioistuimelle mahdollisuus määrätä katselmus toimitettavaksi, jos se on asian ratkaisemiseksi tarpeellista (HallKL 41 §; OK 17:40). Katselmuksen osalta ei ole kirjattu erikseen toimivaltaa dokumentoida katselmus muuten kuin kirjallisena pöytäkirjana, vaikka digitaalista tallentamista ei varsinaisesti ole myöskään kielletty. On kuitenkin huomattava, että näiden katselmusten osalta kyse on tuomioistuimen päätöksestä, eikä viranomaisen toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Näiden kotirauhan piiriin ulottuvien tarkastusten ja katselmusten osalta oleellista on myös se, että

¹¹⁷ HE 204/2010 vp s. 43.

¹¹⁸ HE 204/2010 vp s. 46.

¹¹⁹ HE 72/2002 vp s. 94.

asianosaisella on oikeus tulla kuulluksi sekä joissain tapauksissa olla läsnä tarkastuksissa omasta henkilökohtaisesti suostumuksestaan. Tällöin voidaan olettaa, että yksityinen henkilö on tietoinen oikeusasemaansa kajoavasta toimenpiteestä ja näin ollen esimerkiksi konkludenttisesti hyväksyy tallentamisen. Toisin kuin välittömän julkisen vallan tilanteissa näistä toimenpiteistä on tuloksena kirjallinen päätös, joka on usein valituskelppoinen ja huomioi asianosaisen perusoikeudet paremmin.

Julkisella paikalla suoritettavaa tallentamista voidaan perustella sananvapauteen liittyvillä seikoilla, mutta yksityisellä paikalla tämä perustelu ei ole asianmukainen. Vetoaminen sananvapauteen antaa viranomaiselle yksittäisen, jossain määrin yleisen, toimivallan julkisella paikalla tallentamiseen. Tällöin on kysyttävä mistä yleinen toimivalta jäsentyy yksityisellä paikalla tallennettaessa. Aikaisemmin käsitellyn eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksen perusteella huumekoiran käyttö julkisella alueella yleisen valvonnan ja huume-etsinnän suorittamiseksi on kielletty, koska se kajoaa liian paljon henkilön yksityisyyteen vailla selkeää poliisin toimivallasta ilmaantuvaa tarkkarajaista tehtävää.¹²⁰ Tämän perusteella sekä poliisi- ja onnettomuustutkintaan liittyvien dokumentointiseikkojen perusteella voidaan olettaa, että viranomaisen tarvitsisi yksityisellä alueella tallentaakseen niin toimivallan alueella oleskeluun kuin siellä kuvaamiseen, ja se tulisi olla tarkkarajaisesti lainsäädännössä ilmaistu.

Yksityisellä alueella kuvaamista on Poliisihallituksen raportissa liittyen vartalokameroiden käyttöönottoon perusteltu muun muassa sillä, että poliisilla on yleinen toimivalta tehtävän suorittamiseen, sekä vartalokamerat kuvaavat ainoastaan tehtävään kuuluvia asioita, joita voidaan havaita myös aistihavainnoin¹²¹. Rikoslain salakatselua koskevien esitöiden perusteella katselu tai kuvaaminen teknisellä laitteella ei ole oikeutettua sillä perusteella, että tallennetaan vain se, mikä on muutenkin nähtävissä.¹²² Tämän perusteella voidaan todeta, että viranomaisen yleinen toimivalta ei riittäisi tallentamiseen. On kuitenkin huomioitava, että salakatseluun rinnastaen viranomaisen ei tallenna digitaalista materiaalia salaa, vaan tallentaminen tapahtuu selkeästi ja ulkopuolisen on helppo havaita

¹²⁰ EOA 29.11.2013: Dnror 1870/4/13, 2061/4/13, 2186/4/13, 2187/4/13 ja 2189/4/13.

¹²¹ Poliisihallitus 2016: 15.

¹²² HE 184/1999 vp. s. 28.

tallentava laite, jolloin viranomaisen toiminnassa korostuu ilmoitusvelvollisuus tallentamisesta. Näin voidaan olettaa, että kotirauhan piirissä luvallisesti oleskeleva on antanut konkludenttisen suostumuksensa tallentamiseen, jolloin toimivaltaa tallentamiseen ei vaadita lainsäädännössä.¹²³ Konkludenttinen suostumus voi kuitenkin olla jälkikäteen tallenteesta huolimatta huonosti todettavissa. Tässäkin asiassa viranomaisen on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita ja huomioitava eritoten objektiviteettiperiaatteen ja luottamuksen suojan ulottuvuudet.¹²⁴

On siis epäselvää tulisiko viranomaisella olla tarkkarajaisesti lainsäädännössä esitetty toimivalta digitaaliseen tallentamiseen tehtävällä. Epäselvyyksien välttämiseksi ja viranomaisen luottamuksen ylläpitämiseksi asiasta tulisi säätää eduskunnan säätämällä lailla, ja lainsäädäntövaiheessa tulisi huomioida tallentamiseen liittyvät erittäin painavat yhteiskunnalliset intressit ja muut tekijät, kuten viranomaisen ja asianomaisen oikeusturva, jotta perusoikeuden rajoittaminen olisi selkeästi sallittua.¹²⁵ Välittömän julkisen vallan käytön osalta myös sellaiset tilanteet, joissa viranomaisen tehtävän luonne ja sen myötä tarvittava toimivalta ei vielä kuvaushetken alkaessa ole selvillä, ovat kuvaamisen toimivallan osalta epäselviä¹²⁶.

2.6. Digitaalinen tallenne viranomaisen käytössä

Poliisin toiminnassa digitaalista materiaalia syntyy esimerkiksi partiokameroiden, partio-käytössä olevien matkapuhelimien kameroiden, miehittämättömien ilma-alusten sekä julkisten ja yksityisten valvontakameroiden tallentamasta materiaalista¹²⁷. Pelastusviranomaisen tallentaa onnettomuuspaikalla vallinneita olosuhteita kypäräkameralla tai digitaaliskameralla, mutta myös pelastusajoneuvon tiellä liikkumista ja hälytysajoa voidaan tallentaa ajoneuvokameroin tai onnettomuuspaikalta voidaan lähettää livekameralla

¹²³ Poliisihallitus 2016: 15.

¹²⁴ Konkludenttisella hyväksynnällä tarkoitetaan toimintaa, jolla asianomainen henkilö ei nimenomaisesti lausu tahtoaan julki, mutta hänen tahtonsa ilmenee hänen käyttäytymisestään. Tällöin pelkkä vaikeneminen saattaa riittää tahdonilmaisuksi ja sopimuksen syntymiseksi (Hemmo & Hoppu 2018).

¹²⁵ Viljanen 2011: 13, 2011: 67.

¹²⁶ Poliisihallitus 2016: 13.

¹²⁷ Poliisihallitus 2016: 9.

kuvaa pelastuslaitoksen tilanne- tai johtokeskukseen.¹²⁸ Tallenteen tekemisen tarkoitus on muodostaa jälkeempään selkeästi toistettavaa kuvaa, ääntä tai videota, jotta tietyllä hetkellä vallinneet olosuhteet saadaan selville. Tarkoituksena on ennen kaikkea kuvata viranomaisten asiakkaina olevien henkilöiden toimintaa ja tilannepaikalla vallinneita olosuhteita. Väistämättä tallenteelle tallentuu myös viranomaisen omaa tai muiden viranomaisten työskentelyä, ja sen vuoksi asiaa on pohdittava myös viranomaisen yksityisyyden suojan kannalta.

Myös viranomaisella on työssään oikeus yksityiselämän suojaan. Lainsäädännössä on todettu videovalvonnan osalta erikseen tilanteet, joissa kameravalvonnan on katsottu olevan työpaikalla sallittua. Digitaalisessa tallentamisessa kyseeseen tulee ennen kaikkea tilanteet, joissa tallenteelle saattaa päätyä viranomaisen yksityiseksi katsottavia seikkoja, eikä niinkään työtehtävän hoitoon liittyviä asioita. Tällöin työpaikalla tapahtuvaa videovalvontaa koskeva lainsäädäntö koskee esimerkiksi poliisin vartalokameroita tai pelastuslaitoksen kypäräkameroita. Työpaikalla tapahtuvan kameravalvonnan säännöksiä ei sovelleta tutkinnassa tapahtuvan tallentamiseen, sillä siinä ei ole kyse työntekijän toiminnan kuvaamisesta, vaan tutkinnallisista seikoista, joissa viranomainen ei ole asianosainen.

Työntajalla on oikeus suorittaa kameravalvontaa jatkuvasti kuvaa välittävän tai kuvaa tallentavan teknisen laitteen käyttöön perustuen silloin, kun tarkkailu on välttämätöntä ja kyseessä on työntekijän työturvallisuudelle ilmeisen haitan tai vaaran ehkäiseminen (YksTyöL 16 §). Näiltä osin kameravalvonta on nähty työturvallisuuslain 27 §:ää täydentävänä säännöksenä, ja sen tarkoitus on nimenomaan ehkäistä uhka- ja väkivaltatilanteita ja saattaa apu nopeasti paikalle, minkä vuoksi vartalokameroiden käyttäminen voidaan oikeuttaa työturvallisuuden parantamiseen liittyvillä perusteilla.¹²⁹

Tallenteita saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, jota varten tarkkailua suoritetaan (YksTyöL 17 §). Viranomaisten vartalo- ja kypäräkameroiden osalta oleellisena perusteena kameroiden käyttämiseen on työturvallisuuden parantaminen sekä mahdollista

¹²⁸ kts. Sippola 2017: Helsingin sanomat 24.10.2017. Pelastuslaitos kiittää autoilijoita, jotka muodostivat Kehä III:lle pelastuskujan – Video näyttää ”esimerkillisen tilanteen”.

¹²⁹ HE 162/2003 vp s. 50.

myöhempää palontutkintaa tai poliisitutkintaa varten tarvittavan materiaalin hankkiminen. Kuvaamisen tarkoituksena ei ole viranomaisen toiminnan seuraaminen ja myöhempi tarkastelu, vaan nimenomaan viranomaisen asiakkaiden käyttäytymisen tallentaminen. Sairaalassa potilaiden seuranta valvontakameralla on sallittua potilasturvallisuuden varmistamiseksi, eikä kuvaamista rajoita se, että tallenteella esiintyisi myös sairaalan työntekijä.¹³⁰ Viranomaisen tallentavan kameran käyttö voidaan rinnastaa tähän, jolloin vartalokameran tallentamista ei voidaan nähdä samanlaisena kuin työpaikalla tapahtuva kameravalvonta ja täten työntekijän yksityisyyttä koskevaa lainsäädäntöä ei voitaisi soveltaa vartalo- ja kypäräkameroiden kanssa.

Kypärä- vartalo- ja livekameroiden osalta oleellista on työntekijän oma harkintavalta tallennevälineen käyttöön, sillä tallentaminen ei tapahdu suoraan työnantajan käskystä, vaan viranomaisen päättää itse henkilökohtaisesti milloin hän laittaa kameran päälle ja sammuttaa sen. Tallentamisessa on kuitenkin huomioitava kameravalvontaa koskevat muutamat seikat, joita analogiaperiaatteen perusteella voidaan soveltaa myös a fortiori -periaatteen perusteella viranomaisten tilannepaikan tallentamiseen. Viranomaisten henkilökohtaiseen yksityisyyden suojaan ei saa puuttua enempää kuin välttämätöntä, tallenteita on käytettävä vain siihen tarkoitukseen, jota varten tarkkailua suoritetaan sekä tallentamisesta on ilmoitettava selkeästi ja avoimesti niissä tilanteissa, joissa kameroita käytetään (YksTyöL 17 §). Myös tallenteiden säilytys on huomioitava erikseen, ja tallenteet on hävitettävä heti, kun niitä ei ole enää tarkoituksenmukaista säilyttää tai viimeistään vuoden kuluttua tallennuksen päättymisestä (YksTyöL 17 §). On kuitenkin huomioitava, että esimerkiksi esitutkintalaisissa tai muussa erityislainsäädännössä saattaa olla säädelty muusta säilytysajasta, jolloin kyseistä säännöstä tulee käsitellä erityislain syrjäyttämänä yleislain kina.

Suomen poliisijärjestöjen liitto on lähestynyt Poliisihallitusta vartalokameroiden käyttöönottoon liittyen. Vetoimuksessa toivottiin vartalokameroiden käyttöönoton siirtämistä, kunnes oikeusturvakysymyksiin ja itsekriminointisuojaan liittyvät seikat olisi ratkaistu.¹³¹ Itsekriminointisuojaan perusteella kukaan ei ole velvollinen myötävaikuttamaan

¹³⁰ HE 162/2003 vp s.49.

¹³¹ Poliisihallitus 2016: 27.

oman syyllisyytensä toteen näyttämiseen.¹³² Eli toisin sanottuna syytettynä tai rikoksesta epäiltynä olevalla henkilöllä on oikeus vaitioloon sekä muu proseduaalinen oikeus passiivisuuteen.¹³³ Suomen poliisijärjestön vetoomuksen perusteella poliisilla tulisi olla myös samat oikeudet kuin muilla yksityisillä henkilöillä olla todistamatta itseään vastaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että poliisilla tulisi olla oikeus poistaa sellainen vartalokameran video, jolle on mahdollisesti tallentunut poliisin itsensä tekemä virkavirhe.¹³⁴

Itsekriminointisuoja tarkoituksena on turvata viranomaisen tutkinnan kohteena olevalle henkilölle muodollisesti tasavertainen asianosaisasema, eikä vahvinkaan epäily syyllisyydestä saa vielä aikaan sitä, että epäilty olisi velvollinen toimimaan aktiivisesti rikoksen selvittämiseksi.¹³⁵ Asia on monitahoinen, mutta pääosin itsekriminointisuoja on katsottu koskevan rikoksesta epäiltyä tai syytettyä¹³⁶, jolloin viranomaisen vetoaminen itsekriminointisuojaan ei voi tapahtua videon tallennushetkellä tai hetkiä sen jälkeen, vaan vasta poliisi- tai esitutkinnan alkamisen jälkeen, jolloin videon poistamisessa on jo kyse tutkintaan olennaisesti liittyvän materiaalin hävittämisestä. Itsekriminointisuoja ei voida tarkastella näin yksiselitteisesti, mutta tämän tutkimuksen osalta tarkempaan tarkasteluun ei ole syytä paneutua.

Viranomaisen digitaalisen tallenteen osalta on oleellista huomioida viranomaisen toimivalta materiaalin tuottamiseen sekä kansalaiselle kuuluvat perus- ja ihmisoikeuksien ulottuvuudet. Digitaalista tallentamista ei olla tällä hetkellä käsitelty vallitsevassa lainsäädännössä tarpeeksi tarkasti, jotta sen käytöstä ja soveltamisesta voidaan muodostaa selkeää kuvaa ja soveltamisohjetta. Jos tallentaminen katsotaan merkittävän julkisen vallan käytöksi, olisi siitä säätäminen eduskunnan tasoisella lailla erittäin tärkeää. Digitaalisten tallenteiden osalta on hyödynnettävä oikeusperiaatteiden muovaamia käytäntöperiaatteita sekä lainsäädännöstä löytyviä samankaltaisia säännöksiä. Viranomaisen oikeusturvan kannalta lainsäätäjän tulisi kuitenkin ottaa asiaan tarkemmin kantaa mahdollisten epäselvyyksien välttämiseksi tulevaisuudessa.

¹³² Ervo 2008: 360.

¹³³ Ervo 2008: 361.

¹³⁴ Kallio 2017.

¹³⁵ Ervo 2008: 361.

¹³⁶ Launiala 2014: 2.

3. TALLENNE VIRANOMAISEN ASIAKIRJANA

Viranomaisen asiakirjaksi käsitetään yleensä viranomaisen tekemä hallinnollinen päätös, joka on paperinen tekstiä sisältävä asiakirjamuodollisuudet täyttävä tuloste. Teknologinen kehittyminen on kuitenkin muuttanut viranomaistoiminnan luonnetta ja moni asiakirja toimitetaan nykyisin vain digitaalisesti ja erilaiset valokuvat, videot ja äänitallenteet ovat edelleen laajentaneet viranomaisen työskentelyä. Näitä digitaalisia tallenteita ei kuitenkaan monesti oleteta viranomaisen asiakirjoiksi, koska ne sotivat perimmäistä asiakirjan käsitystä vastaan. Kuitenkin jo 1990-luvun lopussa julkisuuslakia säädettäessä teknisen tallenteen mahdollisuus viranomaisen asiakirjana otettiin huomioon, ja se nostettiin paperisen asiakirjan rinnalle yhdenvertaiseksi. Julkisuusperiaatteen toteuttaminen perustuu siihen, että asiakirjat, joilla on merkitystä julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta, ovat julkisia.¹³⁷ Viranomaisen käsittelemä tietomäärä on kuitenkin todella suuri ja se pitää sisällään monenlaista materiaalia, jolloin julkisuusperiaatteen kannalta olennaisten tietojen tunnistaminen saattaa olla joskus mutkikasta. Julkisuuslaki perustuu viranomaisen asiakirjan määritelmään, ja se luo julkisen ja salaisen tiedon väliselle rajapinnalle juridista systematisointia, jolloin periaatteen toteutumista voidaan valvoa esimerkiksi tuomioistuimissa.

Lyhyesti sanottuna asiakirjan tulee täyttää viranomaisen asiakirjan kriteerit ollakseen julkinen, eikä siinä saa olla salaiseksi luokiteltavaa aineistoa. Digitaalinen tallenne ei ole aina yksiselitteisesti julkinen tai salainen kuten paperisen asiakirjan osalta voidaan määrittellä. Digitaalinen tallenne muodostaa erityislajin viranomaisen hallitsemassa tietomäärässä, sillä tallenteeseen saattaa sisältyä huomattava määrä ylimääräistä asiaankuulumatonta tietoa, joka taas paperisessa asiakirjassa voidaan jo luomisvaiheessa poistaa. Tallenteen osalta asianosaisaseman määrittely saattaa olla myös hankalampaa. Digitaalista tallennetta on monesti verrattu muistiinpanojen tekemiseen, ja on totta, että tallenteilla voidaan muodostaa objektiivinen kuva tallennushetken olosuhteista, sillä muistiinpanot ovat aina kirjoittajansa näkökulmasta kirjoitettuja ja täten subjektiivisia. Lähtökohtaisesti objektiivisuus on syy, miksi tallenne halutaan käsittää ennemminkin viranomaisen

¹³⁷ Mäenpää 2017: 12.

asiakirjana kuin muistiinpanona, sillä objektiivisten muistiinpanojen hyödynnettävyys on jälkikäteen monimuotoisempaa. Tässä luvussa pyritään määrittelemään onko viranomaisen tekemä digitaalinen tallenne viranomaisen asiakirja, johon julkisuuslakia voidaan soveltaa. Luvun tärkeimpiä käsitteitä ovat viranomainen ja asiakirja, sillä molempien käsitteiden laaja ymmärrys muodostaa pohjan tallenteiden julkisuuden ja julkisuuden rajoittamisen perusteille.

3.1. Viranomainen

Julkisen hallinnon kulmakivenä on viranomainen, jonka käsite muuttuu tarkasteltavan lainsäädännön mukaan. Viranomaisen määritelmän lähtökohtana on perustuslaki, mutta käsite on määriteltävä aina tapauskohtaisesti sovellettavan lainsäädännön perusteella, sillä yleinen hallinto-oikeudellinen käsite saattaa olla laajempi tai suppeampi kuin erityislainsäädännössä mainittu¹³⁸. Perustuslain 119 § määrittelee valtiohallinnon viranomaiset ja organisaation, mutta sen voidaan käsittää tarkoittavan myös kaikkia viranomaisia yhteisesti, jolloin säännökseen sisältyy myös kunnalliset viranhaltijat¹³⁹. Perustuslaissa ei ole tämän tarkempaa määritelmää viranomaiselle, vaan se muodostuu julkisen hallinto-tehtävän ja julkisen vallan käytön käsitteiden perusteella.

Perustuslain mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla (PL 124 §), ja julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin (PL 2.3 §). Näiden säännösten perusteella voidaan todeta, että viranomaisen aseman tulee perustua lakiin, jossa viranomaiselle on määritelty toimivalta ja tehtävä, ja perustuslaki määrittelee viranomaisen laillisesti virkoihinsa valittujen virkamiesten muodostamaksi kokoonpanoksi, jonka organisatorinen tarkoitus ilmenee lainsäädännöstä.¹⁴⁰ Huomioitavaa on myös se, että merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät voidaan antaa vain viranomaiselle (PL 124 §), ja siksi viranomaisen käsitteen ydinalue koostuu viranomaisesta, joka käyttää toimessaan merkittävää julkista valtaa. Merkittävän vallan käytön

¹³⁸ Mäenpää 2003: 73.

¹³⁹ Keravuori-Rusanen 2008: 276.

¹⁴⁰ HE 1/1998 vp s. 178.

ympäriille rakentuu julkisen vallan käytöstä muodostuva viranomainen, joka muodostaa hallinnon.

Viranomaisen käsite muodostuu usean lain kokonaisuudesta, mutta määritelmille on kuitenkin yhteistä, että viranomaisen toimivalta ja asema perustuvat lainsäädäntöön¹⁴¹. Lainsäädäntö voi määritellä viranomaisen joko laajasti tai suppeasti riippuen siitä, kuinka suurta joukkoa määritelmän taustalla olevan lain halutaan koskevan. Hallintolaki (2 §) ja julkisuuslaki (4 §) määrittelevät viranomaisen käsitteen laajasti, ja niissä viranomaisella tarkoitetaan kaikkia julkisen organisaation toimielimiä.¹⁴² Näissä säännöksissä viranomaisen määritelmä käsitetään laajasti, koska lainsäätäjät on halunnut, että julkisuusperiaatetta sekä hyvän hallinnon periaatteita sovelletaan mahdollisimman yleisesti hallinnon toimintaan osallistuvassa joukossa¹⁴³. Hallintolain sovellettavuus yleisenä hallintoa koskevana lakina on viranomaisen laajan käsitteen peruste.¹⁴⁴ Viranomaisen suppea käsite on nähtävissä eritoten tiettyjä viranomaisia käsittävässä erityislainsäädännössä, jolloin viranomaiselle on annettu tarkkarajaisia oikeuksia tehtävänsä suorittamiseksi. Suppeassa käsitteessä viranomaisen asema on määritelty tarkkarajaisesti aikaan, paikkaan ja tehtävään sidottuna. Näitä lakeja ovat esimerkiksi poliisilaki ja pelastuslaki.

Viranomainen voi toimia joko yksittäisenä henkilönä tai käsitteellä voidaan viitata kokonaiseen julkishallinnolliseen organisaatioon riippuen siitä millainen subjekti viranomais-toimivaltaa käyttää.¹⁴⁵ Pelastuslaissa viranomaisen käsitteellä voidaan tarkoittaa niin monijäsenistä toimielintä kuin yksittäistä henkilöä. Yksittäiselle pelastusviranomaiselle on pelastuslaissa annettu tarkkarajaisempi ja laajempi toimivalta tiettyjen perusoikeuksiin kajoavien toimenpiteiden suorittamiseksi kuin monijäseniselle toimielimelle, jonka toiminta perustuu lähtökohtaisesti vain pelastuslaitoksen hallinnon ohjaukseen. Pelastusviranomaisen asema on yksittäisenä henkilönä määritelty tarkasti, sillä viranomaisen asema on vahvasti sidoksissa toimivaltakysymysten tarkkarajaisuuteen ja täsmälliseen määriteltyyn pelastusviranomaisen erityisten oikeuksien ja velvollisuuksien vuoksi.¹⁴⁶

¹⁴¹ Kervuori-Rusanen 2008: 72.

¹⁴² Mäenpää 2003: 73.

¹⁴³ PeVL 43/1998 vp s. 2; Mäenpää 2016: 109.

¹⁴⁴ HE 72/2002 vp s. 46; Mäenpää 2013: 210.

¹⁴⁵ Mäenpää 2003: 73.

¹⁴⁶ HE 257/2010 vp s. 47.

Viranomaista määrittelevälle lainsäädännölle on yhteistä, että viranomainen on jossain palvelussuhteeksi katsottavassa asemassa johonkin julkisen vallan toimijaan ja viranomaiselle on annettu laissa määritelty tehtävä ja toimivalta. Palvelussuhteeksi katsottava asema voi olla joko yksittäisen henkilön osalta virkasuhde julkista hallintotehtävää hoitamaan organisaatioon tai monijäsenen toimielimen osalta demokraattisesti päätetty asema toimielimen jäsenenä. Olennaista on, että viranomaisella on tehtäviä hoitaessaan itsenäistä toimivaltaa, mikä erottaa viranomaisen epäitsenäisistä muille alisteisista toimielimistä kuten työryhmistä.¹⁴⁷ Huomattavaa on myös, että viranomaisen tehtävät voidaan käsittää niin yleisenä palvelutehtävänä, merkittävän julkisen vallan käyttönä tai kailta siltä väliltä¹⁴⁸. Tehtävä ei määrittele viranomaista.

Yksittäisellä viranomaisella tarkoitetaan rikoslain 40 luvun perusteella henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa suhteessa pääosin julkisuuslaissa tarkoitettuun viranomaiseen.¹⁴⁹ Valtion virkamieslaki sekä laki kunnallisesta viranhaltijasta määrittelevät virkasuhteen julkisoikeudelliseksi palvelussuhteeksi, jossa kunta tai valtio toimii työnantajana ja virkamies tai viranhaltija työn suorittajana (VVirkamL 1.2 §; ViranhL 2 §). Virkasuhde on olennainen, jos viranomainen käyttää tehtäviä suorittaessaan julkista valtaa (87.2 §). Poliisi ja pelastusviranomainen käyttävät välitöntä julkista valtaa tehtävissään ja joutuvat usein puuttumaan yksityisen etuun, oikeuksiin tai asemaan, ja käyttämään merkittävää julkista valtaa. Heidän viranomaisasemana on säädetty erikseen erityislainsäädännössä, jolloin itse viranomaisasema on heidän osaltaan selkeä.

Viranomaisen tehtävät ja toimivalta määritellään lainsäädännössä yleensä viranomaiselle kokonaisuutena, eikä lainsäädännössä yksilöidä esimerkiksi yksittäistä viraston palveluksessa olevaa henkilöä. Tehtävät jaetaan henkilöstölle erilaisin ohjein, määräyksin ja päätöksin. Yksittäinen viranomainen ei muodosta viranomaisasemaa, vaan toimiessaan hän käyttää viranomaisen päätösvaltaa kollektiivisesti. Viranomaiset ovat myös itsenäisiä ja erinäisiä suhteessa toisiinsa, eikä viranomaiset yhdessä muodosta isoa kokonaisuutta,

¹⁴⁷ Koskinen & Kulla 2013: 13.

¹⁴⁸ Mäenpää 2013: 210.

¹⁴⁹ HE 77/2001 vp s.49.

vaan viranomaisten on toiminnassaan huomioitava esimerkiksi salassapitosäännökset ja kaessaan tietoa keskenään.¹⁵⁰

Viranomaisen toiminnalle on olennaista myös toimiminen virkavastuun alaisena. Virkavastuu käsitetään kansalaisten yleistä oikeudellista vastuuta ankarampana ja kattavampana, jonka vastapainona viranomaisilla on erityinen suoja hoitaessaan virkatehtäviä.¹⁵¹ Virkavastuu on nähty keinona taata viranomaisen tehtävien asianmukainen hoito ja lainalaisuusperiaatteen noudattaminen, mutta sen on nähty varmistavan myös viranomaisen riittävä asiantuntemus hoidettavaan tehtävään nähden.¹⁵² Virkavastuun perusteella virkamies on vastuussa toimenpiteestä, johon hän on ryhtynyt, ja asianomaisella on myös oikeus vaatia virkamiehen tuomitsemista rangaistukseen sekä vaatia vahingonkorvausta kärsimistään vahingoista, jotka ovat syntyneet julkisyhteisön toiminnan seurauksena. (PL 118 §) Virkavastuu jäsentyy rikosoikeudelliseen virkavastuuseen, vahingonkorvausvastuuseen sekä kurinpidolliseen vastuuseen.¹⁵³ Rikosoikeudellisesta vastuusta on säädetty rikoslain 40 luvussa, vahingonkorvausvastuusta vahingonkorvauslaissa ja kurinpidollisesta vastuusta eri lainsäädännössä sekä ohjeilla ja määräyksillä.¹⁵⁴

3.2. Tallenne asiakirjana

Viranomaisen asiakirjaa ei ole olemassa ellei viranomaisen ja asiakirjan määritelmien edellytykset täyty. Viranomaisen määritelmä perustuu moneen eri seikkaan, minkä muotoutumista on käsitelty jo aiemmin. Asiakirja voi olla joko kirjallinen tai kuvallinen esitys, mutta myös sähköinen tallenne, joten sen vuoksi sähköistä tallennetta ei ole syytä tarkastella muista asiakirjalajeista erikseen. Kirjallisia esityksiä ovat perinteiset asiakirjat, ja ne voivat olla jäljennöksiä tai otteita asiakirjasta. Asiakirjan ei tarvitse olla allekirjoitettu tai päivätty.¹⁵⁵ Asiakirja ei ole vain tekstiä, vaan myös valokuvat, kartat ja piirustukset katsotaan viranomaisen asiakirjaksi. Poikkeuksena tästä nähdään taiteelliset esitykset,

¹⁵⁰ Mäenpää 2016: 210.

¹⁵¹ Koskinen & Kulla 2016: 273.

¹⁵² Koskinen & Kulla 2016: 274.

¹⁵³ Koskinen & Kulla 2016: 274.

¹⁵⁴ kts. Vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412 3 luku.

¹⁵⁵ Mäenpää 2016: 61.

jotka ovat viranomaisen hallussa vain esteettisen tarkoituksen vuoksi.¹⁵⁶ Sähköisiä tallenteita ovat kaikki samanlaiset asiakirjat kuin kirjallisetkin, mutta ne on vain tallennettu sähköiselle alustalle ja luettavissa jonkin teknisen apuvälineen avulla. Tämän vuoksi myös digitaaliset tallenteet ovat asiakirjoja, ja niistä käytetään tässä luvussa termiä asiakirja. Asiakirja määritellään julkisuuslaissa.

”*Asiakirjalla* tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.” (JulkL 5.1 §)

Asiakirjan määritelmän osalta olennaista on, että asiakirjan tulee täyttää kaksi edellytystä. Se muodostuu erilaisista merkeistä ja merkkien tulee olla käyttönsä vuoksi tarkoitettu kuuluvaksi yhteen. Myös kuvalliset ja kirjalliset esitykset koostuvat erilaisista merkeistä, ja siksi asiakirjan määritelmä kattaa niin digitaalisen kuin perinteisen paperisen esityksen. Asiakirjan määritelmä on jätetty lainsäädäntövaiheessa tahallaan laajaksi ettei tekniikan kehittyminen aseta esteitä julkisuuslain ja julkisuusperiaatteen soveltamiselle. Kuten digitaalisten tallenteiden osalta, olennaista ei ole tallennusmuoto, vaan muut ominaisuudet.¹⁵⁷ Pelkkä merkeistä muodostuva data, jota ei ole käsitelty, ei muodosta julkisuuslaissa tarkoitettu asiakirjaa, sillä asiakirjan tulee koskettaa tiettyä kohdetta tai asiaa, ja näiden asiayhteys muodostaa asiakirjan.¹⁵⁸

KHO 2007: 64: KRP:n hallussa oli televalvonnassa ja puhelinkuuntelussa saatua käsittelemätöntä konekielistä tietoaineistoa, eikä sitä oltu käytetty hyväksi esitutkinnassa tai liitetty esitutkintapöytäkirjaan. Käsittelemätöntä aineistoa ei pidetty kokonaisuutena ja sellaiseen viranomaisen asiakirjana.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös korostaa asiakirjan määritelmää. Käsittelemätön raakadata ei muodosta asiakirjaa, sillä datassa tarkoitettut merkit tulee olla käyttönsä vuoksi tarkoitettu kuuluvaksi yhteen.¹⁵⁹ Raakadata ei KHO:n päätöksen eikä hallituksen esityksen perusteella täytä tätä kriteeriä. Näin ollen esimerkiksi samaan tallennuskansioon tallennetut tallenteet eivät muodosta yhtenäistä asiakirjaa. Jokaista tallennetta tulee tarkastella erikseen, ja yhden tallenteen julkisuus ei automaattisesti tee samaan kansioon tallennetuista tallenteista myös julkisia, vaan jokainen video ja kuva ovat yksilöitä.

¹⁵⁶ Mäenpää 2016: 62.

¹⁵⁷ Mäenpää 2016: 60.

¹⁵⁸ Mäenpää 2016: 64.

¹⁵⁹ HE 30/1998 vp s. 54.

Viranomaisen asiakirja perustuu viranomaisen ja asiakirjan määritelmien edellyttämiin kriteereihin. Lisäksi viranomaisen asiakirjan tulee liittyä viranomaisen toimintaan julkisuuslain 5 §:n määrittelemiä säännösten mukaisesti.

”Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.” (JulKL 5.2 §)

Viranomaisen asiakirjan osalta oleellista on, että asiakirja on viranomaisen hallussa ja se liittyy viranomaisen tehtävään. Asiakirja on viranomaisen hallussa silloin, kun viranomaisella on määräysvalta asiakirjaan. Asiakirjan fyysisellä sijainnilla ei ole merkitystä, vaan asiakirja voi sijaita niin viranomaisen työhuoneessa kuin erillisellä tietoteknisellä palvelimella.¹⁶⁰ Olennaista on, että viranomaisella on pääsy asiakirjaan ja se on viranomaisen käytettävissä niin, että viestiä voidaan käsitellä.¹⁶¹ Tämän tutkimuksen osalta viranomainen on lähtökohtaisesti tallentanut tallenteen itse esimerkiksi vartalo- tai kypäräkameralla, mutta digitaalisia tallenteita päätyy poliisiin haltuun myös poliisi- ja esitutkinnan seurauksena, minkä vuoksi tallenteen saattaa omistaa joku erillinen oikeushenkilö. Määräysvalta ei merkitse samaa kuin omistusoikeus, ja asiakirjan omistusoikeudella tai tekijänoikeudella ei ole merkitystä sen suhteen onko kyseessä viranomaisen asiakirja. Sillä ei ole myöskään merkitystä miten viranomainen on saanut asiakirjan määräysvaltansa piiriin, eli onko viranomainen itse laatinut asiakirjan vai onko se toimitettu sille.¹⁶²

Viranomainen on itsenäinen suhteessa muihin viranomaisiin, ja näin ollen viranomaisen määräysvalta ulottuu vain sen omaan toimialaan kuuluviin asiakirjoihin. Siksi muutoin viranomaisen asiakirjaksi katsottava tallenne ei ole viranomaisen asiakirja, jos se on väärän viranomaisen hallinnassa.

KHO 21.8.2009/1989: Edunvalvoja ei ollut holhoustoimesta annetun lain perusteella viranomainen, joten hänelle tässä toimesta toimitetut asiakirjat eivät olleet viranomaisen asiakirjoja. Yleinen edunvalvoja oli kunnallisen viranomaisen palveluksessa, mutta hänen toimialaansa ei kuulunut kyseinen tehtävä, joten virkasuhde ei tehnyt asiakirjoista viranomaisen asiakirjoja.

¹⁶⁰ HE 30/1998 vp s. 55; Mäenpää 2016: 73.

¹⁶¹ Mäenpää 2016: 75.

¹⁶² Mäenpää 2016: 70 – 71; kts. JulKL 5.2 §.

KHO:n päätöksessä korostuu viranomaisaseman tunnistaminen sekä viranomaisen toimivallan ja tehtävän rajat, sillä yksittäisen henkilön viranomaisasema ulottuu vain hänelle laissa annettuun tehtävään tai toimivaltaan, eikä täten viranomaisasemaa voi ulottaa koskemaan kyseisen henkilön muuta työskentelyä. Julkisuuslakia tulee soveltaa vain viranomaisen tehtävään ja toimivaltaan liittyvissä asioissa. Hallintolain (21 §) perusteella viranomaisen, jolle on erehdyksessä toimitettu sen toimivaltaan kuulumatonta asiakirja, on siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Lainsäädännössä on olemassa erikseen säännökset, joiden perusteella viranomaiset voivat jakaa tietoa keskenään, mutta siinäkin tilanteessa jokainen viranomainen vastaa omasta tiedostaan.

Viranomaisen asiakirjan tulee olla oikean viranomaisen hallinnassa ja sen tulee liittyä viranomaisen tehtävään ja toimivaltaan.

KHO 2005: 89: Poliisi oli suorittanut kotietsinnän yhtiön A tiloihin, ja takavarikoinut tiloista kiintolevyn, jonka sisältö oli kopioitu poliisin tiloissa. Asianomistajayhtiö B oli pyytänyt tietoja poliisilta kopioituista tiedoista. B:lle oli luovutettu asiakirjat, jotka liittyivät käsiteltävään rikosilmoitukseen. Kopioinnin tuloksena poliisille oli päätyntä myös tutkintaan liittymättömiä tietoja, joita ei ollut luovutettu B:lle sillä perusteella, että tutkittavaan asiaan liittymättömät tiedostot eivät ole viranomaisen asiakirjoja ja täten luovutettavissa asianosaiselle.

Poliisin hallintaan oli esitutkinnassa päätyntä käsiteltävään asiaan kuulumatonta tietoa, jota asianomainen oli tietopyynnöllään halunnut tarkastella. Olennaista tässä on se, että julkisuusperiaatteen mukainen oikeus tietoon ei perustu merkkeihin yleisesti, vaan tiettyjen merkkien muodostamaan yhtenäiseen tietoon.¹⁶³ Tämän vuoksi viranomaiselle ei voida kohdistaa yleistä tietopyyntöä koskien kaikkea viranomaisen hallussa olevaa digitaalista kuvamateriaalia, vaan tietopyyntö on yksilöitävä tiettyyn asiaan (JulkL 13 §). Poliisin on noudatettava toiminnassaan tarkoitussidonnaisuus- sekä suhteellisuusperiaatetta, ja näiden periaatteiden perusteella poliisi voi käyttää samaansa tietoa vain tehtävän ja toimivallan edellyttämää tarkoitusta varten ja siinä suhteessa kuin se on tehtävän toimittamiseksi tarpeellista (PolL 3 §). Kotietsinnässä poliisi oli saanut haltuunsa ylimääräistä tietoa, joka ei kuulunut kotietsintäperusteisiin ja näin ollen sitä ei katsottu viranomaisen asiakirjaksi¹⁶⁴. Tämän perusteella voidaan pohtia, että jos viranomaisella ei ylipäättänsä ole toimivaltaa tallentamiseen yksityisellä alueella, voidaanko tallennuksella saatua tietoa

¹⁶³ Mäenpää 2016: 65.

¹⁶⁴ KHO 2005: 89.

käyttää myöhemmässä vaiheessa esimerkiksi esitutkinta-aineistona? Vai käsitetäänkö asia julkisuuslain perusteella tietona ja asiakirjana, jonka viranomaisessa työskentelevä on laatinut huolimatta tallennusperusteesta ja -toimivallasta?

Viranomaisen asiakirjan määritelmä ei kiteydy pelkästään alun perin asiakirjoiksi laadittuihin dokumentteihin, vaan myös viranomaisen muut virkatehtäväänsä hoitaessaan laaditut dokumentit saattavat olla viranomaisen asiakirjoja. Olennaista on, että dokumentit muodostavat osan hallintopäätöksen valmistelusta tai asian käsittelystä. Lähtökohtaisesti viranomaisen sähköpostit katsotaan viranhaltijan yksityisiksi viesteiksi, mutta jos sähköpostilla ja kyseisillä viesteillä hoidetaan virkatehtävää, ovat sähköpostit myös viranomaisen asiakirjoja.¹⁶⁵ Tästä voidaan edelleen johtaa, että viranomaisen toiselle viranomaiselle lähettämä sosiaalisen median kuvaviesti voidaan käsittää myös viranomaisen asiakirjana, jos se liittyy tietyn hallinnollisen asian hoitamiseen. Oleellista on, että asiakirja liittyy viranomaisen lakisääteiseen tehtävään. Tämä on myös johdettavissa julkisuusperiaatteen tarkoituksesta, sillä kyse on viranomaisen tehtäviin liittyvistä avoimuudesta, eikä esimerkiksi viranomaisen henkilökohtaisiin asioihin tai muiden viranomaisten asioihin liittyvästä julkisuuden toteuttamisesta. Julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta olennaiset asiakirjat ja tallenteet tulee olla julkisia.

Oleellista on viranomaisaseman tunnistaminen, sillä kyseessä tulee olla julkisuuslain perusteella määritelty viranomainen, jotta asiakirja voidaan katsoa viranomaisen asiakirjaksi.

EOA 10.12.2007: Sosiaalivakuutuslautakunnan istuntoihin osallistuva asiantuntijalääkäri on julkisuuslain mukainen viranomainen, ja sen vuoksi hänen tätä tehtävää varten laatimaa lausuntoa on pidettävä laissa tarkoitettuna viranomaisen asiakirjana.¹⁶⁶

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksen osalta on selkeästi pystytty määrittelemään, että kyseessä on viranomainen, jolloin kyseessä on viranomaisen asiakirja. Joskus tämä saattaa osoittautua hankalammaksi. Turun hallinto-oikeuden päätöksessä on kyse siitä, onko asiakirjojen laatijana ollut itsenäinen toimija vai yliopiston palveluksessa olevat työntekijät. Julkisuuslakia sovelletaan yliopiston toimintaan, ja sen hallinnassa olevat asiakirjat

¹⁶⁵ OKA OKV/926/1/2007 10.7.2009.

¹⁶⁶ Mäenpää 2016: 74, tiivistelmä ratkaisusta EOA 10.12.2007.

katsotaan viranomaisen asiakirjoiksi.¹⁶⁷ Eriävän mielipiteen jättänyt tuomari argumentoi, että tutkimus oli tehty PET-keskuksessa, eikä Turun yliopistossa. Yliopisto ei ollut kustannussopimuksen osapuoli eikä myöskään tieteellisen julkaisun kirjoittaja, jolloin kyseessä ei olisi viranomaisen asiakirja.

Turun HAO 19.12.2017/0763/2: X oli pyytänyt asiakirjoja PET-keskuksessa toteutettuun tutkimukseen liittyen. Tutkimustulokset on julkaistu vuonna 2015 tiedelehdessä ilmestyneessä artikkelissa, joka sisältyi vuonna 2015 Turun yliopistossa hyväksytyyn väitöskirjaan. Asiakirjapyyntöön kohteina olivat artikkelin julkaistua versioita edeltäneiden käsikirjoitusversioiden kopiot sekä muut sitä koskevat kirjoitukset. Turun yliopisto ei ollut luovuttanut näitä X:lle, koska näki, että kyseessä ei ollut viranomaisen asiakirja. Tutkimus kuuluu yliopiston toimialaan, ja tutkijat ovat oletettavasti palvelussuhteessa Turun yliopistoon. Valmisteluasiakirjat liittyneet selkeästi valmisteltavaan asiaan, jolloin ei kyse muistiinpanoista tai luonnoksista. Sen vuoksi nähtiin olevan viranomaisen asiakirja. Äänestystulos 2-1.

Edellä mainitut viranomaisen asiakirjan muotoutumisen perusteet ovat rinnastettavissa myös digitaaliseen tallenteisiin. Poliisin tai pelastuslaitoksen kuvaamien digitaalisten tallenteiden osalta viranomaiseksi määrittäminen ei muodostu ongelmaksi, koska yleisesti näillä turvallisuusviranomaisilla on lakiin perustuva viranomaisasema. Digitaaliset tallenteet ovat viranomaisen hallinnassa, ja ne ovat lähtökohtaisesti päätyneet viranomaiselle virkatehtäviä hoidettaessa. Tämän vuoksi digitaalisten tallenteiden voidaan pääsääntöisesti katsoa olevan viranomaisen asiakirjoja. Tallenteiden osalta olennaista on kuitenkin tarkoitussidonnaisuusperiaate. Onko tallenteet kuvattu lähtökohtaisesti osaksi viranomaisen hallinnollista prosessia kuten esitutkintaa tai palontutkintaa varten, vai onko kyseessä vain viranomaisen omien muistiinpanojen tekeminen? Monessa välittömän julkisen vallan käytön alkutilanteessa kuvaamista aloittaessa tarkoitussidonnaisuus on epäselvä ja se tarkentuu vasta myöhemmin, mikä saattaa aiheuttaa hankaluuksia määrittäessä tallenteen asemaa viranomaisen asiakirjana.

3.3. Tallenne muistiinpanona

Digitaalista tallennetta on verrattu monesti viranomaisen tekemiin muistiinpanoihin, mikä johtuu todennäköisesti siitä, että tallentamisen tarkoitussidonnaisuusperiaate välit-

¹⁶⁷ HE 30/1998 vp s. 51.

tömän julkisen vallan käytön tilanteiden alkuvaiheessa ei ole aina selvä. Toisin sanottuna viranomaisen varautuu tekemään asiakirjan kyseisestä toiminnasta, mutta todelliset tapahtumat määräävät myöhemmin onko kyseisestä tilanteesta tarvetta tehdä asiakirjaa. Muistiinpanon ja asiakirjan varsinaista eroa ei ole määritelty lainsäädännössä ja tämän vuoksi määrittely on tehtävä aina tapauskohtaisesti vallinneet asianhaarat huomioiden. Muistiinpanolle on kuitenkin erityistä, että se on nimenomaan luonnos, eikä sillä ole selkeää yhteyttä varsinaiseen päätökseen. Se on tarkoitettu lyhytaikaiseen toimintaan ja viranomaisen henkilökohtaisten ajatusten jäsentelyyn.

KHO 2001: 66: Käräjäoikeuden memoriaalipöytäkirja sisälsi käräjätuomarin työskentelyn apuvälineeksi tarkoitettuja muistiinpanoja. Sitä ei ollut allekirjoitettu eikä varmennettu. Pöytäkirjaa oli pidettävä viranomaisen palveluksessa olevan muistiinpanoina, joista ei ollut oikeutta saada tietoja.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä korostuu muistiinpanojen luonne henkilökohtaisena, viranomaisen omaan käyttöön tarkoitettuna asioiden jäsentelyinä. Kuitenkin siinä tapauksessa, kun muistiinpanot on luovutettu eteenpäin asian käsittelyä varten, kyseessä on viranomaisen asiakirja.

KHO 15.3.2002 T 582: Ministeriön esittelijän autoverolain valmistelussa laatimat yhteenvedot ja laskelmat oli tehty hallituksen esitystä valmisteltaessa ja laskelmien tulokset oli esitetty hallituksen esityksessä. Näitä laskelmia ei voitu pitää virkamiehen muistiinpanoina tai luonnoksina.

Luovutettaessa asiakirjat eteenpäin kyse ei ole enää henkilökohtaiseen käyttöön tehdyistä luonnostelmista, vaan silloin kyse on jotain tiettyä päätöstä koskevasta valmistelusta. Digitaalisten tallenteiden osalta kyseisen rajan vetäminen on haastavaa: milloin kyse on päätökseen liittyvästä asiasta, ja milloin viranomaisen omaa työskentelyä tukevasta ajatusten jäsentelystä. Asiakirjan tulee myös olla viimeistelty ja jäsenelty.¹⁶⁸ Tekstimuotoisen asiakirjan osalta kyseinen päätelmä on selkeä, sillä viimeistelty asiakirja on kirjoitettu kieliopillisesti oikein, se on jäsenelty hyvin ja se sisältää kaikki viralliseen asiakirjaan liittyvät pakolliset ohjeet ja määritelmät. Milloin digitaalisesta tallenteesta tulee kuitenkin luonnoksen ja muistiinpanon sijasta asiakirja? Missä vaiheessa tallenne on viimeistelty ja jäsenelty?

¹⁶⁸ Mäenpää 2016: 74.

Viranomaisen asiakirjan muodostumisessa olennaista on asiakirjan liittyminen viranomaisen virkatehtävän hoitamiseen. Virkatehtävien suorittamisen yhteydessä muodostuva aineisto on pääsääntöisesti sen mahdollisesta tulevasta käyttötarkoituksesta huolimatta viranomaisen asiakirja.¹⁶⁹ Julkisuusperiaatteessa on kyse viranomaisen toiminnan avoimuudesta ja julkisuudesta, ja lähtökohtaisesti kaikki julkisen vallan ominaisuudessa tehtävä virkatoiminta kuuluu julkisuuslain soveltamisen piiriin.

KHO 2016:207 Vakuutusyhtiö oli pyytänyt pelastuslaitokselta sen palopaikalta ottamia valokuvia. Valokuvat oli otettu virkatoiminnan yhteydessä ja niiden oli katsottava liittyneen dokumenttiaineistona pelastuslain 41 §:ssä tarkoitettuun palotutkintaan, vaikka tutkinnasta ei ollut laadittu erillistä raporttia. Valokuvat olivat JulkL:n 5.2 §:n mukaan viranomaisen asiakirjoja.

Päätöstä on perusteltu sillä, että kyseiset valokuvat ovat syntyneet viranomaisen virkatehtävän yhteydessä ja niiden ottamisen tarkoituksena on ollut myöhempi dokumentointi. Pelastuslaitos on esittänyt lausunnossaan, että kuvat eivät liity varsinaiseen palontutkintaan tai käsiteltävänä olevaan päätökseen, koska niiden perusteella ei ole kirjattu pelastuslaissa mainittua palontukintaraporttia. Pelastuslaitoksen mukaan palopaikalta otetut valokuvat ovat ensisijaisesti viranomaisen sisäiseen käyttöön tarkoitettuja asiakirjoja.

Sisäiseen käyttöön tarkoitetut asiakirjat luovat puitteita ja perusteita viranomaisen päätöksenteolle ja toiminnalle.¹⁷⁰ Niillä organisoidaan viranomaistoimintaa ja luodaan sisäisiä edellytyksiä hallinnolliselle toiminnalle, minkä vuoksi niiden osalta keskeistä on tarkoitussidonnaisuus. Sisäiset asiakirjat eivät ole oleellisia julkisuusperiaatteen toteutumiselle, eikä niillä ole merkitystä oikeusturvan tai mahdollisen tutkinnan kannalta. Mäenpään mukaan sisäisiksi asiakirjoiksi on perinteisesti luokiteltu viranomaisen palveluksessa olevan sisäistä koulutusta ja tiedonhakuja koskevat asiakirjat, viranomaisen tekemät tiedonhaut, kirjastokokoelmat ja sisäistä koulutusta koskevat asiakirjat¹⁷¹. Ne eivät myöskään välittömästi liity suoritettavaan virkatehtävään tai julkisen vallan käyttöön.¹⁷²

Tilannepaikalla tuotetut digitaaliset tallenteet tulisi olla tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti selkeästi tarkoitettu viranomaisen sisäiseen käyttöön tai muistiinpanoksi,

¹⁶⁹ KHO 2016: 207.

¹⁷⁰ Mäenpää 2016: 83.

¹⁷¹ Mäenpää 2016: 82.

¹⁷² KHO 2016: 207.

jotta niiden ei voida katsoa olevan viranomaisen asiakirja. KHO:n päätöksessä tarkoitettu työyhteisöselvitys oli viranomaisen sisäistä organisointia ja työyhteisöä koskeva asiakirja, jolloin sen ei katsottu olevan viranomaisen asiakirja.

KHO 2012:68 Työyhteisöselvitys perustui työpaikan henkilöstölle suoritettuihin yksilöhaastatteluihin. Selvitystä oli selostettu suullisesti palautetilaisuudessa ja jatkotyöskentelyn pohjaksi oli laadittu työyhteisöselvitys. Selvitys on viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja, jolloin siihen ei sovelleta julkisuuslakia.

Digitaaliset tallenteet eivät ole viranomaisen toimintaan liittyvää organisointia, koska kyse on virkatehtävään liittyvän julkisen vallan käytöstä, jonka kohteena ei ole viranomaisen sisäinen organisaatio. Kohteena on ulkopuolinen asiakas, jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen tehtävällä mahdollisesti vaikutetaan. Näin ollen palopaikalla otettuja valokuvia ei myöskään voida pitää sisäistä organisointia varten tallennettuina tallenteina, sillä ne kohdistuvat viranomaishallinnon ulkopuoliseen asiaan.

Suurin osa viranomaisten suorittamista tehtävistä on samankaltaisia ja niissä suoritettujen toimenpiteet ovat tehtävästä toiseen samojen taktisten periaatteiden mukaisia. Joissain tapauksissa kuitenkin tehtävällä tapahtuu jotain niin erikoislaatuista, että tehtävästä oppiminen muodostaa tärkeän osan viranomaisen oman ammattitaidon kehitykselle tai muiden yksittäisten viranomaisten selviytymiseen tulevaisuudessa samankaltaisissa tehtävissä. Näitä tapahtumia voivat olla esimerkiksi Jokelan ja Kauhajoen koulusurmat tai Konginkankaan bussiturma. Tällöin digitaalisen tallentamisen tarkoituksena voi selkeästi olla viranomaisen sisäinen koulutus, jolloin kyseessä ei ole viranomaisen asiakirja. Keskeisintä on, että näihin tallenteisiin ja tehtäviin tulee liittyä olennaisesti jotain uutta ja viranomaisen edellisiin tehtäviin selkeästi erilaista ja erikoista toimintaa. Näiden tallenteiden arvo ja oppimisvaikutus on viranomaisen tulevalle toiminnalle suurta. On kuitenkin harvinaislaatuista, että kyseisten onnettomuuksien kaltaiset tapahtumat eivät käynnistäisi erinäistä lakiin perustuvaa tutkintaa tai selvitystä, jolloin tallenteet eivät ole vain sisäistä koulutusta varten, vaan ne katsottaisiin myös viranomaisen asiakirjoiksi. Sisäistä koulutusta varten tarkoitettuja tallenteita voi olla esimerkiksi viranomaisen harjoituksissa tallennettu materiaali, sillä silloin kyseessä ei ole julkisen vallan käyttö tai virkatehtävien hoitaminen lain nojalla, vaan viranomaisen sisäinen toiminta ja koulutus.

Kuten aikaisemmin on todettu viranomaisen asiakirjan ja muistiinpanon välinen raja digitaalisten tallenteiden osalta on häilyvä ja vaikeaselkoinen. Viranomaisen asiakirjan

tulee olla viimeistelty ja jäsenneilty, eikä se saa olla luonnos, ja siksi onkin oleellista pohdita, missä vaiheessa digitaalisesta tallenteesta tulee luonnoksen sijaan viranomaisen asiakirja. Korkeimman hallinto-oikeuden vuoden 2016 päätöksen mukaan pelastuslaitoksen valokuvat eivät ole muistiinpanoja, koska ne ovat siinä muodossa tarvittaessa käytettävissä olevia tiettyä tehtävää koskevia dokumentteja¹⁷³, kun taas vuoden 2005 KHO:n päätöksen perusteella poliisin hallussa oleva raakadata ei muodostanut viranomaisen asiakirjaa¹⁷⁴. Näiden päätösten perusteella luonnoksen ja asiakirjan välinen raja voidaan piirtää siihen hetkeen, jolloin viranomainen päättää tallenteen säilyttämisestä.

Digitaalinen tallenne voidaan katsoa olevan luonnos silloin, kun viranomainen ei ole aktiivisesti muokannut tallennetta millään tavalla. Muokkaamisella tarkoitetaan tässä tapauksessa sitä, että viranomainen ei ole tehnyt tietoista päätöstä sen suhteen mitkä tallenteet säilytetään myöhempää käyttöä varten ja mitkä hävitetään. Viranomainen ei ole tallentanut tallenteita jäsenneilysti ja tiettyyn tehtävään liittyen minnekään, vaan ne ovat edelleen esimerkiksi kameran muistikortilla odottamassa siirtoa määriteltyyn tallennuskansioon. Siinä vaiheessa, kun tallenne on päätetty säilyttää ja se on tallennettu määrättyyn tallennuskansioon voidaan olettaa kyseessä olevan viranomaisen asiakirja. Tallenteiden säilyttämisessä korostuu hyvän hallinnon vaatimukset tehokkaasta ja toimivasta hallintotoiminnasta ja -menettelystä. Viranomaisen tulee laatia tallenteiden käsittelemistä varten sisäiset ohjeet, jotka määrittelevät, kuinka kauan tallenteita voidaan säilyttää tallennusvälineen muistikortilla, miten tallenteet tulee käsitellä, miten tallenteiden säilyttämisperusteet määräytyvät ja millä tavalla tallenteiden säilyttäminen on huomioitu. Näin asiakirjan ja muistiinpanon välinen ero on myös selkeästi määriteltävissä yksittäisen tallenteen osalta.

Viranomaisen muistiinpanoina voidaan nähdä tallenteet, jotka liittyvät selkeästi sellaisten merkintöjen tekemiseen, joiden merkitys kuvana on samanlainen kuin tekstinä. Esimerkiksi automaattisten paloilmittimien ilmoittamat tulipalot ovat pelastuslaitoksen tehtäväläistassa yleisimpiä, ja tehtävän aiheuttanut paloilmaitin tulee kirjata tarkan numeerisen osoitteen tarkkuudella pelastuslaitoksen tehtävistä kirjattavaan onnettomuusraporttiin.

¹⁷³ KHO 2016: 207.

¹⁷⁴ KHO 2005: 89.

Monesti pelastusviranomaisen ottaa kuvan paloilmottimen näyttöruudusta välttyäkseen mahdollisilta kirjausvirheiltä ja helpottaakseen omaa työskentelyään. Tallenteen tekeminen ei ole julkisen vallan käyttöä, vaikka se liittyykin viranomaisen virkatehtävän hoitamiseen. Muistiinpanon osalta olennaista on, että onnettomuusraportin kirjauksen jälkeen kyseisellä tallenteella ei ole minkäänlaista arvoa, vaan se voidaan hävittää. Koko tilannepaikkaa kuvailevat tallenteet sisältävät kuitenkin suuremman merkityksen viranomaistoiminnan kannalta, ja siksi niitä ei voida katsoa pelkiksi muistiinpanoiksi tai luonnoksiksi.

Digitaalisten tallenteiden osalta keskeisintä on tallennuksen tarkoitussidonnaisuus. Jos tallenteen tarkoitus on kuvailla tehtävällä vallinneita olosuhteita, on kyseessä viranomaisen asiakirja. Viranomaisen asiakirjan digitaaliselle tallenteelle on ehdotonta myös, että tallenne liittyy viranomaisen virkatehtävään ja tehtävällä on käytetty julkista valtaa. Viranomaisen sisäisenä asiakirjana voidaan pitää vain koulutuskäyttöön ja sisäiseen organisointiin tarkoitettuja asiakirjoja. Niin muistiinpanon kuin asiakirjan osalta olennaista on ymmärtää dokumentin perimmäinen luonne, sillä kyseessä on kuitenkin keskeisesti viranomaisen hallinnassa olevan tiedon systematisointi, jotta julkisuusperiaatteen noudattaminen olisi helpompaa. Keskiössä on asiakirjoissa ja ei-asiakirjoissa oleva tieto.

3.4. Tiedon jakaminen viranomaisyhteistyönä

Turvallisuuskomitean laatimassa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritellään kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli, joka tähtää viranomaisten ja yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista vastaavien yhteisöjen yhteistyön kehittämiseen ja lisäämiseen. Kokonaisturvallisuuden malli ulottuu kaikkeen viranomaistoimintaan, ja sen perimmäisenä tarkoituksena on yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitäminen monipuolisesti ja monella eri saralla.¹⁷⁵ Käytännössä toiminta pitää sisällään viranomaisyhteistyön normaali- ja kriisitilanteessa, ja sen ehdoton edellytys on erinäisen tiedon jakaminen viranomaisten kesken. Myös EU:n toukokuussa 2018 voimaanastuva uusi tietosuoja-asetus korostaa tiedon vaihtamisen merkitystä eri maiden ja viranomaisten kesken (EU 2016/79 5 art)¹⁷⁶. Tähän on

¹⁷⁵ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017: 7.

¹⁷⁶ Pitkänen, Korpisaari & Korhonen 2017: 3.

ollut syynä viime vuosina muuttunut maailmantilanne ja näin ollen erinäisten väkivaltaisuuksien ehkäiseminen viranomaisten ja valtioiden tiedon vaihtamisella ja yhdistämisellä.

Viranomaisten yhteistyöllä on nähty olevan merkittävä tarkoitus myös hallinnon toimivuuden ja asiakaspalveluperiaatteen kannalta, minkä vuoksi siitä on säädetty erikseen hallintolaissa.¹⁷⁷ Hallintolain (10 §) mukaan viranomaisen on avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Tämä pitää sisällään asiantuntemuksen välittämisen toisille viranomaisille ja muiden viranomaisten käytäntöjen seuraamisen, jotta asioiden hoitaminen olisi mahdollisimman mutkatonta. Sillä on nähty ennen kaikkea olevan merkitys tosiasiallisen ja välittömän julkisen vallan käytön tilanteissa, jolloin toisen viranomaisen käytänteiden ja asiantuntemuksen tunteminen on äärimmäisen tärkeää.¹⁷⁸ On huomioitava, että lakisääteisestä virka-avusta on kuitenkin säädetty erikseen. Lainsäädännössä on mainittu tiettyjä tilanteita, jolloin kaikkien viranomaisten yhteiseksi katsottavan edun vuoksi salassapitosäännökset murtuvat. Esimerkiksi lastensuojelulain perusteella viranomaiset ovat velvollisia ilmoittamaan huomaamistaan huolestuttavista seikoista eteenpäin salassapitosäännöksistä huolimatta. Tällöin vaalittavana asiana on lapsen etu.¹⁷⁹

Digitaalisten tallenteiden osalta kyseeseen tulee tallenteiden ja niiden sisältämän tiedon jakaminen eri viranomaisten kesken. Käytännössä kyse voi olla tietyn viranomaisen lakisääteisellä tehtävällä kuten tarkastuskäynnillä dokumentoimansa seikat, joiden hoitaminen kuuluu toisen viranomaisen toimivaltaan. Pelastusviranomainen voi huomata ravintolan palotarkastuksella vakavia puutteita elintarvikehygieniassa, jolloin hän tekee asiasta ilmoituksen terveystoimintaviranomaiselle. Tällöin viranomainen voi tallentaa huomaamansa puutteet ja myöhemmin siirtää asian käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jolloin digitaaliset tallenteet helpottavat asian vireille tuloa ja käsittelyä toisessa viranomaisessa¹⁸⁰. Onnettomuustilanteissa pelastuslaitoksen yksiköt ovat yleensä ensimmäisenä kohteessa, jolloin pelastusviranomainen hoitaa alkuvaiheen dokumentoinnin mahdollista myöhem-

¹⁷⁷ HE 72/2002 vp s. 60.

¹⁷⁸ HE 72/2002 vp s. 61.

¹⁷⁹ kts. Lastensuojelulaki 13.4.2007/417 25 §.

¹⁸⁰ kts. luku 2.4 ja 2.5.

pää poliisi- tai esitutkintaa varten. Tällöin digitaaliset tallenteet toimitetaan myöhemmin poliisille.

Viranomaisyhteistyön edellytys on sujuva tiedonvaihto, mutta lainsäädännön näkökulmasta se muodostaa yleensä suurimman esteen, sillä viranomaiset ovat sivullisia ja itenäisiä suhteessa toisiinsa, eikä heillä ole yleistä oikeutta jakaa tietoa toistensa kanssa.¹⁸¹ Tästä poikkeuksena on kuitenkin joiltain osin poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen PRT-yhteistyö.¹⁸² Muun viranomaisyhteistyön osalta tiedonvaihdon mahdollisuus perustuu erityislainsäädäntöön, joka on tällä hetkellä hajanaista¹⁸³, sillä eri ammattiryhmiä koskevat oikeudet ja velvollisuudet on ripoteltu eri säädöksiin ja kirjattu kyseisen ammattiryhmän näkökulmasta.¹⁸⁴ Näin ollen viranomaisten välinen yhteistyö tiivistyy juridisesta näkökulmasta tiedonvaihtoon ja salassapitosäännösten ulottuvuuksiin.¹⁸⁵

Viranomaisten tietojen vaihdosta on säädetty yleisesti julkisuuslain 29 §:ssä, jossa on kuvattu tiedonvaihdon edellytykset. Oikeus tiedon antamiseen voi perustua erillislain säädökseen, kuten pelastuslakiin, jossa pelastusviranomaiselle on säädetty tiedonsaantioikeus pelastustoimintaa ja sen suunnittelua sekä valvontatehtäviä varten (PelL 89 §). Tietoja voidaan myös antaa, jos se kenen edun vuoksi salassapidosta on säädetty antaa suostumuksensa tai asiakirja on tarpeen viranomaiselle tehdyn kantelun tai valituksen käsittelemiseksi (JulkL 29.1 §). Tietoja voidaan myös antaa, jos tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi (JulkL 29.1 §).

Viranomaisten välillä tapahtuvassa tietojenvaihdossa on noudatettava tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, sillä salassa pidettäviä tietoja voi antaa vain yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi, eikä niin kutsuttua yleisoikeutta toisen viranomaiseen materiaaliin ole olemassa.¹⁸⁶ Kyseessä on myös nimenomaan oikeus tietoon, ei yksittäiseen asiakirjaan, minkä vuoksi tietojenvaihto ei edellytä yksittäisen asiakirjan antamista

¹⁸¹ Humppi & Ellonen 2010: 195; Mäenpää 2017: 47 ja 210.

¹⁸² kts. Laki poliisiin, Tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 11.9.2009/687.

¹⁸³ Wallin & Konstari 2000: 286.

¹⁸⁴ Humppi & Ellonen 2010: 195.

¹⁸⁵ Humppi & Ellonen 2010: 195.

¹⁸⁶ Wallin & Konstari 2000: 279; HE 30/1998 vp s. 106.

kokonaan, vaan se koskee nimenomaan vain tietoa, jota pyytävä viranomaisen tarvitsee.¹⁸⁷ Näin ollen sovellettavaksi tulee myös osajulkisuuden myötä suhteellisuusperiaate.

Tietojen antamisen perusteet tulee olla kirjattu täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lainsäädäntöön ja säädöksessä tulee käydä ilmi, että oikeus tiedonsaantiin ulottuu myös salassa pidettävään tietoon. Viranomaisella on velvollisuus antaa tietoja toiselle viranomaiselle joko oma-aloitteisesti tai toisen viranomaisen pyynnöstä riippuen miten tietojenvaihto on lakiin kirjattu.¹⁸⁸

KHO 2010:42 Poliisi oli pyytänyt Kansaneläkelaitokselta yksilöityjen henkilöiden lääkkeitä koskevia tietoja käytettäväksi esitutkinnassa. Kela on kieltäytynyt tietojen antamisesta sillä perusteella, että poliisilla ei ollut lainsäädännössä todettua tarkkarajaista oikeutta saada kyseisiä terveystietoja. KHO oikeutti poliisilain 35.1 §:n nojalla poliisin saamaan pyydettyt tiedot.

Ylläolevassa KHO:n ratkaisussa oli kyse siitä, että poliisilain säädös ei ollut tarpeeksi tarkkarajaisesti kirjattu, jolloin säädöksen tulkinta aiheutti väljyyttä ja näin ollen Kelalla oli oikeus kieltää tietojen luovutus. Tutkittavaan rikokseen ja kokonaisharkintaan perustuen KHO kuitenkin totesi poliisilla olevan oikeus kyseiseen tietoon.

Viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomaisen kenen hallussa asiakirja on (JulkL 14 §). Toinen viranomaisen on tietoja pyytäessään osittain tavallisen kansalaisen roolissa, sillä tietoa hallitsevalla viranomaisella on oikeus evätä pyyntö lainmukaisella hallintopäätöksellä¹⁸⁹. Tämä pätee myös keskeneräisen asiakirjan tiedonsaantioikeuteen, sillä toisella viranomaisella ei ole lainsäädäntöön kirjattua ehdotonta oikeutta saada keskeneräistä asiakirjaa.¹⁹⁰ Tallenteiden osalta kyseeseen voivat tulla tallenteet, jotka eivät ole vielä saavuttaneet viranomaisen asiakirjan statusta, vaan kyseessä on nimenomaan viranomaisen hallussa oleva raakadata. Tällöin ongelmaksi saattaa muodostua tiedon epä-määräinen luonne, jolloin tiedon jakamisen laillisuusperiaatetta ei mahdollisesti voida tarkoin määritellä, ja tiedon jakaminen estyy. KHO:n päätöksessä 2016:207 koskien pelastuslaitoksen onnettomuuspaikalla ottamia valokuvia pelastuslaitos argumentoi, että kyseessä on viranomaisen sisäiseen käyttöön tarkoitettu asiakirja tai muistiinpano, jolloin

¹⁸⁷ HE 30/1998 vp s. 105; Voutilainen 2012: 210.

¹⁸⁸ Wallin & Konstari 2000: 287.

¹⁸⁹ HE 30/1998 vp s. 105.

¹⁹⁰ Mäenpää 2008: 261.

valokuvien asiakirjarooli poistuisi. Tallenteiden järjestelmällinen luokittelu siinäsi asiakirjaksi saattaisi muodostaa kuitenkin esteen tiedon jakamiselle viranomaisen välillä. KHO:n ratkaisemassa asiassa ei ollut kyseessä onnettomuus, josta olisi ollut tarve suorittaa poliisitutkintaa, minkä vuoksi esimerkiksi poliisilla ei lähtökohtaisesti olisi ollut oikeutta valokuvien saamiseen. Tässä tapauksessa valokuvat eivät pitäneet sisällään salassa pidettävää tietoa, mutta jossain tapauksessa salassa pidettävä tieto saattaisi muodostaa esteen tiedon jakamiselle ja kokonaisturvallisuuden ylläpitämiselle.

Poliisilaissa on yksilöity poliisin oikeus saada muilta viranomaisilta myös sähköisiä tallenteita salassapitosäädösten estämättä ellei tiedon antamista ole erikseen laissa kielletty tai rajoitettu (Poll 4:2). Myös esitutkintalaissa (11:8), rajavartiolaissa (4:27) ja sotilaskurinpitolaissa (5:27) viitataan poliisilain kyseiseen säännökseen tietojen saannissa. Näin ollen kyseisillä viranomaisilla on oikeus toimivaltansa ja tehtävänsä puitteissa saada sähköisiä tallenteita toistensa toiminnasta. Pelastuslaissa ei ole tätä oikeutta erikseen kirjattu, minkä vuoksi voidaan olettaa, että esimerkiksi pelastusviranomaisella ei ole oikeutta näiden viranomaisten digitaaliseen tallennemateriaaliin. Toki salassapitosäännös saattaa raueta silloin, kun säännös sisältää vahinkoedellytyslausekkeen, joka ei täyty.¹⁹¹ Eli toisin sanottuna tiedon jakamisesta ei koidu haittaa tai vahinkoa sille kenen eduksi tiedon salaamisesta on päätetty.

Viranomaisten välisen tiedon vaihtamisessa on myös huomioitava tiedon välittämiseen liittyvä tekninen ratkaisu.

AOA OKV/1964/1/2017 Oikeuskansleri on katsonut ratkaisussaan, että julkisuuslain ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain perusteella salaiseksi määritellyjä asiakirjoja ei voida lähettää suojaamattomassa internetsähköpostissa.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaisesti laissa määritellyn syyn perusteella salaiseksi luokiteltua tietoa ei voida välittää viranomaiselta toiselle suojaamattoman sähköpostiyhteyden avulla, vaan yhteys tulee olla suojattavan edun mukainen. Tällöin viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon ei päde pelkästään toimivaltaperusteet, mutta myös tiedon välittämiseen liittyvät tekniset ratkaisut.

¹⁹¹ Wallin & Konstari 2000: 286.

Voidaan siis todeta, että turvallisuusviranomaisten välinen tiedonvaihto on säädetty tarkkarajaisesti ja täsmällisesti, mutta säädösten hajanaisuus ja sirpaleisuus saattaa muodostaa viranomaisten välisen tiedonvaihdon ongelmalliseksi. Tämän vuoksi viranomaisten välistä tiedonvaihdon lakiperustaa tulisi selkeyttää, jotta kokonaisturvallisuuden ylläpitäminen olisi helpompaa. Euroopan unionin uusi tietoturva-asetus saattaa tuoda tähän asiaan tiettyjä helpotuksia, vaikka kotimainen lainsäädäntö on varsin hyvin jo lähtökohdiltaan tietosuoja-asetuksen kaltainen¹⁹². Toinen keskeinen seikka on digitaalisen tallenteen luokittelu viranomaisen asiakirjaksi, viranomaisen sisäiseksi asiakirjaksi tai muistiinpanoksi. Tietynlainen kohdistettu luokittelu ilman lainsäädäntöperustetta saattaa olla viranomaiselle mieleinen esimerkiksi mediakäsittelyn suhteen, mutta vääränlaisella luokittelulla saatetaan joissain tapauksissa estää tiedon vaihtaminen viranomaisten välillä ja tämän vuoksi vaikeuttaa yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämistä.

3.5. Tiedon hallinta

Olellainen osa viranomaisen asiakirjan olemusta on asiakirjaan sisältyvän tiedon hallinta, ja se toteutuu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti hyvällä tiedonhallintatavalla. Keskeisiä vaatimuksia ovat tiedon saatavuus, tiedon käytettävyys, tiedon eheys ja tietoturva (JulkL 18§). Tiedon saatavuus edellyttää luettelointia ja menetelmiä, jotta tieto on helposti saavutettavissa. Useissa ylempien lainvalvojien lausunnoissa on toistunut, kuinka viranomaiselle tullutta asiakirjaa ei oltu joko kirjattu asianhallintajärjestelmään, asiakirja oli kadonnut järjestelmästä, järjestelmässä oli merkittäviä puutteita tai kaikkia olennaisia asioita ei oltu kirjattu järjestelmään. Näin ollen viranomaisen ratkaisujen perusteita on ollut lähdes mahdotonta valvoa jälkikäteen.¹⁹³

Hyvä tiedonhallinta edellyttää, että viranomainen pitää luetteloita kaikista käsiteltäväksi annetuista ja otetuista sekä käsitellyistä ja ratkaistuista asioista (JulkL 18.1 §). Julkisuusperiaatteen toteuttaminen on mahdollista vain silloin, kun on todettavissa, mitä asiakirjoja

¹⁹² Pitkänen ym. 2017: 7.

¹⁹³ Neuvonen 2017: 54; kts. AOK 480/1/05 23.11.2005; AOK 79/1/03 30.06.2003; OKA 397/1/03 22.4.2005; AOK 1303/1/02 22.7.2003; AOA 4128/2/06 17.9.2008; EOA 86/4/06.

ja tallenteita viranomaisella on olemassa.¹⁹⁴ Tällä hetkellä viranomaisen digitaalisista tallenteista ei ole olemassa selkeää määräystä tai ohjeistusta, jossa todettaisiin miten digitaalisten tallenteiden säilytys toteutetaan, jotta se toteuttaisi JulkL 18 §:n säännökset. Tämän vuoksi digitaalisten tallenteiden säilyttämisestä tulisi laatia selkeä ohjeistus, jotta mahdollisilta oikeusturvapuutteilta tai -vahingoilta vältyttäisiin tulevaisuudessa.

Viranomaisen tietoaineisto, joka liittyy laajakantoiseen tietoon ja päätöksiin mukaan lukien luonnokset ja muistiinpanot, tulisi luetteloida ja säilöä arkistoon.¹⁹⁵ Arkistointitoimet mahdollistavat osaltaan julkisuusperiaatteen toteutumisen, sillä arkistoinninmuodostuksen perusteella viranomaisen tietää mitä materiaalia sillä on hallinnassaan. Arkistointi suojaa myös yksilön oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan ja edistää näin ollen oikeusturvaa.¹⁹⁶ Arkistonmuodostuksesta säädetään arkistolaisissa, jossa otetaan yleislain mukaisesti kantaa viranomaistoiminnassa syntyneiden tietojen arkistointiin.¹⁹⁷ Arkistoon kuuluu asiakirjat, jotka ovat syntyneet arkistonmuodostajalle virkatehtävän tai muun toiminnan yhteydessä (ArkL 6 §), ja sitä sovelletaan niin kunnalliseen kuin valtiolliseenkin viranhaltijaan (ArkL 1 §).

Viranomaisen on laadittava arkistoinnista arkistonmuodostussuunnitelma, jossa todetaan, kuinka viranomaisessa käsitellään asiakirjoja, mihin ne tallennetaan, kuinka kauan niitä säilytetään ja miten käytännön vastuu ja hoito on toteutettu (ArkL 8 §). Kyseessä on viranomaisen konkreettinen määrittely ja ohjeistus, kuinka hyvää tiedonhallintatapaa toteutetaan¹⁹⁸. Arkistointilain säännöksiä voidaan tarkentaa viranomaisten erityislainsäädännössä, jossa voidaan antaa myös valtuutus henkilötietojen tallentamiseen rekistereihin. Poliisin osalta digitaalisten tallenteiden säilyttämisestä on säädetty laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, jossa on todettu, että poliisin toimivaltaan kuuluvaan tehtävään liittyvät tiedot voidaan tallentaa poliisin eri rekistereihin (POIHetiL 2 §). Pelastuslain 91 §:n perusteella alueen pelastuslaitos voi pitää pelastustoimen kehittämistä ja seuranta varten toimenpiderekisteriä, johon voidaan kirjata erinäisiä laissa mainittuja

¹⁹⁴ Mäenpää 2017: 19; kts. KHO 19.12.2014/4025.

¹⁹⁵ Wallin & Konstari 2000: 118 ja 222.

¹⁹⁶ Voutilainen 2012: 107; AOA (4129/2/06) 3.1.2008 ja AOA (4111/2/06) 24.10.2007.

¹⁹⁷ Voutilainen 2012: 106.

¹⁹⁸ Voutilainen 2012: 103.

onnettomuuksiin liittyviä tietoja. Pelastuslaissa ei ole kuitenkaan annettu erikseen valtuutusta tallentaa toimenpiderekisteriin digitaalisia tallenteita kuten poliisiin osalta on lainsäädännössä todettu.

Viranomaisen digitaaliset tallenteet syntyvät viranomaisen hoitaessa virkatehtäviään, minkä vuoksi tallenteet tulisi arkistointilain perusteella arkistoida asianmukaisesti ja niistä pitäisi pitää luetteloa. Poliisin osalta lainsäädännössä on otettu huomioon esimerkiksi poliisin tehtävillä syntyneet tallenteet silloin, kun tehtävistä kirjataan erillinen ilmoitus. Näin ollen voidaan olettaa, että lainsäädännössä tulisi myös muiden viranomaisten osalta erikseen antaa oikeus kyseisen rekisterin ylläpitämiseen sekä valtuuttaa viranomaisen muodostamaan tallenteista arkistointilainsäädännön edellytykset täyttävä arkisto. Asianmukainen arkisto toteuttaisi hyvän hallinnon kriteerit sekä pitäisi yllä niin viranomaisen kuin kansalaisenkin oikeusturvaa, koska asioiden jälkikäteinen valvonta helpottuisi.¹⁹⁹

Lähtökohtaisesti viranomaisen tallentamat digitaaliset tallenteet voidaan määritellä viranomaisen asiakirjoiksi, ellei niihin voida kohdistaa jotain tiettyä poikkeusta, joka tekisi niistä luonnoksia tai muistiinpanoja. Asiakirjan määrittely muistiinpanoksi saattaa kuitenkin estää laillisen viranomaisyhteistyöhön kuuluvan tietojenvaihdon, joka saattaa aiheuttaa negatiivisia seurauksia. Tallenteiden tämän hetkinen epämääräinen asema viranomaisen asiakirjan osalta heijastuu myös tallenteiden arkistointiin liittyviin seikkoihin, jolloin viranomaisen tehokas hallintotoiminta ja -menettely estyy ja se saattaa aiheuttaa myös muiden perusoikeuksien ja hyvän hallinnon periaatteiden laiminlyömisestä. Näiden seikkojen vuoksi tallenteiden asema yksittäistä viranomaista koskevassa lainsäädännössä tulisi selkeyttää. On myös oletettava, että vartalokameroiden käyttö ei ole viimeinen digitaalinen harppaus eteenpäin, vaan tallennus tulee laajentumaan edelleen, ja siksi asia tulisi tarkentaa ennen suurempien vahinkojen sattumista.

¹⁹⁹ Esimerkiksi viranomaisen hallussa olevan todistuskappaleen hävittäminen on kriminalisoitu rikoslaisissa (RL 16:12), ja viranomaisen oikeusturvan kannalta asianmukainen arkistointi olisi vähimmäisedellytys viranomaiseen kohdistuvien syytösten välttämiseksi.

4. VIRANOMAISEN DIGITAALISEN ASIAKIRJAN JULKISUUS

Viranomaisen digitaaliset tallenteet ovat lähtökohtaisesti viranomaisen asiakirjoja, minkä vuoksi niihin sovelletaan julkisuuslain säännöksiä. Sen vuoksi tallenteet ovat julkisia, jos niiden salaamiseen ei ole erityistä syytä. On kuitenkin ymmärrettävää, että tietyt viranomaisen tallenteet tulisi olla julkisuudelta rajoitettuja, koska ne sisältävät sellaista tietoa, joka ei kuulu suurelle yleisölle. Tallenteen julkisuutta ja julkisuuden rajoittamista tulee tarkastella julkisuus- ja salassapitoperiaatteiden perusteella. Näin ollen voidaan muodostaa käsitys viranomaisen digitaalisten tallenteiden julkisuudesta. Tässä luvussa pyritään määrittelemään onko viranomaisen digitaalinen tallenne julkinen, tai millä perusteilla sen julkisuutta voidaan rajoittaa.

4.1. Julkisuusperiaate

Julkisuuden tehtävänä on hyvän ja avoimen hallinnon edistäminen, ja siihen kuuluu myös salassapito, jos lakiin perustuvat syyt ovat olemassa.²⁰⁰ Turvallisuusviranomaisten osalta hyvä hallinto pitää eritoten sisällään velvollisuuden tiedottaa viranomaisten toiminnasta sekä sen edellytyksistä ja vaatimuksista, jotta kansalainen tietää mitä odottaa asioidessaan turvallisuusviranomaisen kanssa. Poliisi on esimerkiksi viime aikoina pyrkinyt aktiivisesti täyttämään julkisuusperiaatteen vaatimuksia proaktiivisella tiedottamisella liittyen oikean ja valepoliisin toiminnan eroon, jotta valepoliisien väärinkäytökset vähenisivät. Tallennejulkisuuden osalta keskeisintä on taas viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuus ja salassapitoperusteet.

Julkisuusperiaatteen tarkoituksena on antaa kansalaisille ja yhteisöille mahdollisuus vaikuttaa vallan käyttöä koskevaan päätöksentekoon ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan²⁰¹. Julkisuusperiaatteen keskeisimpiä toteuttamistapoja ovat asiakirjojen ja tallenteiden julkisuus, käsittelyn julkisuus, tiedottaminen sekä hyvä tietohallinto. Viranomainen voi toteuttaa julkisuutta niin passiivisesti tai aktiivisesti. Passiivisessa toimintatavassa virano-

²⁰⁰ Mäenpää 2017: 10.

²⁰¹ HE 30/1998 vp s. 49.

mainen luovuttaa tietoja pyydettyä sekä soveltaa julkisuuslakia täsmällisesti ja aktiivisesti, mikä pitää sisällään asiakirjojen oikean määrittelyn ja luokittelun. Aktiivisessa toimintatavassa viranomaiset jakavat ja antavat itse tietoa toiminnastaan oma-aloitteisesti. Kuntalaissa on esimerkiksi tarkennettu ja vahvistettu kunnan toiminnasta viestittämisen velvoitetta, jotta kunnat täyttäisivät julkisuusperiaatteen määräykset (KuntaL 29§).

Julkisuusperiaate kohdistuu vain viranomaisiin, eikä se muodosta perustetta, jonka nojalla viranomaisen voisi saada tietoa yksityisiltä tahoilta. Mäenpään mukaan julkisuusperiaate toteutuu viranomaisen ja yksityisen välisissä vertikaalisissa suhteissa, eikä sitä sovelleta yksityisten välisiin horisontaalisiin suhteisiin.²⁰² Ensisijassa kyse on siis yksilöiden ja oikeuksien valvonnasta suhteessa julkisen vallan käyttöön²⁰³. Telaranta kuitenkin argumentoi kommentaarissaan, että KHO:n pelastuslaitoksen kuvia koskevassa tapauksessa KHO on tulkinnut julkisuusperiaatteen ulottuvan myös yksityisten välisiin horisontaalisiin suhteisiin, sillä kyseessä on ollut vakuutusyhtiön oikeudesta tietää onko vakuutusnottajalla oikeus saada vakuutuskorvaus ajoneuvopalosta. Näin ollen kuvien vaikutus olisi ollut oleellinen korvausta myönnettäessä.²⁰⁴ Kyse ei kuitenkaan ole yksityisten välisestä horisontaalisesta vaikutuksesta, sillä niin vakuutusnottaja kuin vakuutusyhtiö ovat yksilöitä suhteessa viranomaiseen omina yksilöinä, minkä vuoksi kyseisten tahojen tietopyynnöt on käsiteltävä erikseen. Ensisijaisesti on määriteltävä onko valokuvien osalta kyse viranomaisen asiakirjasta, jonka jälkeen voidaan päättää valokuvien julkisuudesta. Kyseessä on viranomaisen julkinen asiakirja, miksi tiedon pyytäjällä on oikeus saada tieto tai asiakirja ilman, että hän joutuu perustelemaan miksi haluaa tiedon. (JulkL 13.1 §) Asianosaisjulkisuuden tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja asianosaisjulkisuutta voidaan tarkastella vasta sen jälkeen, jos asiakirja on määritetty salaiseksi. Eli toisin sanottuna tällöin voidaan määritellä onko vakuutusyhtiöllä oikeutta valokuvien saamiseen asianosaisuuden ja täten tarkoitussidonnaisuuden perusteella suhteessa viranomaisen materiaaliin eikä vakuutusnottajan ja vakuutusyhtiön väliseen tiedonvaihtoon.

²⁰² Mäenpää 2017: 21.

²⁰³ HE 30/1998 vp s. 48.

²⁰⁴ Telaranta 2017: 460; kts. KHO 2016:207.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta määrittelee julkisuuden ja salassapidon yleiset periaatteet. Julkisuuslaki toimii yleislakina, mutta salassapidon ja julkisuuden määrittely vaatii lähes aina tapauskohtaisen tulkinnan asiakirjan sisältämän tiedon perusteella, sillä samaan asiakirjaan saattaa sisältyä niin julkisia kuin salaisia osia.²⁰⁵ Julkisuuslakia voidaan soveltaa myös erityislain rinnalla varsinkin salassapitoa koskevilla tapauksilla, sillä salassapidosta on säädetty joiltain osin tarkemmin muussa erityislainsäädännössä.²⁰⁶ Julkisuuslain virheellinen ja rikosoikeudellisella tavalla soveltaminen on kriminalisoitu rikoslain (40:5). Julkisuuslain toteuttamisessa sovelletaan hallintolakia sekä muutoksenhaussa hallintolainkäyttölakia. Hallintolain soveltaminen on kuitenkin joissain kohdin joustavampaa kuin normaali hallintomenettely, sillä esimerkiksi asiakirjan julkiseksi tulosta ei tarvitse tehdä kirjallista hallintopäätöstä.²⁰⁷

Julkisuusperiaatteella ei ole vastinetta kansainvälisissä instrumenteissa, vaan muissa maissa viranomaistoiminnan julkisuus rakentuu pääosin sanavapauden käsitteen kautta (KP-sopimus 19 art.; EIS 10 art.), jolloin sanavapaus kattaa nimenomaan oikeuden hankkia tietoa.²⁰⁸ Suomalaisen julkisuusperiaatteen kaltaiseen käsitteeseen liittyy kansainvälisessä viitekehyksessä kuitenkin vahvasti Århusin yleissopimus, jossa säännellään kansalaisten tiedonsaantioikeudesta ja yleisön osallistumisesta päätöksentekoon, joka vaikuttaa heidän elinympäristöönsä.²⁰⁹ Euroopan unioni tukeutuu toiminnassa avoimen eurooppalaisen hallinnon käsitteeseen (SEUT 298 art.), jonka lähtökohtana on kansallinen julkisuussääntely.²¹⁰ EU:n perusoikeuskirjassa on todettu oikeus tutustua asiakirjoihin (EU:n perusoikeuskirja 42 art.). Euroopan neuvosto on laatinut yleissopimuksen viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta, joka määrittelee julkisuusperiaatteen oikeudellisesti sitovalla tavalla. Sopimusvaltioiden tulisi sopimuksen perusteella taata jokaiselle oikeus saada pyynnöstä tieto viranomaisen asiakirjasta suomalaisen julkisuusperiaatteen tavoin. Saadakseen lainvoiman kymmenen jäsenvaltion tulisi ratifioida sopimus, mutta tätä ei ole kuitenkaan vielä tapahtunut, joten sopimusta ei sovelleta.²¹¹

²⁰⁵ Wallin & Konstari 2000: 133.

²⁰⁶ Wallin & Konstari 2000: 67 – 68.

²⁰⁷ Mäenpää 2017: 47.

²⁰⁸ Wallin & Konstari 2000: 34.

²⁰⁹ Neuvonen 2017: 27.

²¹⁰ Mäenpää 2017: 48.

²¹¹ Mäenpää 2017: 26.

Julkisuusperiaate kohdistuu viranomaisella olevaan tietoon sen tallentamismuodosta riippumatta. Olennaista on merkkien muodostama viesti, joka määrittyy viranomaisen tehtävien ja niiden hoitamiseksi tarvittavien tietojen perusteella²¹². Julkisuusperiaate koskee myös tietoa, jota ei ole tallennettu asiakirjaan. Kyseisen tiedon pyytäminen on kuitenkin käytännössä hankalaa ja sen ulottuvuuksien määrittely epätarkkaa, joten julkisuusperiaatteen soveltamiselle ei voida tältä osin määritellä tarkkoja vaatimuksia. Tallentamattomaan tietoon kohdistuu ennemminkin salassapitoperuste vaitiolovelvollisuuden muodossa. Tallentamatonta tietoa ei voida täysin sulkea pois, sillä kyseisellä tiedolla saattaa olla merkitystä julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta²¹³. Digitaalinen tallentaminen välittömän julkisen vallan tilanteissa on muuttanut suhtautumista tallentamattomaan tietoon, sillä tilannepaikalta tallennettu video muuttuu aikaisemmin viranomaisen henkilökohtaisessa muistissa olevan tiedon objektiiviseen muotoon, jota voidaan tarkastella myöhemmin. Näin ollen aikaisemmasta henkilökohtaisesta muistiinpanosta on siirrytty viranomaisen asiakirjaksi määriteltyyn tietoon eikä kyseessä ole enää viranomaisen muistissa oleva tilannepaikan tapahtumia koskeva tieto.

Digitaalista tallennetta tulisi käsitellä lähtökohtaisesti viranomaisen asiakirjana ellei se ole selkeästi muiden vaatimusten täytyessä ei-asiakirja kuten viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirja, muistiinpano tai koulutusmateriaali. Tämä asettaa ennen kaikkea vaatimuksia viranomaisen henkilökohtaiselle työskentelylle. Luottamus viranomaisen toimintaan on Suomessa korkea, ja vain harvoin tuomioistuimeen tulevat väärinkäyttöpaukset tukevat tätä oletusta. Digitaalinen video tallentaa kuitenkin viranomaisen toiminnassa kaiken, jolloin viranomaisen tulee olla entistä ammattitaitoisempi omalla alallaan. Tallenteiden julkisuus mahdollistaa jälkikäteisen puuttumisen myös pienimpiin rikkeisiin ja vahinkoihin, jotka saattavat edesauttaa viranomaisen luottamuksen horjumista. Tästä näkökulmasta huomioiden Poliisijärjestöjen liiton vetoamus vartalokameroiden täsmällisestä sääntelystä ennen käyttöönottoa on ymmärrettävää.

Julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta digitaalisten tallenteiden käyttö on vivah-teikasta. Toisaalta viranomaiset pystyvät tallentamaan erilaisia tapahtumia moninaisesti

²¹² Mäenpää 2017: 65.

²¹³ Mäenpää 2017: 22.

ja oikeusturvan kannalta luotettavasti, mutta tallenteet kuitenkin avaavat erilaisen oven viranomaisen maailmaan kuin aikaisemmin pelkästään kirjalliset asiakirjat tekivät. Tallenteiden julkisuuden osalta on pohdittava tarkoin erinäisiä viranomaisen luotettavuuteen vaikuttavia tekijöitä. Milloin viranomainen voi kuvata ja milloin kuvaamisesta tulee yksi osa julkisuusperiaatetta? Kotirauhan piirissä kuvattu tallenne on asianosaisen edun vuoksi lähtökohtaisesti aina salassa pidettävä, kuten myös viranomaisen taktisia ja teknisiä toimenpiteitä sisältävät tallenteet. Tämän vuoksi tullaan kuitenkin uuden kysymyksen ääreen: missä määrin tekniset ja taktiset toimenpiteet ovat julkisia ja tunnettuja, ja missä määrin suurelta yleisöltä salaisia. Tallenteet luovat kuitenkin viranomaiselle myös mahdollisuuden aktiiviseen tiedottamiseen ja nykyisessä mediayhteiskunnassa valokuvien ja videoiden merkitys on äärimmäisen tärkeä, sillä viranomaisen tulee viestiä tavalla, jonka kansalainen kokee omakseen.

4.2. Perusoikeudet ja julkisuusperiaate

Perusoikeuksien huomioiminen viranomaisen työskentelyssä on yhtä lailla tärkeää kuin hyvän hallinnon periaatteidenkin. Perusoikeudet ovat tavalliselle viranomaiselle etäisempiä käsitteitä kuin hyvän hallinnon periaatteet, ja perusoikeusmyönteisen tulkinnan soveltaminen perustuu pitkälti erityislainsäädännön noudattamiseen. Joissain tapauksissa päädytään kuitenkin perusoikeuksien väliseen ristiriitatilanteeseen, jolloin on tapauskohtaisesti punnittava useamman perusoikeuden mahdollisuudet ja rajoitukset kollisiotilanteessa. Tällöin on huomioitava perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet, sekä esimerkiksi erityislainsäädännössä asetetut ehdot, jotta asianmukaiset rajoitusperusteet täyttyvät. Asiassa on huomioitava myös viranomaisen aktiivinen velvoite perusoikeuksien turvaamiseen.

Digitaalisten tallenteiden osalta oleellinen perusoikeuksien punninta tapahtuu julkisen ja yksityisen tiedon välillä. Viranomaisen toiminnassa on oleellista erottaa julkisen ja yksityisen välisen tiedon ero, niin ettei salaista materiaalia päädy julkiseksi tai päinvastoin, jolloin viranomainen voisi toiminnallaan loukata joko yksityisen henkilön tai muun oikeushenkilön perusoikeuksien toteutumista. Julkisuuden taustalla on perusoikeuksiin

kirjattu julkisuusperiaate, jonka lähtökohta on, että kaikki viranomaisen materiaali on julkista (PL 12 §). Tätä periaatetta tukee osaltaan vahvasti myös perustuslain samaan pykälään kirjattu sananvapaus. Nämä yhdessä muodostavat keinon valvoa viranomaisen toimintaa ja mahdollistaa puuttumisen mahdollisesti esiintyviin väärinkäytöksiin. Vaakakupin toisella puolella on kuitenkin yksityisyys, joka viranomaisen on perusoikeutena turvattavana (PL 10 §). Oikeus yksityisyyteen saattaa rajoittaa avoimuutta siinä määrin, että julkisuusperiaatetta ei voida soveltaa. Toinen avoimuutta on usein yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansalliseen turvallisuuteen viittaavat perusteet.

Julkisuusperiaate ei ole ehdoton perusoikeus, jota ei saisi missään olosuhteissa tai laajuudessa rajoittaa, vaan lähtökohtaisesti viranomaisen asiakirjojen julkisuus on pääsääntö, josta voidaan poiketa, jos sen edellyttämät kriteerit täyttyvät²¹⁴. Rajoituksen tulee perustua välttämättömiin syihin ja rajoituksesta on säädettävä laintasoisella säännöksellä, jolla julkisuutta rajoitetaan erikseen²¹⁵. Viljasen mukaan perusoikeuden rajoittaminen tarkoittaa ”perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein”²¹⁶. Rajoitusten sallittavuus on ratkaistava ensisijaisesti lainsäädäntövaiheessa, niin ettei yksittäisen viranomaisen tulisi omassa toiminnassaan enää pohtia toimen lainmukaisuutta²¹⁷. Tällä perusteella perusoikeusmyönteinen tulkinta tulee lähtökohtaisesti sovellettavaksi lainsäädännön toimenpiteiden kautta, eikä viranomaiseen tapauskohtaiseen harkintaan perustuen kuten hyvän hallinnon perusteiden kanssa.

Viranomaisen tallentaessa digitaalista materiaalia hän saattaa rajoittaa jotain perusoikeutta. Perusoikeuksia rajoitettaessa on aina huomioitava rajoituksen välttämättömyys, joka edellyttää, että rajoitusperuste on hyväksyttävä. Hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat liittyä esimerkiksi perustuslain turvaamaan yksityiselämän suojaan (PL 10 §), valtakunnan turvallisuuteen, luottamuksellisten suhteiden säilyttämiseen toiseen valtioon tai talous-, raha- ja valuuttapolitiikan hoitoon taikka yleisesti asioiden valmisteluun.²¹⁸

²¹⁴ HE 309/1993 vp s.29; Viljanen 2001: 12.

²¹⁵ Manninen 2011: 488.

²¹⁶ Viljanen 2001: 14.

²¹⁷ Viljanen 2001: 13.

²¹⁸ Manninen 2011: 489.

Rajoitettaessa perusoikeuksia on otettava huomioon myös suhteellisuusperiaate, jonka perusteella rajoitusten tulee olla välttämättömiä tarkoituksen saavuttamiseksi.²¹⁹ Rajoitettaessa perusoikeuksia on myös huomioitava tapauskohtainen punninta, jolloin eri tilanteissa eri perusoikeus voi saada laajemman perusteen ja painoarvon.

Digitaalisten tallenteiden osalta julkisuutta rajoittaa ensisijaisesti yksityiselämän suoja, kun kyseessä on tallennemateriaali, joka liittyy yksityiseen henkilöön. Tällöin yksityisen henkilön nauttima perusoikeussuoja on määräävämpi kuin yleisen edun mukainen avoimuus ja julkisuus. Salassapito on myös yksi osa viranomaisen nauttiman luottamuksen ylläpitämisestä. Osaltaan salassapito ja julkisuusperiaate voivat saada tukea myös muista yksilön oikeuksista, sillä jokaisella on oikeus myös saada tieto itseään koskevasta asiasta.²²⁰ Tällöin salassapitoperuste koskee yleistä julkisuutta, mutta ei asianosaista. Asiankirjan salassapidossa saattaa tulla kyseeseen myös muut syyt, sillä viranomaiset tallentavat digitaalista materiaalia kaikissa olosuhteissa ja tallenteelle saattaa päätyä tietoa, joka on omiaan vaarantamaan esimerkiksi kansallisen turvallisuuden tai yrityksen yrityssalaisuuden. Yrityssalaisuuden ollessa kyseessä on vastavuoroisesti punninta tehtävä elinkeinovapauden sekä omaisuuden suojan ja julkisuusperiaatteen välillä.

4.3. Asianomaisen ja viranomaisen oikeusturva

Oikeusturva on yksi demokraattisen ja länsimaisen oikeusvaltion peruseriaateista. Sen lähtökohtana pidetään perustuslakiin kirjattua perusoikeutta asianmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeutta tulla kuulluksi (PL 21 §). Oikeusturva on julkisuusperiaatteen osalta yksi osa hyvä hallintoa, ja se kietoutuu vahvasti viranomaisen toiminnan avoimuteen ja ennakoitavuuteen. Oikeusturva pitää sisällään perinteiset ennakkolliset ja jälkikäteiset oikeusturvakeinot, mutta niiden rinnalle on noussut myös hyvää hallintoa korostava uusi oikeusturvakeino. Asianmukainen menettely ja hallinto nojautuvat siihen ettei varsinaisiin oikeusturvakeinoin tarvitsisi edes turvautua, vaan viranomainen pystyisi jo omalla

²¹⁹ PeVM 25/1994 vp s. 5.

²²⁰ Manninen 2011: 488.

virkatöiminnallaan toteuttamaan asiat ilman jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja.²²¹ Oikeusturvalla on suuri merkitys digitaalisten tallenteiden osalta. Se korostuu niin viranomaisen omassa henkilökohtaisessa oikeusturvassa kuin myös asianosaisten osalta. Tallenne itsessään luo oikeusturvaa, sillä se on objektiivinen näkökulma siihen mitä on tapahtunut.

Yksi osa oikeusvarmuuden ja oikeusturvan takaamisessa on viranomaisen toiminnan ennakoitavuus. Viranomaisen kanssa asioivalla tulee olla riittävä tieto viranomaisen toiminnan sisällöstä, vaatimuksista ja päätöksistä.²²² Tallenteiden osalta asianosaisella tulee olla tieto itse tallentamisesta sekä tallennustuotoksen myöhemmästä käytöstä. Viranomainen voi hoitaa tämän velvollisuuden vain tiedottamalla aktiivisesti uudistuneesta toimintatavastaan. Osa oikeusturvaa on myös huolehtia riittävästä oikeusturvajärjestelyistä rajoitettaessa perusoikeuksia²²³. Rajoituksen toteuttavan viranomaisen päätökseen tulee olla olemassa tehokas muutoksenhakukeino tai jälkikäteinen oikeussuojakeino, joka tulee olla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen perusteella riittävän tehokas, vaikka asiaa ei käsiteltäisikään tuomioistuimessa.²²⁴ Arkistointi on myös yksi osa oikeusturvaa, sillä arkistoinnilla varmistetaan asiakirjojen todistusvoimaisuus. Arkistotoimet ovat omiaan mahdollistamaan julkisuusperiaatteen toteutuminen, sillä jälkikäteinen todistusvoimaisuus suojaa yksilön oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan.²²⁵

Välittömän julkisen vallan käytölle on ominaista, että kyseisissä tilanteissa viranomaisen tekemiin ratkaisuihin ei ole mahdollista hakea muutosta valittamalla, sillä välittömän julkisen vallan käytölle on ominaista, että toimet toteutetaan välittömästi, joka on omiaan vähentämään muutoksenhaun käyttökelpoisuutta oikeusturvakeinona. Tämän vuoksi on ollut tarpeen luoda korvaavia oikeusturvajärjestelyjä kuten mahdollisuus kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle.²²⁶ Valittamalla ei myöskään kyetä palauttamaan ennen toimenpidettä vallinnutta oikeustilaa eikä se tuo muutosta pakon tai voimakeinon käyttöön sellaisenaan.²²⁷ Oikeusturvan vaatimus on välittömän julkisen vallan käytössä kuitenkin

²²¹ Mäenpää 2008: 59.

²²² Mäenpää 2017: 9.

²²³ PeVM 25/1994 vp s. 5.

²²⁴ Viljanen 2001: 253.

²²⁵ Voutilainen 2012: 107; AOA (4129/2/06) 3.1.2008 ja AOA (4111/2/06) 24.10.2007.

²²⁶ Viljanen 2001: 258.

²²⁷ HE 42/1998; PeVL 17/1998.

erittäin korostunut, koska kyse on yleensä merkittävän julkisen vallan käytöstä. Tallenteiden osalta voidaan pohtia palauttaako tallennetun videon poistaminen ennen tallenteen kuvaamista tapahtuneen oikeustilan, vai onko myös tässä tapauksessa tilanne korvaamaton.

Välittömän julkisen vallan käytön ja digitaalisen tallentamisen osalta oikeusturvan taakeena on etukäteiset vaatimukset, joilla pyritään varmistamaan vallan käytön laillisuus ja asianmukaisuus. Yksi osa tästä on toimivaltuuksien riittävän täsmällinen määrittely sekä henkilöiden ammatillisen pätevyyden ja sopivuuden lakisääteiset vaatimukset.²²⁸ Tämä korostuu eritoten digitaalisten tallenteiden osalta, sillä tällä hetkellä oikeustila tallentamisen toimivallan osalta on epäselvä, minkä vuoksi voidaan argumentoida täyttääkö tallentaminen tällä hetkellä riittävän oikeusturvan vaatimukset. Poliisihallituksen raportissa, joka käsittelee vartalokameroiden käyttöönottoa, todetaan, että varatalokameran käyttö yksityistilassa voisi perustua konkludenttiseen hyväksyntään²²⁹. Raportti itsessään jo kyseenalaistaa konkludenttisen sopimuksen, koska kyseessä on toisistaan merkittävällä tavalla eri tasoiset tahot vallankäytön suhteen, minkä vuoksi on argumentoitavissa onko konkludenttinen sopimus molempien hyvän tahdon ele. Tallentamista ei voida hyväksyä pelkästään konkludenttisesti, minkä vuoksi yksi osa hyvää oikeusturvaa olisi sen kirjaaminen erityisiin säännöksiin.

Tallenteen kuvaamisen jälkeen oikeusturva toteutuu siten miten julkisuuslaissa, hallintolaissa ja hallintolainkäyttölaissa on säädetty. Viranomaisen tulee määritellä tallenteen tarkoitussidonnainen käyttö, asianmukainen tallennuspaikka ja huolehtia tallenteen tietoturvasta.

EOA 1604/4/00 ja 1605/4/00 11.3.2002: Viranomaisen tulee soveltaa julkisuusperiaatetta työskentelyssään. Viranomaisen tulee myös antaa valituskelpoinen ratkaisu päätöksestään.

Julkisuuslain mukaan jokaisella on oikeus pyytää tietoja julkisuusperiaatteen nojalla, ja tietopyynnön tekijällä on oikeus saada viranomaiselta valituskelpoinen päätös silloin, kun viranomaisen ei luovuta asiakirjaa ja perustelee sen salaiseksi. Asianosainen voi hakea

²²⁸ Mäenpää 2017: 74.

²²⁹ Poliisihallitus 2016: 15.

päätökseen muutosta valittamalla hallintolainkäyttölain mukaisesti.²³⁰ Molemmilla, niin viranomaisella kuin asianosaisella, on valitusoikeus.²³¹

Julkisuusperiaatteen noudattamatta jättämisen suhteen ensisijainen oikeusturvakeino on mahdollisuus vaatia viranomaiselta oikaisua, ja sen jälkeen tehdä valitus hallinto-oikeuteen. Lainvastaisesta menettelystä on mahdollista tehdä myös hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille. Välillisenä tehosteena on myös virkavastuu, sillä julkisuusperiaatteen noudattaminen kuuluu virkavelvollisuuteen, ja sen noudattamatta jättäminen saattaa muodostaa riittävän perusteen vahingonkorvauskanteen tai virkarikossyytteen nostamiselle tuomioistuimessa.²³² Kaikki nämä toimenpiteet ovat sallittuja myös tallentamiseen liittyvissä seikoissa, sillä tallentamisessa on kyse vain yhdestä osasta välittömän julkisen vallan käyttöä. Tallentaminen on tällä hetkellä vielä varsin uusi keino toteuttaa tilannepaikan dokumentointia, minkä vuoksi oikeuskäytäntöä ei ole saatavilla. On kuitenkin oletettavaa, että tallenteisiin liittyvät tietopyynnöt tulevat lisääntymään toiminnan yleistyessä viranomaisessa.

4.4. Tiedon omistaja

Sanonta ”tieto on valtaa” pitää hyvin paikkansa viranomaistoiminnassa, sillä viranomaisen pitää hallussaan ja käsittelee valtavan määrän tietoa. Tämä luo viranomaiselle monessa suhteessa etulyöntiaseman tavallisiin kansalaisiin verrattuna. Hallinnon toiminta on informaatiokeskeistä, ja juridisesti tietojen käsittely asettuu informaatio-oikeuden alalle.²³³ Yksi informaatio-oikeuden yleisperiaatteista on oikeus tietoon ja tiedolliseen itsemääräämiseen, ja tämä pätee myös viranomaisen ja kansalaisen väliseen tiedon hallitsemisen suhteeseen. Julkisuusperiaatteen luomia tiedollisia oikeuksia voidaan tarkastella muun muassa yksilön ja viranomaisen välisenä suhteena, viranomaisen oikeutena omiin ja toisen viranomaisen tietoihin sekä yksilön oikeutena omiin ja toisen yksilön

²³⁰ Wallin & Konstari 2000: 217.

²³¹ Wallin & Konstari 2000: 217.

²³² Mäenpää 2017: 20.

²³³ Voutilainen 2012: 27.

tietoihin.²³⁴ Aikaisemmin tässä tutkimuksessa on tarkasteltu viranomaisten välistä tiedonvaihtoa sekä julkisuusperiaatetta ylipäättänsä yksilön ja viranomaisen välisenä suhteena, ja siksi on syytä pohtia vielä yksilön oikeutta omiin ja muiden tietoihin

Informaatiovapaus ja oikeus saada tietoa ovat yhteiskunnan kantavia periaatteita. Viranomaiseen liittyvät tiedonsaantioikeudet kulminoituvat julkisuusperiaatteeseen, sillä tiedonsaantioikeuksien osalta keskeisintä on käsite tiedon omistajuudesta, ja omistajuutta voidaan tarkastella sen myötä kenellä on oikeus viranomaisen hallussa olevaan tietoon. Juridisesti omistajuutta voidaan tarkastella esimerkiksi tekijänoikeuksien avulla, mutta sillä voidaan käsittää myös tiedonsaantioikeuksien käsite, eli kenellä on oikeus ja mihin tietoihin.²³⁵ Monessa tilanteessa julkisuusperiaatetta rajoittaa muut perusoikeudet, mutta ne eivät yleensä poista asianomaisen oikeutta tarkastella itseään koskevia tietoja, sillä jokaisella on itsemääräämisoikeus näiden tietojen osalta.²³⁶ Omien tietojen omistajuutta korostaa myös hyväksikäyttökiellon purkautuminen, sillä jokaisella on oikeus käyttää itseään koskevia tietoja hyödyksi asioidensa hoitamisessa²³⁷, mikä edelleen palvelee perustuslain oikeusturvan vaatimusta.²³⁸

Julkisuuslain perusteella jokaisella on oikeus tarkastella omia tietojaan, jos niitä ei ole erityisestä syystä määrätty salassa pidettäväksi (JulkL 12 §). Tästä oikeudesta on johdettavissa asianosaisjulkisuus, joka on tiettyyn tarkasti rajattuun viranomaisen prosessiin liittyvä oikeus tarkastella määrättyjä tietoja, jossa tiedonpyytjä on asianosaisasemassa. Asianosaisjulkisuuden hyödyntämiseen ei ole tarvetta silloin, kun viranomaisen hallussa oleva tieto on julkista, vaan kyse on nimenomaan salaiseksi määrätyn aineiston hallinnasta ja siihen tutustumisesta. Asianosaisjulkisuus on toisen viranomaisen tiedonsaantioikeuden ohella erityisperusteinen tiedonsaantioikeus, ja tietojen tarkastelu-oikeuteen liittyy keskeisesti tarkoituksenmukaisuusperiaate.²³⁹ Hallintolain perusteella asianosaisella tarkoitetaan sitä kenen etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen vaikutetaan (HallL 11 §).

²³⁴ Voutilainen 2012: 34, 2012: 27.

²³⁵ Voutilainen 2012: 36.

²³⁶ Mäenpää 2017: 36.

²³⁷ Voutilainen 2012: 155.

²³⁸ Wallin & Konstari 2000: 254.

²³⁹ Wallin & Konstari 2000: 98.

Tämän määrittelyn täyttävällä henkilöllä on oikeus tarkastella tietoja, jotka ovat voineet tai voivat vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.²⁴⁰

KHO 2015:15 A oli vaatinut Keskusrikospoliisilta sen hallussa olevia tallenteita, jotka ovat häneen kohdistetun rikostutkinnan yhteydessä pakkokeinoteitse hankittua materiaalia. KHO totesi päätöksessään, että A oli asianosainen, ja hänen oikeusturvansa takia KRP:n tulee luovuttaa aineisto tarkasteltavaksi sen materiaalin osalta, joka liittyy A:han. Tutkittavana olleen B:n materiaaliin A:lla ei ollut oikeutta tutustua.

Tietojen pyytäjällä tulee olla selkeä syy, laintasoinen peruste sekä erikseen käsiteltyyn prosessiin liittyvä oikeus tietojen tarkastelemiseen, jotta tarkoituksenmukaisuus voidaan osoittaa ja salassapito asianosaisen osalta purkaa. Toisin sanottuna asianosaisen tulee esittää selkeät vastakohdat alkuperäiselle salassapitoperusteen asettamiselle.²⁴¹ Kuten salaamisen osalta asianosaisjulkisuus tulee aina perustua todelliseen tarkoitukseen, eikä asianosaisasemaa voida esimerkiksi hankkia keinotekoisella muutoksenhaulla, jolla pyritään saamaan henkilö asianosaiseksi valittamisen avulla²⁴². Myöskään tietty yleisluonteinen asianosaisasema, kuten kunnan jäsenyys, ei oikeuta asianoikeusasemaan kuntaa koskevissa salaisissa asioissa (JulkL 11.4 §). KHO:n päätöksessä A:n asianosaisasema perustui lainsäädäntöön (HallL 11 §; JulkL 11 §) ja hänen asianosaisasemansa voitiin selkeästi esittää.

KHO:n päätöksessä A:n perusteena tietojen salassapidon purkamiseen oli hänen oikeusturvansa varmistaminen, joka on lakiin perustuva syy. Hänelle luovutetut tiedot olivat myös yksityiskohtaisesti nimetty koskemaan nimenomaan häntä eikä toista tutkinnan alla olevaa henkilö B:tä, jolloin asianosaisasema oli yksilöitävissä selkeästi tiettyyn prosessiin. Asianosaisasema ei ole ehdoton oikeus, vaan se tulee ratkaista tapauskohtaisesti punnitsemalla vastakkain salassapitoperusteita ja asianosaisen oikeuksia. Joissain tapauksissa tärkeä yleinen tai yksityinen etu kumoavat asianosaisjulkisuusosoikeuden. Tärkeäksi yleiseksi eduksi voidaan katsoa esimerkiksi valtion turvallisuus ja rikosten ehkäiseminen ja selvittäminen, kun taas tärkeä yksityinen etu voi olla lapsen etu ja yksityisyyden suoja terveydenhoidon ja sosiaalitoimen asioissa. (JulkL 11.2 §)

²⁴⁰ Wallin & Konstari 2000: 254.

²⁴¹ kts. kohta 4.5.

²⁴² Wallin & Konstari 2000: 253; kts. KHO 16.3.2009 T 613.

Digitaalisten tallenteiden osalta asianosaisaseman määrittelemineen saattaa olla joskus haastavaa, sillä tallenteelle päätyvä tieto ei välttämättä kohdistu vain asian käsittelyyn liittyvään henkilöön, vaan tallenteelle saattaa tahattomasti päätyä myös ulkopuolisia henkilöitä. Kerrostalon rakennuspalossa sammutus- ja pelastustoimenpiteet keskitetään yleensä palavaan huoneistoon, mutta yleisen turvallisuuden vuoksi pelastushenkilöstön on syytä tarkastaa myös palavan asunnon viereiset huoneistot. Tämänlaisessa huoneistopalossa asianosaiseksi katsotaan yleensä sen asunnon haltija tai omistaja kenen hallitsemassa tilassa tulipalo on sattunut, mutta pelastushenkilöstön kypäräkameralle on saattanut tallentua myös videotallenteita, jotka kuvaavat muiden kuin alkuperäisen asianosaisen asuntoa. Tämän vuoksi myös viereisten asuntojen yksityisyyden suoja tulee palaneen asunnon lisäksi suojattavaksi. Kuka katsotaan tässä tapauksessa asianosaiseksi, ja kenellä on oikeus tutustua videotallenteeseen? Tässäkin tapauksessa julkisuus ja asianosaisjulkisuus tulee arvioida tapauskohtaisesti eikä tällä hetkellä voida määrittellä selkeää rajausta miten asianosaisasema määräytyy.

Rakennuspalon videotallenteen osalta asianosaisia ovat ne kenen etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen puututaan, eli henkilöt, joiden yksityisyyteen on puututtu kuvaamalla kotirauhan suojaamalla alueella. Asianosaisasema ei kuitenkaan automaattisesti anna oikeutta toisen asunnon omistajalle katsella palaneen asunnon osuutta tallenteesta. Viranomainen on velvollinen huolehtimaan, että tietojen saamista ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin on suojattavan edun vuoksi tarpeellista (JulkL 17 §). Tämän vuoksi rakennuspalovideolla näkyvien tietojen osalta viranomainen voi täyttää tietojenantovelvollisuutensa osajulkisuuden avulla, joka käytännössä tarkoittaa sitä, että videosta yksilöidään eri asunnoissa kuvatut kohdat asianosaisaseman perusteella.

Joskus osajulkisuutta ei pystytä toteuttamaan niin, että jäljelle jäävä asiakirja olisi tarkoituksenmukainen ja selkeästi ymmärrettävä.

KHO 28.9.2016 T 4078 Toimittaja oli pyytänyt poliisilta tietoja nimetystä määräyksestä. Poliisihallitus oli päätöksellään antanut toimittajalle päätöksen, mutta oli peittänyt siitä osoita perustuen julkisuuslain 24.1 § 5 kohtaan poliisin taktisista ja teknisistä toimenpiteistä. KHO:n mukaan osioissa on yksityiskohtaisia kuvauksia yllä mainituista toimenpiteistä ja niiden erotteleminen osaksi julkiseksi materiaaliksi ei ole mahdollista niin, että osio säilyisi ymmärrettävänä. Tämän vuoksi salaaminen oli koko osioin osalta mahdollista.

Rakennuspalovideo käsitetään viranomaisen yhtenä asiakirjana riippumatta siitä monestako tiedostosta se muodostuu, sillä videon yhteinen käsiteltävä viesti on kyseinen tulipalo.

KHO 11.12.2015/3614 Kuntakohtaiset kutsuntatilastot, joista ilmeni varusmiespalvelun siirtämisen prosentuaalinen jakauma, eivät olleet tulostettavissa asevelvollisuusrekisteristä vaan niiden laatiminen edellytti rekisterin tietojen seulontaa, muokkaamista ja yhdistelyä. Kysymys olisi ollut uuden asiakirjan laatimisesta, mihin viranomaisella ei julkisuuslain säännösten perusteella ollut tietopyynnön johdosta velvollisuutta.

Viranomaisella ei ole myöskään velvollisuutta tehdä jo olemassa olevasta asiakirjasta uutta asiakirjaa esimerkiksi asianosaisaseman perusteella. Näin ollen pelastuslaitoksen kuvia koskevan Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti pelastusviranomaisella voi olla peruste luokitella koko asiakirja salassa pidettäväksi, myös asianosaisjulkisuuden osalta, koska osajulkisuutta ei pystytä toteuttamaan tarkoituksenmukaisesti ja selkeästi. Toki rakennuspalovideon osalta asianosaisien yksityisyyden etu saattaisi olla punnintatilanteessa väistytävä asianosaisten tiedonsaantioikeuden kanssa, sillä videotapauksessa kyse ei ole KHO:n tapaukseen verrattavasta salassapitoperusteesta.

Julkisuusperiaatteen osalta tiedon omistussuhde määräytyy ensisijaisesti sen viranomaisen perusteella kenen hallinnassa ja määräysvallassa tieto on, mutta omistajuutta voidaan käsitellä myös tiedossa esiintyvän henkilön omistusoikeutena. Esimerkiksi rakennuspalovideo on viranomaisen hallinnassa ja määräysvallassa, mutta asianosaisen kotiin liittyvä tieto on hänen omistuksessaan. Digitaalisiin tallenteisiin liittyy vahvasti käsite henkilötiedoista, sillä jos videolla esiintyy tunnistettavia henkilöitä on sovellettava henkilötietoihin liittyvää lainsäädäntöä. Näin ollen tiedon omistajaksi voidaan katsoa henkilö, joka esiintyy videolla. Kyseessä on lähestulkoon asianosaisasemaa vastaava merkitys, mutta merkityksen painopiste on nimenomaan tietojen käsittelyssä ja säilyttämisessä.

EU:n uuden toukokuussa 2018 voimaan astuvan tietosuojasetuksen perusteella viranomaisen tallentamat tallenteet muodostavat rekisterin, jos säilytettävät tiedot pitävät sisällään henkilötietoja ja ne on kerätty tiettyä käyttötarkoitusta varten (EU 2016/679 4 art 1). Henkilötiedoilla taas tarkoitetaan tunnistettavissa olevaa henkilöä sekä hänen ominaisuuksiansa kuvaavia merkintöjä, joista voidaan suorasti tai epäsuorasti tunnistaa kyseinen henkilö (EU 2016/679 4 art 6). Henkilörekisteri tekee digitaalisten tallenteiden säilyttämisestä säädellympää, sillä henkilötietoja koskevien rekistereiden tietosuojan tulee

osittain olla korkeampi kuin esimerkiksi arkistolainsäädännön perusteella arkistoitu materiaali. Viranomaisen välittömän julkisen vallan tilanteissa tekemät tallenteet sisältävät usein kasvoja ja muita tunnistetietoja, jolloin kyseessä on henkilötietoja kuvaava tallenne²⁴³, ja täten tallenteen säilyttäminen tulee suorittaa tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla.

Henkilötietorekisteri voidaan muodostaa joko henkilön itsensä suostumuksella tai kansallisen lain nojalla (EU 2016/679 5 art 1b). Näin ollen henkilötietoja sisältävien digitaalisten tallenteiden säilyttämiseen tulisi olla joko henkilön itsensä suostumus tai laissa määritetty toimivalta, ja tietojen säilyttäminen tulisi olla yleisesti hyväksyttävää²⁴⁴. Viranomaisen tulee myös ilmoittaa minkä lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi rekisterin tiedot kerätään.²⁴⁵

Tietosuojalautakunta 14.07.2011 3/2011 Tietosuojalautakunta myönsi Googlelle erikseen luvan kerätä ja käsitellä henkilötietoja Google street view -katunäkymäpalvelun luomiseksi.

Googlella ei ole lainsäädäntöön perustuvaa toimivaltaa muodostaa henkilörekisteriä, joten sen on anottava erikseen lupa henkilötietojen keräämiseen. Googlen kuvaama materiaali muistuttaa paljon viranomaisen kuvaamaa materiaalia, sillä molemmille tallenteille päätyy tilanteita, joissa saattaa olla kyse henkilötiedoista tai kotirauhan suojaamasta alueesta. Tämän perusteella voidaan pohtia, että myös viranomaisen tekemät tallenteet vaativat erillisen luvan, eli lainalaisuusperiaatteen mukaisesti lainsäädännön, joka sallisi tallenteiden säilyttämisen ja näin ollen henkilörekisterin muodostamisen.

Poliisin vartalokameralla kuvattujen tallenteiden voidaan olettaa liittyvän käsiteltävänä olevaan rikostutkintaan, eli hallinnolliseen prosessiin, jolloin niiden säilyttämiselle on selkeä poliisin tehtävään liittyvä peruste. Ongelman muodostaa kuitenkin tallenteet, jotka eivät vielä niiden säilyttämispäätöshetkellä liity vireille tulleeseen asiaan, vaan kyseessä on nimenomaan raakadata ilman varsinaista säilytyspäätöstä, ja poliisin rekisteriin saadaan tallentaa vain kuvamateriaalia, joka liittyy tutkittavana olevaan rikokseen²⁴⁶. Pelastusviranomaisella ei ole tällä hetkellä laissa kirjattua toimivaltaa säilyttää

²⁴³ Lehtonen 2016: 19.

²⁴⁴ Voutilainen 2012: 302.

²⁴⁵ Voutilainen 2012: 303.

²⁴⁶ Poliisihallitus 2016: 21.

onnettomuuspaikoilla kerättyä tallennemateriaalia. Pelastuslaitos voi kerätä tietoa onnettomuuksista toimenpiderekisteriin (PeIL 91 §), mutta kyseisessä lainkohdassa ei ole yksilöity tallenteita kuten poliisilaissa. Näin ollen onnettomuuskuvioiden pitkäaikainen säilyttäminen on vähintäänkin epäilyttävää.

Yksilön oikeusturvan kannalta on myös huomioitava, että viranomaisen keräämä videomateriaali tulisi säilyttää tietosuojasetuksen edellyttämällä tarkkuudella, ja henkilötietojen käsittelylle tulisi olla lainmukainen peruste. (EU 2016/679 6 art). Viranomaisen hyvään hallintotapaan kuuluu myös olennaisesti, että henkilöllä on mahdollisuus tutustua itseään koskeviin tietoihin, jolloin tiedon tulee olla selkeästi löydettävissä. Julkisuusperiaatteen toteutumisen ja asianosaisen tiedonsaannin osalta tallenteiden säilyttäminen tulisi säädellä niin, että julkisuusperiaatteen toteutumiselle ei muodostu rajoitteita. Tiedon omistajuuden osalta yhtenä tärkeänä osana on myös tietosuoja ja -turvallisuus²⁴⁷, mikä tulisi huomioida tietoja säilytettäessä.

Tiedon omistajuutta voidaan käsitellä myös selkeästi omistusoikeudellisesti. Tekijänoikeuslain perusteella sille, joka on luonut kirjallisen tai taiteellisen teoksen on tekijänoikeus teokseen (TekijOL 1 §). Viranomainen on laatinut asiakirjan, mutta tekijänoikeus ei kuitenkaan koske viranomaisen päätöksiä²⁴⁸. Viranomaiselle on saattanut päätyä tekijänoikeudenalaista materiaalia, mutta se ei rajoita julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain soveltamista, sillä ne eivät ole toisiansa poissulkevia (TekijOL 25 d §). Yllä mainitussa lainsäädännössä lainsäätäjän ratio on ollut määrätä viranomaisen normaalista paperisesta asiakirjasta, minkä vuoksi digitaalinen tallenne voi laajentaa tätä ulottuvuutta pidemmälle tavallisesta käsityksestä poikkeavaksi. Voidaan kuitenkin todeta, että tekijänoikeudet eivät aseta esteitä julkisuusperiaatteen toteutumiselle, ja viranomaisen digitaalisten tallenteiden omistusoikeuden osalta kyse on enemmänkin tallenteella esiintyvistä tiedosta kuin sen esteettisestä roolista.

²⁴⁷ Voutilainen 2012: 37.

²⁴⁸ Mäenpää 2017: 37.

4.5. Salassapitovelvoitteen ulottuvuudet ja oikeudelliset seuraukset

Salassapitoperiaate on julkisuusperiaatteen vastakohta, ja sen perusteella viranomaisen tiedot ja toiminta ovat yleisesti salassa pidettäviä.²⁴⁹ Salassapitoperiaate on kuitenkin perustuslain vastakohta, sillä lähtökohtaisesti viranomaisen asiakirjojen tulee olla julkisia ja toiminnan avointa. Sen vuoksi salassapitoa on pidettävä ennemminkin poikkeussääntönä kuin periaatteena. Tiedon salaaminen on kuitenkin yhtä lailla osa hyvää hallintoa kuin julkisuuskin.²⁵⁰ Julkisuuslaissa on todettu salassapitoperusteiden yleiset edellytykset, joiden soveltamisella pyritään selkeyttämään viranomaisten toiminnan yhdenvertaisuutta.²⁵¹ Salassapidosta on säädetty myös joiltain osin viranomaiskohtaisessa erityislainsäädännössä vahvistamaan ja laajentamaan julkisuuslain salassapitoa.

Salassapito kohdistuu ensisijaisesti viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin, mutta vaitiolovelvollisuuden myötä se käsittää myös viranomaisen muun dokumentoimattoman toiminnan (JulKL 23 §). Myöskään sillä ei ole salassa pidettävän asiakirjan osalta merkitystä missä muodossa tai yhteydessä asiakirja esiintyy, vaan nimenomaan mitä tietoja se pitää sisällään²⁵². Viranomaisen päättää tiedon salaamisesta itsenäisesti ja tapauskohtaisesti, ja lähtökohtaisesti materiaalin luokittelu kuuluu materiaalin laatineelle viranomaiselle²⁵³. Tämän harkintaperiaatteen myötä salassapitopäätöksen tehneellä yksittäisellä viranomaisella on suuri vastuu asiakirjan kohtalon päättämisestä. Tämä korostuu digitaalisten tallenteiden osalta esimerkiksi yksittäisen poliisimiehen päätöksessä säilyttää tai hävittää työvuoronsa aikana luotu tallenne vuorokauden säilyttämisrajan paineen sisällä. On argumentoitavissa tulisiko päätös tallenteen säilyttämisestä ja täten julkisuudesta jättää poliisi- tai esitutkintaa suorittavalle viranomaiselle vai jopa tuomioistuimelle.

Wallinin ja Konstarin mukaan salassapidon sääntelyllä on kaksi muotoa: asiakirjasalaisuus ja vaitiolovelvollisuus²⁵⁴. Asiakirjan salassapitoon sisältyy kielto näyttää tai luovuttaa salassa pidettävä asiakirja tai sen kopio sivulliselle tai antaa sitä millään muullakaan

²⁴⁹ Mäenpää 2015: 2.

²⁵⁰ Voutilainen 2012: 71.

²⁵¹ Wallin & Konstari 2000: 121.

²⁵² Wallin & Konstari 2000: 127.

²⁵³ Mäenpää 2017: 2.

²⁵⁴ Wallin & Konstari 2000: 122.

tavalla sivullisen käytettäväksi (Julkl 22.2§ §). Vaitiolovelvollisuus taas kytkeytyy kieltoon olla ilmaisematta salassa pidettävää tietoa riippumatta siitä onko sitä talletettu vai ei.²⁵⁵ Vaitiolovelvollisuus on laajempi kuin asiakirjasalaisuus, sillä se kytkeytyy kaikkien viranomaisen toimintaan. Esimerkiksi pelastuslaissa on erikseen määritelty, että kaikki pelastustoimintaan liittyvä arka tieto on vaitiolovelvollisuuden alaista riippumatta siitä kuka pelastustoimintaan osallistuu (PelL 86 §). Pelastuslain tapaan vaitiolovelvollisuudesta tulee säätää erityislainsäädännössä, jolloin sen sääntely on tarkkarajaisempaa ja rajoitetumpaa kuin julkisuuslain yleissääntely. Salassapidon osalta on huomioitava, että salassapitokiello ulottuu myös saman viranomaisen muihin henkilöihin, jotka eivät osallistu kyseisen asian hoitamiseen²⁵⁶. Voutilainen lisää salassapidon sääntelyyn vielä hyväksikäyttökiellon, jonka perusteella salassapitovelvoitteen piiriin kuuluva henkilö ei saa käyttää tietoonsa tullutta tietoa omaksi taikka toisen hyödyksi tai vahingoksi.²⁵⁷ Hyväksikäyttökielto ei koske viranomaisen sisällä tapahtuvaa julkisen vallan käyttöä, josta saattaa koitua seurauksia asianosaiselle tai sivulliselle.²⁵⁸

Ei-asiakirjoihin ei lähtökohtaisesti sovelleta julkisuuslain salassapitosäädöksiä, mutta niihin saattaa liittyä muussa lainsäädännössä määriteltyjä salassapitoperusteita, minkä perusteella ne eivät ole pelkästään julkisuuslain mukaan ei-julkisia, vaan sen lisäksi salassa pidettäviä. Muistiot, luonnokset ja sisäisen työskentelyn asiakirjat saattavat varsinkin erityislainsäädännön perusteella kuulua vaitiolovelvollisuuden piiriin.²⁵⁹ Tämä huomioiden turvallisuusviranomaisella on suuri houkutus luokitella digitaaliset tallenteet ei-asiakirjoiksi, koska sillä estetään tehokkaammin tallenteiden päätyminen esimerkiksi medialle. Toiminta ei kuitenkaan täytä julkisuuslain ja perustuslain asettamia velvoitteita, vaan luokittelussa tulisi soveltaa julkisuuslain ja viranomaisen asiakirjan kriteereitä.

Digitaalinen tallenne on sisältämänsä tiedon perusteella usein salainen, koska tallenteet sisältävät niin asianomaisen yksityisyyteen kuin myös viranomaiseen liittyviä tietoja. Asiakirjan salaamisen tulee täyttää tietyt edellytykset, jotta julkisuusperiaatteesta voidaan

²⁵⁵ Wallin & Konstari 2000: 123.

²⁵⁶ Wallin & Konstari 2000: 123.

²⁵⁷ Voutilainen 2012: 155.

²⁵⁸ Voutilainen 2012: 155.

²⁵⁹ Mäenpää 2016: 83.

poiketa: salassapidon tulee perustua välttämättömiin syihin ja sen perusteet tulee määrittellä laintasoisella säännöksellä, jolla julkisuutta rajoitetaan erikseen²⁶⁰. Viranomaisen päätös julkisuuden rajoittamisesta tai julkisuudesta ei voi perustua vain hänen omaan harkintaansa, vaan taustalla tulee aina olla selkeä painava syy, miksi julkisuuden rajoitus tehdään²⁶¹.

KHO 2012:8 Suojelupoliisi oli saanut kansainvälisen tiedusteluyhteistyön yhteydessä tietoineistoa. Toimittajien asiakirjapyyntö kohdistui tähän suojelupoliisin hallussa olevaan aineistoon. Supo hylkäsi toimittajien tietopyynnön. KHO katsoi, että suojelupoliisi oli voinut hylätä toimittajien tietopyynnön, koska ei ollut ilmeistä että tiedon antaminen ei vaarantaisi valtion turvallisuutta.

KHO:n ratkaisun taustalla on valtakunnan turvallisuutta koskevat painavat syyt, mutta myös kansainvälisen tiedonvaihdon ja tiedustelun myötä Suomeen muiden valtioiden osalta kohdistuvat luottamuspaineeet. Näiden perusteella KHO katsoi, että suojelupoliisilla oli ollut oikeus hylätä tietopyyntö.²⁶² Perusteena voi olla myös esimerkiksi yksityisyyden suojaan liittyvät syyt kuten kotirauhan piirissä kuvattu video tai videolla näkyvät potilaan terveydentilaa koskevat tiedot kuten tieliikenneonnettomuuspaikalla romuttuneesta autosta kuvattu video, jossa potilas on näkyvissä.

Painavan syyn lisäksi salaamisen perusteet tulee määrittellä laintasoisella säädöksellä²⁶³. Perustelut eivät voi olla yleisluonteisia, vaan niiden tulee olla tarkkoja ja yksityiskohtaisia. KHO:n ratkaisussa kyse on siitä, että ministeriöllä oli ollut painava syy tietojen salaamiseen, mutta salaamispäätöksessä ei oltu huomioitu laintasoista salaamisperustetta ja sitä ei oltu ilmoitettu päätöksessä.

KHO 17.10.2000/2605 Ulkoasiainministeriö oli hylännyt toimittajan pyynnön saada jäljennökset kolmesta asiakirjasta, koska ne oli salassa pidettäviä JulkL 24.1 § 2k:n mukaisesti. KHO kumosi ministeriön päätöksen ja palautti asian ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi, koska ministeriö ei ollut perustellut päätöstään sen perusteena olevilla pääasiallisilla tosiseikoilla.

Yleiset salassapitoperusteet on todettu julkisuuslain 24 §:ssä, mutta näitä voidaan tarkentaa vielä erityislainsäädännöllä. Erityislain osalta on huomioitava, että kyseessä tulee olla eduskuntalain tasoinen säädös ja sen tulee täyttää laadulliset edellytykset. Säännöksen

²⁶⁰ PeVL 43/1998 vp s. 3.

²⁶¹ Mäenpää 2017: 19.

²⁶² kts. KHO 2010:31; KHO 2003:77.

²⁶³ PeVL 43/1998 vp s. 3.

tulee vastata julkisuusperiaatteeseen sisältyviä vaatimuksia eikä julkisuutta voida rajoittaa kuin erikseen ja välttämättömästi syystä. Erityislain soveltaminen ei kuitenkaan aina poista julkisuuslain yleisluonteisia syitä.²⁶⁴

AOK 916/1/06 20.11.2007 Viranomaisen oli perustellut salassapitoa tiukoilla salassapitosäännöksillä yksilöimättä niitä. Viranomaisen ei voi perustella asiakirjojensa salassapitoa omilla säännöksillään, vaan perustelu tulee olla lain mukaan annettu.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä viranomaisen oli perustellut päätöstään yleisluonteisilla kokonaisvaltaista toimintaansa koskevilla viranomaiskohtaisilla perusteilla. Perusteet tulee kuitenkin olla lainalaisuusperiaatteen myötä laintasoisesta säädöksestä.

Julkisuusperiaate on pääsääntö, jonka poikkeuksia on rajoitettava aina erikseen²⁶⁵. Asiakirjoja ei voida määritellä salassa pidettäväksi yleisellä päätöksellä, vaan niiden julkisuuden rajoittaminen tulee käsitellä ja määritellä aina tapauskohtaisesti.

Vaasan HaO 5.12.2003 T 03/0262/3 Asiakirjan julkisuus on ratkaistava aina tapauskohtaisesti, eikä tietopyyntöä voida ratkaista yleisellä päätöksellä.

Tapauskohtainen harkinta korostuu ennen kaikkea digitaalisten tallenteiden osalta, koska niiden sisältämä tietomäärä on paljon laajempi kuin perinteisten asiakirjojen. Kirjallinen asiakirja saattaa koskea vain tiettyä asiaa, mutta videotallenteella saattaa esiintyä useita eri henkilöitä ja täten julkisuuden arviointi tulee tehdä laaja-alaisesti.

Salassapitovelvollisuuden rikkomisesta on säädetty rikoslain 40 luvussa, ja sen rikkominen on rangaistavaa sekä tahallisesti että tuottamuksellisesti tehtynä²⁶⁶. On huomioitava, että salassapitovelvollisuuden rikkomisessa on kyse nimenomaan viranomaisen hallitsemasta tiedosta, ei pelkästä asiakirjasta (RL 40:5). Tahallisessa teossa virkamies paljastaa tietoisesti salassa pidettävää aineistoa, sillä hän on tietoinen materiaalin salaisuudesta sekä paljastaa sen tahallisesti (RL 40:5). Tuottamuksellisuudesta on kyse silloin, jos virkamies syyllistyy tekoon huolimattomuudestaan, eli jättää salaisen asiakirjan esimerkiksi paikkaan, josta sivullinen pääsee siihen käsiksi tai erehtyy salassapitolainsäädännön ja merkinnän sisällöstä (RL 40:5).²⁶⁷ On huomioitava, että salassapitosäännös ja hyväksikäyttökielto pätevät myös palvelussuhteen päättymisen jälkeen.²⁶⁸

²⁶⁴ Mäenpää 2017: 43.

²⁶⁵ PeVL 43/1998 vp s. 3.

²⁶⁶ Viljanen 2007: 768.

²⁶⁷ Viljanen 2007: 773.

²⁶⁸ Viljanen 2007: 771.

Asiakirjan väärä luokittelu ja sen perusteella kieltäytyminen julkisen asiakirjan antamisesta tietopyynnön perusteella saattaa olla myös muut asianhaarat huomioon ottaen rangaistavaa.

Itä-Suomen hovioikeus R94/847 24.1.1995: Maakuntajohtaja tuomittiin rangaistukseen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta kun tämä ei ollut antanut julkista asiakirjaa sitä pyytävälle.²⁶⁹

Hovioikeuden ratkaisua voidaan peilata myös pelastuslaitoksen kieltäytymiseen ajoneuvopaloon liittyvien kuvien antamisen osalta, sillä kyseessä oli viranomaisen julkisen asiakirjan antamatta jättäminen. Lähtökohtaisesti lainsäädäntö on tällä hetkellä vielä hieman epäselvä sen perusteella tuleeko digitaaliset tallenteet käsittää viranomaisen asiakirjoina, mutta KHO:n ja ylläolevan HO:n päätöksen perusteella voidaan todeta, että pelastusviranomainen olisi saattanut syyllistyä myös virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Rikoslain 40 luvun 5 §:n säännös on toissijainen, mutta sitä tulkitaan yleensä ensisijaisena. Säännöksen voi syrjäyttää tietyt valtio- ja maanpetosrikokset.²⁷⁰ Tämän rikoslain säännöksen ja viranomaisen asiakirjan julkisuuden osalta käytiin julkisuudessa joulukuussa 2017 tiukkaa keskustelua Helsingin sanomien Puolustusvoimien viestikoelaitosta koskevan artikkelin vuoksi.²⁷¹ Artikkelin lähdeaineistoina oltiin käytetty erittäin salaiseksi luokiteltua tietoa ja Helsingin sanomat vetosi lähdesuojaan tietojen alkuperän osalta. Onkin mielenkiintoista tulevaisuudessa seurata miten asian käsittely etenee tuomioistuimessa.

4.6. Tallenteen salassapitoperusteet

Lainsäädännössä on tunnistettu kolme tilannetta, jolloin viranomaisen asiakirjan julkisuutta voidaan rajoittaa. Ensinnäkin asiakirjan tulee täyttää viranomaisen asiakirjan kriteerit, jotta sen julkisuutta tarvitsee ylipäätensä edes arvioida. Toiseksi asiakirjaa voi

²⁶⁹ Voutilainen 2012: 73; kts. EOA 1710/4/90 26.4.1991.

²⁷⁰ Viljanen 2007: 768.

²⁷¹ kts. Halminen & Pietiläinen: Salaisuus kallon uumenissa – juuri kukaan ei tiedä, mitä tekee Puolustusvoimien Viestikoekeskus, mutta nyt HS:n saamat asiakirjat avaavat mysteerin. Helsingin sanomat 16.12.2017. Saatavissa 9.2.2018: www.hs.fi/politiikka/art-2000005492284.html.

koskea julkisuutta rajoittava seikka, joka poistuu viranomaisen tietyn toiminnon perusteella. Kolmanneksi asiakirjan julkisuutta voidaan rajoittaa salassapitosäännöksillä.²⁷² Asiakirjan salassapidosta päätettäessä on aina huomioitava, että asiakirjan perusarvo on julkisuus ja salassapito on poikkeussääntö, ja tietojen rajoittamista koskevia säännöksiä on yleisten tulkintaperiaatteiden mukaisesti tulkittava suppeasti²⁷³.

Ensinnäkin asiakirjan sisältämä tieto tulee arvioida, ja sen perusteella on tehtävä päätös onko kyseessä viranomaisen asiakirja, ja sisältääkö se osia, jotka on salassa pidettäviä. Viranomaisen asiakirjaan liittyy vahvasti viranomaisen ja asiakirjan käsitteet. Sen vuoksi on ensin määriteltävä onko kyseessä taho, johon julkisuuslakia sovelletaan (JulkL 4 §) ja onko kyseessä viranomaisen asiakirja (JulkL 5 §). Julkisuuslakia ei sovelleta muihin asiakirjoihin, jollei niitä koske jokin poikkeussääntö (JulkL 5.4 §). Jos kyseessä on viranomaisen asiakirja, on sen jälkeen arvioitava sen sisältämä tieto ja mahdollinen tarve salassapitoon. Oikeuskäytännössä on usein korostunut tilanteet, jossa viranomaisen asema julkisuuslain suhteen ei ole ollut selvä tai asiakirja on alun perin määritelty väärin viranomaisessa. Viranomaiselta on kovin usein unohtunut myös perustuslakimyönteinen tulkinta ja julkisuuden etusija (PL 106 §), ja asiakirjoja on haluttu jo ennakolta luokitella salaiseksi ilman asiakirjan sisältämän tiedon arviointia. Digitaalisten tallenteiden osalta epäselviä tilanteita ei aiheuta niinkään viranomaisen asema, vaan asiakirjan määrittely. Tallenteet liittyvät välittömän julkisen vallan käytön tilanteisiin, jolloin tallentamisen tarkoituksenmukaisuusperiaate ja tiettyyn asiaprosessiin liittäminen saattaa olla tilanteen alkuvaiheessa hankalaa. Tämän vuoksi asiakirjan määrittelyä ei pystytä tekemään helposti, ja julkisuusluokittelu on hankala tehdä. Tällä hetkellä luokittelu perustuu hyviin käytänteisiin ja absoluuttista rajanvetoa muistiinpanon ja viranomaisen asiakirjan välillä ei voida helposti tehdä.

Toiseksi digitaalisten tallenteiden salassapitoa ja julkisuutta määrittelee asiakirjan valmiusaste. Viranomaisen asiakirja tulee julkiseksi silloin, kun siihen liittyvä asiaprosessi valmistuu (JulkL 6 §). Ennen asian ratkaisua viranomaisen asiakirja on lähtökohtaisesti salainen ja tiedon saaminen asiakirjasta perustuu viranomaisen harkintaan (JulkL 9.2 §).

²⁷² Voutilainen 2012: 143.

²⁷³ HaVM 31/1998 vp s. 11.

Välittömän julkisen vallan tilanteissa asiakirjan valmistusprosessin aloitus- ja lopetusvaiheet saattavat olla epämääräisiä, minkä vuoksi asiakirjan valmiusasteen päättelemine on hankalaa. Välittömän julkisen vallan tilannetta voi edeltää prosessi, ja prosessi saattaa jatkua myös varsinaisen tilanteen jälkeen²⁷⁴. Esimerkiksi rakennuspalossa tulipalon syttymisyy saattaa näyttää tilannepaikalla selvältä, eikä siihen liity mitään erikoista. Kuitenkin poliisin myöhemmissä tutkimuksissa asianosaisen taustoista saattaa löytyä jotain, joka antaa aiheen epäillä, että tulipalo on sytytetty tahallisesti. Tällöin tilannepaikalla kuvattu video voi aluksi olla julkinen, koska asiaprosessi on valmis, mutta mahdollisen rikosepäilyn vuoksi video saattaisikin myöhemmin olla esitutkinnan vuoksi salassa pidettävä. Salassapitoa ei voida kuitenkaan yleensä kohdistaa asiakirjaan, joka on tullut jo julkiseksi.²⁷⁵ Tämän vuoksi viranomaisten välinen yhteistyö ja tietojenvaihto on erittäin tärkeää, ettei toisen viranomaisen tekemät laillisesti oikeat toimenpiteet vaikuta toisen viranomaisen toimintaa haittaavalla tavalla.

Kolmanneksi viranomaisen asiakirjan salaaminen voi perustua salassapitointressiin, eli asiakirja pitää sisällään sellaista tietoa, joka on omiaan aiheuttamaan negatiivisia vaikutuksia²⁷⁶. Asiakirja tulee arvioida sen sisältämän tiedon perusteella, ja näin ollen muodostaa käsitys siitä, mitkä sen julkiseksi tuleminen vaikutukset ovat sen suhteen kenen etua salassapidolla pyritään suojaamaan. Salassapitoperusteiden luokittelu pohjautuu vahinkoedellytyslausekkeeseen, jolla tarkoitetaan julkiseksi tulon vaikutuksia. (JulKL 17 §) Julkiseksi tuleminen vaikutuksia arvioidaan haitan, vahingon tai vaaran syntymisen seurauksien kautta. Vahingolla tarkoitetaan taloudellista tai aineetonta vahinkoa, ja se voi aiheuttaa esimerkiksi kansainvälisen luotettavuuden menetyksen tapauksissa, joissa Suomi on saanut kansainvälistä tiedustelutietoa ja tieto tulee julkiseksi. Haitta merkitsee jonkin hyväksyttävän toiminnon estymistä tai hidastumista, kuten tutkijan työskentelyä tai tutkimusta. Vaarassa on kyse selkeistä vaikutuksista viranomaisen toimintaan kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tai yksityisen turvallisuuteen.²⁷⁷ Ylläolevassa esimerkissä rakennuspalovideon julkiseksi tuleminen saattaa haitata esitutkimusta, ja videon julkisuus on arvioitava sen perusteella mitä vahinkoa julkisuus aiheuttaisi

²⁷⁴ Voutilainen 2012: 92.

²⁷⁵ Mäenpää 2017: 447; kts. KKO 2015:45.

²⁷⁶ Voutilainen 2012: 158.

²⁷⁷ Mäenpää 2017: 453.

esitutkinnalle. Salassapitoperusteet on jaettu kolmeen ryhmään vahinkoedellytyslausekkeen perusteella (JulkL 17 §).

Ensimmäisen ryhmän muodostaa julkisuusolettamaan perustuvat salassapitosäännökset, jolloin julkisuus määräytyy asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (JulkL 17 §). Lähtökohtaisesti tällainen asiakirja on yleensä julkinen, mutta jos sen antamisesta aiheutuu salassapitointressillä suojatulle asialle haitallisia vaikutuksia, kyseessä on salainen asiakirja²⁷⁸. Tällä perusteella salassa pidettäviä asiakirjoja ovat esimerkiksi uhanalaisisten eläimien ja kasvien olinpaikasta kertova asiakirja, joka vaarantaisi näiden lajien suojelun.²⁷⁹ Viranomaisen digitaalisen tallenteen osalta kyseeseen saattaisi tulla onnettomuustutkintaan liittyvät seikat, jotka saattaisivat vaarantaa turvallisuustutkintalain mukaisen tutkinnan (JulkL 24.1 § 8-k)²⁸⁰.

Toisen ryhmän muodostaa salassapito-olettamaan perustuvat salassapitosäännökset, jonka perusteella tämän ryhmän asiakirjat on yleensä pidettävä salassa.²⁸¹ Asiakirjan antamisen edellytyksenä on, että tiedon antaminen ei ilmeisesti aiheuta säännöksessä tarkemmin määriteltyjä haitallisia vaikutuksia²⁸². Tietojen antamisen kynnyks on korkeampi kuin julkisuusolettaman sisältävien salassapitosäännösten suojaamat asiakirjat²⁸³. Kyseeseen voivat tulla esimerkiksi valtion turvallisuutta tai tilajärjestelyjä koskevat tallenteet (JulkL 24. § 7-k; JulkL 24. § § 9-k). Poliisin vartalokameralle on saattanut tallentua esimerkiksi itse poliisiaseman tai tietyn riskikohteen sisäisiä tila- ja turvallisuusjärjestelyjä asiakastilanteessa.

Kolmannen ryhmän muodostaa vahinkoedellytyslausekkeettomat salassapitosäännökset. Ryhmään kuuluvien asiakirjojen salassapito ei riipu siitä millaisia vaikutuksia asiakirjan antamisesta on, vaan kyse on ehdottomista salassapitosäännöksistä.²⁸⁴ Säännöksessä ei

²⁷⁸ Wallin & Konstari 2000: 108; Mäenpää 2017: 451.

²⁷⁹ Wallin & Konstari 2000: 108.

²⁸⁰ Turvallisuustutkinnan tavoitteena on onnettomuuden syiden etsiminen, eikä syyllisen etsiminen kuten poliisin suorittamassa tutkinnassa. Tavoitteena on uusien samankaltaisten onnettomuuksien estäminen. (Turvallisuustutkintalaki 20.5.2011/525 1 §)

²⁸¹ Mäenpää 2017: 452.

²⁸² Wallin & Konstari 2000: 108.

²⁸³ Wallin & Konstari 2000: 108.

²⁸⁴ Wallin & Konstari 2000: 128.

ole tällöin säädetty tapauskohtaisista vaikutuksista liittyen julkiseksi tulemiseen, eikä asiakirjan antamisesta päättävän tarvitse selvittää jokaisessa tapauksessa erikseen aiheutuuko asiakirjan luovuttamisesta minkälaisia seurauksia, vaan asiakirjat on yleisesti salaisia²⁸⁵. Salassapitosäännös ei kuitenkaan poista tiedonpyytäjälle annettavaa perusteluvelvollisuutta salaisen asiakirjan antamatta jättämisestä. Kyseiseen ryhmään kuuluu esimerkiksi terveydenhuoltoon ja sosiaalitoimeen liittyvät asiakirjat (JulkL 24 §)²⁸⁶. Viranomaisen digitaaliset tallenteet voivat olla ehdottomasti salassa pidettäviä, jos tallenteilla on nähtävissä teknisiä ja taktisia toimenpiteitä tai jonkun kohteen turvallisuusjärjestelyihin liittyviä seikkoja, sillä poliisin tulevaisuuden toimintamahdollisuudet ovat riippuvaisia siitä miten toimintatapoja koskevat tiedot ovat suojattuja²⁸⁷.

Viranomaisella on velvollisuus selvittää, että vahinkoedellytyslausekkeen perustelut tulevat riittävästi selvitettyiksi päätettäessä asiakirjan julkisuudesta (HallL 31.1 §). Tiedonpyytäjällä ei ole yleistä velvollisuutta selvittää henkilöllisyyttään tai perustella pyyntöään halutessaan nähdä viranomaisen asiakirjoja, mutta salassa pidettävää asiakirjaa pyytävällä henkilöllä on kuitenkin velvollisuus osoittaa tarkoituksenmukaisuusperiaate tietojen hankkimiseen (JulkL 13 §).

Tallenteiden ollessa viranomaisen asiakirjoja niihin sovelletaan julkisuuslain 31 §:ssä määriteltyjä salassapitoaikoja. Viranomaisen asiakirjoja ei saa pitää salassa, kun salassapitovelvoite lakkaa, eli kun lain nojalla määrätty salassapitoaika on kulunut, viranomaisen on peruuttanut salassapitoa koskevan määräyksen tai asiakirjan salassapidolle ei ole enää laissa säädettyä perustetta (JulkL 31 §). Digitaalisen tallenteen ensisijaisia salassapitoperusteita on turvallisuusviranomaisen omat tekniset ja taktiset toimenpiteet sekä asianosaisen yksityisyydensuoja. Näin ollen salassapitoperuste poistuu, kun salassapidolle ei ole enää syytä. Taktisten ja teknisten toimenpiteiden osalta salassapidon loppumiselle syynä voi olla selkeästi erilainen toimintamalli kuin ennen, mutta on argumentoitavissa, että missä vaiheessa toiminta on muuttunut niin täydellisesti ettei se enää ole

²⁸⁵ Voutilainen 2012: 157.

²⁸⁶ Wallin & Konstari 2000: 108.

²⁸⁷ Wallin & Konstari 2000: 146.

yhdistettävissä entiseen malliin. Yksityisyyden suojan osalta salassapitoperuste on arvioitava tapauskohtaisesti.

Salassapitoajan osalta määräävä tekijä on edelleen tallenteella oleva tieto, ja sen edellyttäjä salassapitovelvoite. Lähtökohtaisesti salassapitoaika on 25 vuotta, mutta jos tallenne sisältää yksityiselämää koskevia arkaluonteisia tietoja salassapitovelvoite on pidempi (JulkL 31.2 §). Tällaisiksi tiedoiksi katsotaan esimerkiksi terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakkaana tallentuneet tiedot (JulkL 24.1 § 25-k). Poliisin ja pelastusviranomaisen tallenteille saattaa tallentua tämänlaisia tietoja muun onnettomuustoiminnan ohella, mutta on erikseen määriteltävä onko kyseessä laissa mainituista potilastiedoista, ja onko henkilölle tehtävät toimenpiteet tunnistettavissa tallenteelta. Esimerkiksi poliisin vartalo-kameralla kuvattu video, jossa henkirikoksen uhria elvytetään tuli tuomioistuimen tuomion perusteella julkiseksi. Tällöin voidaan olettaa, että kun henkilölle tehtävät toimenpiteet eivät ole yksilöitävissä, silloin ei ole kyse JulkL 24.1 § 25-k:n mukaisista arkaluonteisista tiedoista ja täten pidemmän salassapitoajan tallenteesta.²⁸⁸

Tallenteen salassapidon osalta ongelmaiseksi muodostuu tallenteen sisältämän tiedon sisällöllinen arviointi. Toisin sanoen missä määrin tallenteella voi esiintyä salassa pidettävää tietoa, jotta se ei vahingoita suojattavan etua. Toiseksi ongelmaiseksi muodostuu vahinkolausekkeen toteutumisen arviointi, sillä tallenteen osalta asianosaisasema ei ole aina ennalta selvä. Ovatko tallenteen asianosaisia kaikki tallenteelta tunnistettavat henkilöt vai vain se kenen etua asia koskee kuten esimerkiksi aikaisemmin mainitun huoneistopaloesimerkin avulla. Onko asianosainen se kenen huoneisto on palanut, se kenen huoneisto on palaneen asunnon yläpuolella vai kenties ne henkilöt, jotka ovat keskustelleet viranomaisen kanssa tilannepaikalla? Tallenteiden osalta on myös arvioitava miten etua suojellaan, ja muodostaako suojattava etu tarpeeksi suuren salaamisperusteen.

Tallenteen salassapidosta päätettäessä viranomaisen on ennen kaikkea muistettava, että salaamisen pääperiaate on julkisuus, ja julkisuuden rajoittaminen on poikkeus

²⁸⁸ kts. MTV: Rikospaikassa ainutlaatuinen bodycam-video: Poliisin hälytyskeikka paljastui henkirikokseksi. Saatavissa 11.2.2018: www.mtv.fi/uutiset/rikos/artikkeli/rikospaikassa-ainutlaatuinen-bodycam-video-poliisin-halytyskeikka-paljastui-henkirikokseksi/6350392#gs.afqSUxs.

pääsääntöön. Tällä hetkellä julkisen ja salaisen tiedon välinen raja on piirretty maahan pääosin median ja viranomaisen välillä käydyn tuomioistuinratkaisujen perusteella, ja tallenteiden ollessa varsin uusi ilmiö varsinaista oikeuskäytäntöä ei ole päässyt vielä muodostumaan. Tallenteiden sisältämän tiedon arviointi on myös käytännön tilanteessa hankalaa, sillä mitään ennakolta asetettuja suuntaviivoja julkisen ja salaisen tiedon rajalle ei voida vetää, vaan päätöksen tulee perustua aina tapauskohtaiseen harkintaan. Tämä edellyttää viranomaisen ammattitaidolta paljon.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Viranomaisen digitaalinen materiaali syntyy pääosin välittömän julkisen vallan käytön tilanteissa, jolloin niin itse tilanteet kuin niistä syntyvä materiaali on vaihtelevaa. Näiden tallenteiden julkisuuden osalta on tärkeää ennen kaikkea tallenteiden sisältämä tieto ja sen merkityksellisyys. Tallenteet tulee arvioida yksi kerrallaan ja niiden osalta on huomioitava kaikki niiden sisältämä tieto, eikä vain käsiteltävään asiaan liittyvä informaatio. Itse asiaan liittyvä tieto voi olla julkinen, mutta esimerkiksi videotallenteella saattaa esiintyä sellaisia asioita, jotka tekevät tallenteesta loppujen lopuksi kuitenkin salaisen. Digitaalista tallentamista ei ole tällä hetkellä yksilöity turvallisuusviranomaisia koskevassa lainsäädännössä, minkä vuoksi viranomaisten toimivalta tallenteiden tuottamiseen on kyseenalaista. Lainsäädännössä on tunnustettu esimerkiksi poliisin osalta rikoksen jälkeen tapahtuva tallentaminen, mutta ei etukäiteistä tallentamista. Oleellinen ero näiden kahden tilanteen välillä on jälkikäteisen tallentamisen liittyminen selkeään hallintoprosessiin eli poliisi- tai esitutkintaan, kun taas välittömän julkisen vallan käytön tilanteissa selkeää liittymäpintaa tietyn asian hallintoprosessiin ei ole vielä tallennusvaiheessa olemassa. Tällöin tallentamisen tarkoitussidonnaisuuden osoittaminen on äärimmäisen tärkeää.

Julkisuuslain soveltamisen näkökulmasta oikeuskäytännössä on muodostunut haasteelliseksi viranomaisen asiakirjan yksiselitteinen määrittely, joka pitää sisällään niin viranomaisen kuin asiakirjan kuin myös viranomaisen asiakirjan käsitteen kyseenalaistamisen. Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että viranomaisen virkatehtävän liittyvät tallenteet, joiden tallentamassa tilanteessa on kyse julkisen vallan käytöstä ovat viranomaisen asiakirjoja, jolloin julkisuuslakia sovelletaan niiden julkisuuden arviointiin. Luonnokset, muistutukset, koulutuskäyttöön tarkoitetut tallenteet ja sisäisen organisoinnin tallenteet ovat ennemminkin poikkeuksia pääsäännöstä, ja tallenteet voidaan määritellä näihin luokkiin kuuluviksi vain, jos ne sisältävät julkisuusperiaatteen toteutumiseksi epäolennaista tietoa tai ne eivät varsinaisesti liity viranomaisen julkisen vallan käyttöön liittyvän tehtävän hoitamiseen.

Suhteessa aikaisempiin tutkimuksiin ja asiasta käytyyn keskusteluun tämän tutkimuksen tulokset ovat yhteneviä aikaisempien tulosten kanssa. Viranomaisten välinen yhteistyö

on nähty haastavaksi tiedon välittämisessä esiintyvien ongelmien vuoksi, mikä on digitaalisten tallenteiden osalta myös totta. Toimiva viranomaisyhteistyö tarvitsee selkeän väylän tietojen vaihtamiselle ilman turhia esteitä, jotta yksityistä ja kollektiivista turvallisuutta voidaan ylläpitää. Viranomaisten digitaaliselle tallentamiselle ei myöskään ole nähty aikaisemmin varsinaisia esteitä, mutta epäselvä juridinen asettelu herättää selkeitä epäilyksiä niin asianomaisen kuin viranomaisen oikeusturvan kannalta. Siksi myös aikaisemmat tutkimukset ovat painottaneet juridisen aseman selkeyttämistä lainsäätäjän kannanotoin. Yhteistä keskustelulle on myös ollut tallenteiden hyödyllisyyden näkeminen niin viranomaisen luottamuksensuojan kuin myöhemmän käytön kannalta.

Viranomaisen asiakirjan vaikutuspiiri on laaja, ja kehittyneen teknologian myötä asiakirjan määrittelyyn liittyy nykyään useita, uusia, seikkoja, joita julkisuulain säätämisen aikaan ei voitu ennustaa. Viranomaisen toiminta on laajentunut sosiaaliseen mediaan, minkä vuoksi viranomaisen asiakirjan ulottuvuuksia olisi mielenkiintoista tarkastella myös sosiaalisen median kontekstissa, ja täten laajentaa ja jatkaa tämän tutkimuksen aiheen käsittelyä. Muodostaako sosiaalisen mediaan julkaistu digitaalinen tallenne viranomaisen asiakirjan silloin, kun tallenne on muodostettu virkatehtävässä ja tehtävällä on käytetty julkista valtaa? Entä miten viranomaisen neuvontavelvoite tai luottamuksen suoja pätee sosiaalisen median tallenteiden perusteella? Tulisiko tallenteet silloin arkistoida ja rekisteröidä? Digitaalinen tallenne luo monimuotoisia haasteita yhdistettynä kehittyvään maailmaan ja myös näitä asioita tulisi tarkastella etukäteen, jotta epäselvyyksiltä vältytään.

Julkisuusperiaate on vanha perusoikeus, mutta vallalla olevan käsityksen vastaisesti sen tarkoitus ei ole lehdistön kaupallisten tarkoitusten palveleminen, vaan nimenomaan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen julkisessa päätöksenteossa. Tallenteet antavat kansalaisille uuden mahdollisuuden osallistua viranomaisen toimintaan liittyvän arviointiin ja tallenteet tuleekin siksi nähdä vain positiivisena asiana julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Tallenteisiin liittyvät juridiset epäselvyydet tulisi kuitenkin selkeyttää, jotta tilanteella ei olisi vaikutusta viranomaiseen asemaan luotettavana tahona.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, Aulis (2006). Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Ahtiainen Lauri (2017). Poliisi Kehä 1:n kameravalvonnasta: “Me ei todellakaan tulla paljastamaan mitään euromääriä!”. Moottori 16.1.2017. Saatavissa 24.12.2017: www.moottori.fi/liikenne/jutut/poliisi-keha-1n-kameravalvonnasta-todellakaan-tulla-paljastamaan-mitaan-euromaaria/.

Ervo, Laura (2008). Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus: Käsikirja lainkäyttäjille. Alma Talent Oy.

Eskola, Susanna (2008). Turvallisuus käsitteenä. Maanpuolustuskorkeakoulu. Strategian laitos. Julkaisusarja 3. Strategian asiatietoa, N:o 10, 2008.

Frände, Dan & Markus Wahlberg (2007). Yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamisrikkokset. Teoksessa: Keskeiset rikokset. Frände, Dan, Jussi Matikkala, Jussi Tapani, Matti Tolvanen, Pekka Viljanen & Markus Wahlberg (2007). Keskeiset rikokset. 1. lisäpainos. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Manninen, Sami (2011). Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §). Teoksessa: Perusoikeudet. Toim. Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSOYPro.

Neuvonen, Riku (2017). Oikeus julkiseen tietoon. Helsingin kamari Oy.

Hautamäki, Veli-Pekka (2004). Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita publishing oy.

Hautamäki, Veli-Pekka (2012). Pelastusviranomaisen ja perusoikeudet. Edilex 2012/30.

Hemmo, Mika & Kari Hoppu (2018). Alma Talent Fokus. Päivitetty 6.3.2018. Saatavissa 14.3.2018: <https://fokus.almatalent.fi/teos/IACBXXBTAFJB>. Vaatii käyttöoikeuden.

Helminen, Klaus, Kuusimäki Matti & Satu Rantaeskola (2012). Poliisilaki. Alma Talent Oy.

Helminen, Klaus, Markku Fredman, Janne Kanerva, Matti Tolvanen & Marko Viitanen (2014). Esitutkinta ja pakkokeinot. 5., uudistettu painos. Alma Talent Oy.

Hirvonen, Ari (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki.

Humppi, Sanna-Mari & Noora Ellonen. Lapsiin kohdistuva väkivalta ja hyväksikäyttö: Tapausten tunnistaminen, rikosprosessi ja viranomaisten yhteistyö. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 40/2010. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.

Jyränki, Antero & Jaakko, Husa (2012). Valtiosääntöoikeus. Kariston kirjapaino Oy. Hämeenlinna: Kauppakamari.

Korte, Atte (2015). Toimivaltarajojen jäykkyys viranomaistoiminnassa. Edilex 2015/38. Saatavissa 18.1.2017: www.edilex.fi/artikkelit/15815.

Kallio, Henripekka (2017). Haalarikamerat tulevat – poliisit haluavat oikeuden poistaa nauhoilta todisteet virkavirheistään. Turun sanomat 25.4.2017. Saatavissa 20.1.2017: www.ts.fi/uutiset/kotimaa/3486995/Haalarikamerat+tulevat++poliisit+haluavat+oikeuden+poistaa+nauhoilta+todisteet+virkavirheistaan.

- Keravuori-Rusanen, Marjatta (2008). Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Turun yliopisto. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2013). Virkamiesoikeuden perusteet. 6., uudistettu painos. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Kuisma, Sofia (2016). Tutkimus: Suomalainen luottaa eniten poliisiin ja vähiten poliitikkoihin. Helsingin sanomat 28.7.2016.
- Kunnas, Risto (2016). Poliisin väitteet outoon valoon: Kehä I täyttyi tolppakameroista – onnettomuudet lisääntyivät. Iltalehti 1.6.2016. Saatavissa 24.12.2017: www.iltalehti.fi/autot/2016060121657401_au.shtml?_ga=2.141954353.206671428.1514031337-2027515467.1514031337.
- Launiala, Mika (2014). Seulanta-alkometriin puhaltaminen, itsekriminointisuoja ja niskoittelu. Edilex 2014/23. Saatavissa 20.1.2017: www.edilex.fi/artikkelit/14280.
- Lavapuro, Juha (2000). Keskustelua: Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä. Lakimies 3/2000, 412 – 422.
- Lehtonen, Tommi (2016). Mikrokamera poliisin työvälineenä – oikeudellisia näkökulmia. Poliisiammattikorkeakoulun opinnäytetyö. 11/2016.
- Lindstedt, Jukka (2007). Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta. Lakimies 7-8/2007, 1006 – 1037.
- Monahan, Torin (2006). Questioning Surveillance and Security. Teoksessa: Surveillance and security: Technological, politics and power in everyday life, 1 – 23. Toim. Torin Monahan. New York: Routledge.
- Mäenpää Olli (2003). Hallinto-oikeus. 4. laitos. Helsinki: Alma Talent Oy.

- Mäenpää, Olli (2008). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 3. painos. Helsinki: Edita publishing Oy.
- Mäenpää, Olli (2013). Hallinto-oikeus. 1. painos. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Mäenpää, Olli (2016). Julkisuusperiaate. 3. uudistettu painos. Talentum Media Oy.
- Mäenpää (2017). Yleinen hallinto-oikeus. 1. painos. Alma Talent Oy.
- Pitkänen, Olli, Päivi Korpisaari & Rauno Korhonen (2017). Miten kansallista lainsäädäntöämme pitää muuttaa EU:n yleisen tietosuojasetuksen vuoksi?. Teoksessa: Viestinnän muuttuva sääntely: viestintäoikeuden vuosikirja 2016, 1 – 9. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteen tiedekunta.
- Saraviita, Ilkka (2011). Perustuslaki. Helsinki: Talentum.
- Telaranta, Kari (2017). Oikeustapauksia korkeimmasta hallinto-oikeudesta. KHO 2016:207. Defensor Legis N:o 3/2017.
- Tuori, Kaarlo (1999). Eri perusoikeuksista: Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko?. Lakimies 6-7/1999, 920 - 931.
- Viljanen, Pekka (2007). Virkarikokset. Teoksessa: Frände, Dan, Jussi Matikkala, Jussi Tapani, Matti Tolvanen, Pekka Viljanen & Markus Wahlberg (2007). Keskeiset rikokset. 1. lisäpainos. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Viljanen, Veli-Pekka (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy – WSLT.
- Virta, Sirpa (2011). Turvallisuuden tutkimus: Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökoh-
tia. Tiede ja Ase 69, 112 – 126.

Voutilainen, Tomi (2012). Oikeus tietoon: Informaatio-oikeuden perusteet. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Wallin, Anna-Riitta & Timo Konstari (2000). Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Helsinki: Suomalaiset oikeusjulkaisut.

Ratkaisut ja päätökset

Helsingin HAO 19.9.2001 07/1242/2.

Vaasan HaO 5.12.2003 T 03/0262/3.

Kuopion HAO 29.05.2012 12/0212/2.

Turun HAO 19.12.2017/0763/2.

Itä-Suomen hovioikeus R94/847 24.1.1995.

KHO 17.10.2000/2605.

KHO 2001: 66.

KHO 15.3.2002 T 582

KHO 2005:89.

KHO 18.1.2007 T 121.

KHO 2007:64.

KHO 21.8.2009/1989.

KHO 2010:42.

KHO 2012:8.

KHO 2012:68.

KHO 2014: 83.

KHO 2015:15.

KHO 11.12.2015/3614.

KHO 2016:207.

KHO 28.9.2016 T 4078.

AOK 916/1/06 20.11.2007. Asiakirja- ja tietopyyntö.

AOK OKV/1964/1/2017 06.03.2018. Asian käsittelyn asianmukaisuus ja viipyminen.

EOA 1604/4/00 ja 1605/4/00 11.3.2002. Asiakirjojen julkisuutta koskeva päätös.

EOA 14.6.2005: Dnro 405/4/03. Päätös kanteluun kuvaamislupia koskevassa asiassa.

EOA 10.12.2007: Päihtyneen ja itsetuhoisen henkilön valvonta ja hoidon järjestäminen.

EOA 10.3.2008: Dnro 3447/4/05. Valokuvaaminen terveyskeskuksen yleisissä tiloissa.

EOA 18.12.2010: 2504/4/10. Kunnan palvelujen tulee turvata perusoikeudet.

EOA 20.9.2011: Dnro 1140/4/11. Valokuvaaminen Kelan toimistossa.

EOA 29.11.2013. Dnrot 1870/4/13, 2061/4/13, 2186/4/13, 2187/4/13 ja 2189/4/13.

OKA OKV/926/1/2007 10.7.2009. Lastensuojeluilmoituksen tekijän henkilötietojen luovuttaminen.

Virallislähteet ja muu materiaali

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalla perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 184/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkamista koskevien rangaistussäännösten uudistamiseksi.

HE 77/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 20/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytönlain muuttamisesta.

HE 162/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 204/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle turvallisuustutkintalaiksi, laiksi sotilasilmailuonnettomuuksien tutkinnasta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta sekä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen XI-1 lukuun tehdyn muutoksen hyväksymisestä ja laiksi muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

HE 257/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta.

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/1, EU)

Kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja valinnainen pöytäkirja valitusmenettelystä 1966. / Asetus kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta 8/1976.

MOT kielitoimiston sanakirja. Saatavissa sähköisesti.

Oikeusministeriö (2004). Julkisuusperiaate ja viranomaisten asiakirjojen jäljenteiden maksullisuus. Työryhmän mietintö. OM 6/41/2001.

Poliisihallitus (2016). Selvitys haalarikameroiden käyttöönotosta poliisissa. Työryhmän loppuraportti. Poliisihallituksen julkaisusarja 2/2017.

Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta

Toimenpidealoite TPA 12/2017 vp.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017. Valtioneuvoston periaatepäätös. Turvallisuuskomitea.

Yleissopimus ihmisoikeus- ja perusvapauksien suojaamiseksi (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) (SopS 63/1999).

Århusin yleissopimus 1998 SopS 121/2004 ja SopS 122/2004

HaVM 31/1998 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laiksi.

PeVL 43/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 39 / 2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköturvallisuuslaiksi laiksi eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annetun lain muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.