

29.12.2022

EOAK/4451/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

AJOKOKEEN KUVAAMINEN

1 ASIATIEDOT

Tutkittavanani olleessa kanteluasiassa EOAK/5204/2019 oli kysymys ajokokeen kuvaamisen kieltämisestä. Kysymys oli siitä, että Ajovarma Oy:n ajokokeen vastaanottaja oli kieltänyt kokelasta käyttämästä kuljettajantutkintoon kuuluneessa ajokokeessa auton tuulilasiin kiinnitettyä autokameraa ja oli sammuttanut tuon kameran. Ajokokeessa oli käytetty kokelaan (oikeastaan kokelaan isän) autoa.

Kanteluasiassa hankittiin Liikenne- ja viestintäviraston (jäljempänä myös Traficom) lausunto ja Ajovarma Oy:ltä ajokokeen vastaanottajan selvitys.

Selvityksen mukaan ajokokeen vastaanottaja oli toiminut Ajovarma Oy:n ohjeiden mukaisesti. Liikenne- ja viestintäviraston asiassa antaman lausunnon perusteella perusteena ajokokeen kuvaamisen kieltämiselle oli ollut se, ettei virasto luovuta hallinnoimiensa kokeiden tarkkojen koetietoja koetilainteiden ulkopuolelle viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 22 kohdan perusteella ja, että virasto katsoo kuljettajantutkinnon osittain salassa pidettäväksi myös asianosaiselta julkisuuslain 11 §:n 2 momentin ensimmäisen kohdan perusteella. Ajokokeen kuvaamisen kieltämistä virasto perusteli myös ajokokeen vastaanottajan erityisellä velvollisuudella pyrkiä estämään mahdollisten onnettomuuksien syntyminen ajokokeen aikana ja hänelle turvattavalla työ- ja keskittymisrauhalla.

Ratkaisussani totesin, että Liikenne- ja viestintävirasto katsoo kuljettajatutkinnon teoriakokeen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 22 kohdan perusteella salassa pidettäväksi ja että viraston mukaan myös ajokokeet ovat julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä, eikä kokelaalla olisi oikeutta saada itselleen asiakirjaa tilanteesta, jossa ajokoe olisi asiakirjan muodossa. Edelleen totesin asiassa olevan kysymyksen tilanteesta, jossa ajokokeeseen oli käytetty kokelaan (kokelaan isän) autoa ja että kuvaaminen olisi tapahtunut tuohon autoon kiinnitetyllä kameralla. Kuvaaminen ei siis olisi tapahtunut palvelun tuottajan tai viranomaisen kameralla ja toimesta, vaan yksityisen henkilön kuvaamana ja hänen kamerallaan.

Kysymys ei olisi ollut julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen asiakirjasta. Ajokoe itsessään ei myöskään ollut missään sellaisessa muodossa, jota asiakirjalla julkisuuslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitetaan.

Ratkaisussani katsoin, että kysymys oli sellaisesta näyttötutkintotilanteen tallentamisen kieltämisestä, johon oikeusperusteen hakeminen julkisuuslaista Liikenne- ja viestintäviraston esittämällä tavalla ei ole ongelmaton. Edelleen katsoin, että asiassa oli vahva liityntä sekä sananvapautteen että kotirauhan suojaan. Kuvaamisen kieltäminen oli tapahtunut kokelaan autossa ja siten paikassa, joka kuului kotirauhan piiriin.

Edeltä ilmenevän johdosta otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla asian omasta aloitteestani tutkittavaksi.

Laillisuusvalvontakäytännöstä totesin, että asiakastilanteiden kohdalla oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisella ei ole oikeutta kieltää asiakasta tallentamasta keskusteluja tai muuta asiakastilannetta silloin, kun kysymys on asiakastilanteesta tapahtuvasta sellaisesta tietojen tallentamisesta, joista henkilö on voinut luvallisesti saada tiedon, ja jotka asiakas saisi, jos ne olisi merkitty asiakirjaan.

Olen esimerkiksi 17.12.2014 antamassani päätöksessä (Dnro 2276/4/2013) käsitellyt kysymystä sosiaalihuollon viranomaisen ja asiakkaan välisen neuvottelun videokuvaamisesta. Päätöksessä katsoin, että viranomaisella ei ole oikeutta kieltää sosiaalihuollon asiakasta tallentamasta keskusteluja tai muuta asiakastilannetta. Päätöksen mukaan kysymys oli asiakastilanteesta tapahtuvasta sellaisesta tietojen tallentamisesta, joista henkilö on voinut luvallisesti saada tiedon, ja jotka sosiaalihuollon asiakas saisi, jos ne olisi merkitty asiakirjaan. Päätöksen mukaan pelkkä epäily siitä, että tiedot luovutettaisiin ulkopuolisille tai olisivat muutoin ulkopuolisten käytettävissä, ei riitä kiellon perusteeksi.

Päätöksessäni 31.12.2019 (EOAK/4110/2018) olen puolestaan arvioinut kuvaamista ja kuuntelua lasten kotisairaalaissa. Arvioin siinä yhtäältä kotirauhan ja sananvapauden piiriin kuuluvaa potilaan kotona tapahtuvaa kuvaamista ja toisaalta terveydenhuollon toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvien henkilöiden yksityisyyden suojaa. Katsoin arvioinnin edellyttävän sellaista perusoikeuksien välistä punnintaratkaisua, joka kuuluu pikemminkin lainsäätäjälle kuin ylimmälle laillisuusvalvojalle.

Edellä tarkoitettut päätökset on julkaistu oikeusasiamiehen kanslian verkkosivulla www.oikeusasiamies.fi.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin suorittamasta laillisuusvalvonnasta mainittakoon apulaisoikeuskanslerin julkaistu päätös 26.6.2020 (OKV/3/10/2020), jossa apulaisoikeuskansleri arvioi asianajajan oikeutta äänittää kuulemis- ja tarkastustilanne.

Ratkaisussa oli kysymys Kilpailu- ja kuluttajaviraston antamasta menettelytapaohjeesta, jonka perusteella saattoi tapauskohtaisesti kieltää asianajajaa tallentamasta päämiestensä edustajien kuulemisia, joita virasto suorittaa kilpailulain nojalla.

Päätöksessä apulaisoikeuskansleri muun muassa totesi, että viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia asianosaisille ja että asianosaisjulkisuutta voidaan rajoittaa vain julkisuuslain 11 §:ssä säädetyissä erityistilanteissa. Edelleen päätöksen mukaan julkisuuslain nojalla asianosaiselta voidaan pitää salassa vain sellaisia asiakirjoja, joiden sisältö ei ole kyseisen asianosaisen tiedossa. Seikat, jotka ovat asianosaisen tiedossa, eivät kuulu julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisen salassapidon piiriin (KHO:2013:32). Esimerkiksi viranomaisen kuulemisesta laatimat muistiinpanot ovat viranomaisen asiakirjoja (KHO 2016:131). Yksityisen osapuolen laatimaa tallennetta, jota ei toimiteta viranomaiselle, vaan joka pysyy ainoastaan yksityisen osapuolen hallussa, ei kuitenkaan voida pitää viranomaisen asiakirjana.

Edelleen päätöksen mukaan viranomaisen ei voi yleisesti kieltää kuultavaa tallentamasta kuulemisesta, jossa tämä itse on läsnä asianosaisena ja voi tehdä tilanteesta havaintoja. Tallennuskielto rajoittaisi kuultavan sananvapautta. Päätöksessä on siitä tarkemmin ilmenevästi käsitelty myös hyvään hallintoon kuuluvaa asianosaisen kuulemisesta ja sen mahdollistavaa asianosaisen tiedonsaantioikeutta sekä oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja kontradiktorisuutta koskevaa periaatetta. Päätöksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston antama menettelyohje loukkasi kuultavan sananvapautta ja puolustautumisoikeutta. Edelleen päätöksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei voi ilman lakiin perustuvaa oikeutta kieltää kuultavaa tai hänen asiamiestään tallentamasta asianosaisen kuulemisesta tai viranomaisessa tapahtuvaa neuvottelua.

Pyysin liikenne- ja viestintäministeriötä toimittamaan minulle asian tutkimiseksi tarvittavan Liikenne- ja viestintäviraston selvityksen sekä ministeriön oman lausunnon.

Selvityksessä ja lausunnossa pyysin arvioimaan kuljettajantutkintoon kuuluvan ajokokeen tallentamista erityisesti sananvapauden ja – käytettäessä kokelaan autoa – myös kotirauhan suojan valossa sekä ottaen huomioon Liikenne- ja viestintäviraston myös kanteluasiassa EOAK/5204/2019 esiintuomat perusteet kuvaamisen kieltämiselle, erityisesti tietojen salassapitoa koskevat. Lisäksi pyysin arvioimaan asiaa kokelaan oikeusturvan valossa. Totesin, että tällaisen näyttökokeen, josta nyt on kysymys, kulusta kokelaan voi, esimerkiksi ajokokeen hylkäystilanteessa, olla varsin vaikea jälkeenpäin esittää omaa kantaansa puoltavaa näyttöä. Pyysin ottamaan arvioinnissa huomioon sekä tilanteet, joissa kokelas käyttää ajokokeessa omaa autoaan, että tilanteet, joissa ajokoe suoritetaan ajokokeen vastaanottajan autolla.

2 SELVITYS

Liikenne- ja viestintäministeriö ilmoitti asiaan ensin 27.7.2021 alustavana selvityksenä, että Traficom oli muuttanut kantajaansa ajokokeen kuvaamisesta. Ministeriö oheisti selvitykseensä Traficomin asiasta 4.6.2021 antaman tiedotteen.

Tämän jälkeen ministeriö antoi asiaan 9.9.2021 lausunnon, jonka liitteenä oli Traficomin 27.8.2021 antama selvitys.

3 RATKAISU

3.1 Traficomin selvitys

Yleistä ajokoetilanteesta, tallentamisesta ja oikeussuojakysymyksistä

Kuljettajantutkintoon kuuluvan ajokokeen tallentaminen ajokoetta suorittavan henkilön toimesta voi Traficomin nykYTEKNOLOGIAAN perustuvan käsityksen mukaan käsittää kokeen kuvaamisen tai äänittämisen ajoneuvon sisä- tai ulkopuolella olevalla laitteella joko ajoneuvon sisä- tai ulkopuolelle kohdistuen niin, että koetilanteesta muodostuu kuva- tai äänitallenne taikka kuvaa ja ääntä sisältävä tallenne. Lisäksi tallentamisella voidaan viitata esimerkiksi reitin tallentamiseen.

Tallentamisen sallimista tai rajoittamista arvioitaessa on tallennustavasta riippuen kiinnitettävä huomiota paitsi Traficomin asiassa EOAK/5204/2019 antamassaan lausunnossa esittämiin näkökohtiin ajokokeen tarkoituksen ja liikenneturvallisuuden toteutumisesta, myös kunkin tallenteella esiintyvän henkilön oikeuksiin.

Ajokokeessa voi Traficomin ajokoeohjeen (TRAFICOM/194454/03.04.03.01/2020, voimassa 1.6.2020 alkaen) ajokorttia suorittavan suostumuksella olla läsnä opettaja tai ohjaaja sekä tarvittaessa tulkki. Lisäksi opetusta tai kuljettajantutkintoja valvovan viranomaisen edustajalla on oikeus seurata ajokoetta aina, kun hän näkee sen tarpeelliseksi.

Ajokoetta suorittavan lisäksi tallenteelle voi tallentua kuvaa ja ääntä, josta on tunnistettavissa ajokokeen suorittaja, ajokokeen vastaanottaja, ajoneuvossa mahdollisesti läsnä oleva tulkki tai muu avustaja, ajo-opettaja ja mahdollinen valvoja. Tallenteella voi esiintyä myös ulkopuolisia tahoja, kuten muita liikenteessä liikkujia. Traficom katsoo Liikenne- ja viestintäministeriön tavoin, että tallentaminen edellyttää mainittujen henkilöiden oikeuksien punnintaa. Erityisen keskeisenä Traficom pitää kysymystä eri tahojen henkilötietojen ja yksityisyyden suojan toteutumisesta suhteessa kokelaan perusoikeuksiin.

Riippuen siitä, arvioidaanko ajoneuvoa ajokokeen aikana yksityisenä vai osittain julkisena tilana ja tehdäänkö tallenne yksinomaan henkilökohtaisena pidettävään tarkoitukseen, on tietosuoja-asetuksen soveltuessa tallentamisen lähtökohtaisena edellytyksenä tallenteella esiintyvien henkilöiden suostumus.

Ajokokeiden suorittamisessa käytettävät ajoneuvot

Tutkinnon suorittajan on ajokorttilain (386/2011) 53 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti hankittava käytettäväksi ajokokeessa tarvittava ajoneuvo, joiden vaatimuksista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Käytännössä ajokorttia suorittava voi suorittaa kuljettajantutkintoon kuuluvan ajokokeen joko omalla autollaan tai autokoululta ajo-opetukseen kytkeytyvän tai erillisen sopimuksen perusteella kokeen suorittamisen ajaksi vuokraamallaan ajoneuvolla. Ajokokeessa käytettävä ajoneuvo ei siis missään tilanteessa ole Traficomien palveluntuottajana toimivan ajokokeen vastaanottajan tarjoama tai hallinnoima.

Traficom katsoo Liikenne- ja viestintäministeriön tavoin, että ajoneuvo ei kuulu kotirauhan piiriin. Poikkeuksena tähän voi olla sellainen ajoneuvo, joka on verrattavissa henkilön kotiin, kuten esimerkiksi matkailuauto. Ajokorttilain ja tieliikennelain säännösten perusteella on periaatteessa mahdollista suorittaa B-luokan ajokoe matkailuautolla, mutta viraston käsityksen mukaan näin ei ole käytännössä koskaan tapahtunut. Koska ajokoe suoritetaan poikkeuksetta autossa, ei kotirauhan suoja ole Traficomien näkemyksen mukaan ajokoetilanteen tallentamisen arvioinnin kannalta olennainen seikka.

Tallentamisen sallimista koskeva tiedottaminen

Traficom ilmoittaa tutkineensa asiaa uudelleen asiassa EOAK/5204/2019 antamani ratkaisun johdosta ja harkittuaan päätynyt ohjeistamaan palveluntuottajaansa siitä, että ajokokeiden tallentaminen kokelaiden toimesta on lähtökohtaisesti sallittava, koska selkeitä perusteita kaikenlaisen tallentamisen kategoriselle kieltämiselle ei ole esitettävissä.

Traficom on 4.6.2021 antanut palveluntuottajan ominaisuudessa toimivalle AjoVarma Oy:lle ajokokeiden tallentamisen sallimista koskevan tiedotteen, jossa edellä kerrottu kanta tuodaan esiin. Traficom on 30.6.2021 antanut olennaisilta osin tiivistetysti saman sisältöisen tiedotteen autokouluille.

Tiedotteessa on todettu, että vastuu tallenteen käytöstä on tallentajalla ja että hänen täytyy ottaa tallenteessa esiintyvien henkilöiden osalta huomioon muun muassa rikoslain sekä tietosuojalainsäädännön vaatimukset ja toiminnan muu lainmukaisuus.

Vastuu henkilötiedoista

Traficom toteaa, että julkisuuslain salassapitoperusteet eivät ole antamani ratkaisun kannan mukaisesti sovellettavissa ajokokeen suorittajan toimesta tehtyyn ja kokelaan hallussa olevaan tallenteeseen, koska kyseessä ei voida katsoa olevan laissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja. Traficom toteaa kuitenkin, että julkisuuslain mukaisten salassapitoperusteiden soveltaminen tulee viraston harkittavaksi tilanteissa, joissa ajokokeen suorittaja mahdollisesti toimittaa tekemänsä tallenteen viranomaiselle esimerkiksi oikaisuvaatimuksensa tueksi.

Traficom:n näkemyksen mukaan asiassa tulee tallentamisen sallittavuuden osalta arvioitavaksi tietosuojalainsäädännön mukainen henkilötietojen suoja ja keskeisimmin se, kenen vastuulla tallenteelle mahdollisesti tallentuvat henkilötiedot ovat ja se, millaisia henkilötietojen turvaamisen velvoitteita tallenteen tekijälle voidaan asettaa. Traficom katsoo edellä mainituissa tiedotteissa toteamallaan tavalla, että tiedon levittämistä voidaan rajoittaa tietosuojalainsäädännön ja rikoslain nojalla ja että vastuu tiedon käsittelemisestä on tallenteen tehneellä kokelaalla. Henkilötiedoiksi katsottavan, henkilön tunnistamisen mahdollistavan sisällön tallentamista voi rajoittaa tallennettavan henkilön suostumuksen puute. Näin ollen Traficom katsoo, että tallentamisen lainmukaisuuden varmistaminen edellyttää joka tapauksessa vähintään sitä, että tallentaminen tehdään ajokokeessa paikalla olevien tietien.

Ajokorttia suorittavan oikeusturva

Traficom:n mukaan kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä annettu laki asettaa ajokokeen vastaanottajille tiukat pätevyysvaatimukset (7 c – 7 h §). Ajokokeiden vastaanottajilla on vuosien kokemus liikenneopettajana tai/ja ajokokeen vastaanottajana toimimisesta liikenteessä. Ajokokeiden vastaanottajat ovat kokemuksensa myötä harjaantuneet tunnistamaan riskitilanteet herkästi. Ajokoetta suorittavilla uusilla kuljettajilla on toisinaan ymmärrettävästi tilanteista erilaisia näkemyksiä.

Ajokorttia suorittavalla on ajokorttilain 95 §:n mukaisesti aina mahdollisuus vaatia Traficomilta oikaisua ajokokeen vastaanottajan päätökseen. Oikaisuvaatimusmenettelyn yhteydessä virasto tekee tapauskohtaisen selvityksen ajokokeen vastaanottajan toiminnasta. Lähtökohtaisesti Traficomilla luotetaan ajokokeen vastaanottajien kokemukseen ja ammattitaitoon. Tästä huolimatta kaikki tapaukset selvitetään aina kattavasti ja tutkitaan, onko ajokokeen vastaanottajien toiminnassa ollut puutteita. Ajokokeen vastaanottajien työtä valvotaan kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä annetun lain 7 e §:n edellyttämällä tavalla Traficom:n toteuttamilla auditoinneilla, sisäisillä auditoinneilla ja sisäisellä työnseurannalla.

Tämän lisäksi virasto seuraa säännöllisesti yhteistyössä Ajovarma Oy:n aluevastaavien kanssa jokaisen ajokokeen vastaanottajan kokeiden hyväksymisprosentteja.

Selvityksensä lopussa Traficom toteaa pitävänsä hyvin mahdollisena, että tulevaisuudessa ajokokeet tallennetaan myös viranomaisen toimesta ja koetilanteisiin voidaan tallenteiden avulla myös jälkikäteen tarvittaessa palata, mikä olisi kaikkien asianosaisten oikeusturvan kannalta positiivinen edistysaskel. Viraston mukaan näin toimitaan jo joissakin muissa EU-maissa.

3.2 Ministeriön lausunto

Ajokokeen tallentamisen arviointi kokelaan sananvapauden kannalta

Perustuslain (731/1999) 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaussäännös sisältää useampia oikeuksia, jotka suojaavat viestintää sen kaikissa vaiheissa. Sananvapaus onkin ymmärretty huomattavan laaja-alaiseksi oikeudeksi eikä sitä ole sidottu mihinkään erityiseen viestinnän menetelmään (välineneutraalisuus).

Sananvapaussäännöksen soveltamisalan piiriin kuuluvat lisäksi kaikenlaiset tiedot, mielipiteet ja muut viestit niiden sisällöstä riippumatta ja siihen katsomatta, missä tarkoituksessa viestejä ilmaistaan tai julkistetaan (sisältöneutraalisuus).

Ministeriö arvioi, että vaikka kaikenlaisten viestien julkaiseminen, levittäminen ja välittäminen ovat osa kokelaan sananvapautta, ajokoetallenteen julkaiseminen kokelaan toimesta saattaisi vaarantaa ajokokeen tarkoituksen, jos kokelaat keskittyisivät julkaistujen ajotallenteiden reittien opettelemiseen tavalla, jota Liikenne- ja viestintävirasto kuvailee kanteluasiaan aiemmin antamassaan lausunnossa. Ministeriö kuitenkin toteaa, että ajokoereittien opettelu ei välttämättä johda kokelaiden heikompaan tietotaitoon tieliikenteessä vaan voi päinvastoin edesauttaa sekä ajokokeessa suoriutumista että tarvittavien tieliikennetaitojen kehittymistä.

Sananvapaus ei ole ministeriön mukaan kuitenkaan ehdoton perusoikeus. Sitä on arvioitava suhteessa muihin perusoikeuksiin ja sitä voidaan rajoittaa perusoikeuksien rajoitusedellytysten täytyessä. Hyväksyttävyyksivaatimus edellyttää, että perusoikeusrajoituksen tulee olla hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan ja KP-sopimuksen 19 artiklan 3 kappaleen mukaisesti sananvapauden rajoitus voitaisiin kuitenkin asettaa muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi.

Samalla on kuitenkin huomioitava, että rajoituksen tulisi olla välttämätön hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja laajuudeltaan hyväksyttävässä suhteessa rajoituksen taustalla olevan rajoitusperusteen painavuuteen. Toisin sanoen, sananvapauden perusoikeusrajoitus voitaisiin asettaa vain, jos rajoituksen tavoite ei olisi saavutettavissa muilla sananvapautta vähemmän rajoittavilla keinoilla suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti. Arvioitavana olisi näin ollen rajoituksen oikeasuhtaisuus ajokoetta tallentavan sekä tallenteella mahdollisesti esiintyvien henkilöiden perusoikeuksien välillä. Perusoikeuksien välisessä punninnassa tavoitteena tulisi olla perusoikeuksien mahdollisimman täysimääräinen samanaikainen toteutuminen.

Ajokokeen tallentamisen arviointi kokelaan kotirauhan suojan kannalta

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen kotirauha on turvattu. Kotirauhan piirin on vakiintuneesti katsottu kattavan lähtökohtaisesti kaikki pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat, kuten henkilön varsinaisen asunnon tai hotelli- ja matkustajakotihuoneet. Kotirauhan piirin ulottuvuus kuitenkin muodostaa eräänlaisen reuna-alueen, joka koskee asuntovaunuja, matkailuautoja ja aluksen vakinaisesti tai muutoin pitkäaikaiseen asumiseen käytettäviä tiloja. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että näiden kotirauhan piirin reuna-alueiden suoja on siinä määrin heikompi, että niihin voidaan puuttua lailla helpommin edellytyksin kuin ydinalueeseen kuuluviin tiloihin.

Kokelas voi käyttää ajokokeessa ajoneuvonaan joko omaa henkilöautoaan tai autokoululta kokeen suorittamisen ajaksi vuokrattua henkilöautoa. Kummassakin tapauksessa ministeriö katsoo, että kotirauhan piiriä koskevan vakiintuneen käytännön mukaan henkilöautot eivät nauti kotirauhan piirin suojaa. Ministeriö kuitenkin toteaa, että ajokoe on sallittua suorittaa B-ajokorttiluokkaan lukeutuvalla matkailuautolla, joka voi kuulua kotirauhan suojan piiriin. Tästä huolimatta ministeriö arvioi, että vaikka ajokamera taltioisi matkailuauton sisätiloja ajokoetilanteessa, vastuu tallenteesta olisi kokelaalla, sillä autokoulut eivät yleisesti ottaen tarjoa kokelaille matkailuautoja B-luokan ajokorttikokeita varten. Matkailuautolla suoritettavassa ajokokeessa käytettäisiin näin ollen kokelaan autoa.

Julkisuuslain salassapitoperusteet ja henkilötietojen suojan merkitys ajokokeen tallentamisessa

Ministeriö katsoo, että kokelaan toimesta tehtyyn ja kokelaan hallussa olevaan tallenteeseen ei pääsääntöisesti sovelleta julkisuuslakia (621/1999), sillä tallenne ei ole laissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja. Ministeriö kuitenkin toteaa, että julkisuuslain salassapitoperusteet soveltuvat, jos kokelas toimittaa nauhoittamansa tallenteen viranomaiselle esimerkiksi oikaisuvaatimuksen yhteydessä.

Ministeriö katsoo yhtenevästi Traficominsa kanssa, että vastuu tallenteen käytöstä on lähtökohtaisesti tallentajalla, jonka on tallenteessa esiintyvien henkilöiden osalta huomioitava toiminnan lainmukaisuus. Asiaa on kuvattu Ajovarma Oy:lle ja autokouluille antamissa tiedotteissa. Tallenteessa esiintyviin henkilöihin voivat ajokokeessa ajoneuvon sisällä lukeutua opettaja tai ohjaaja kokelaan suostumuksella sekä tarvittaessa tulkki ja opetusta tai kuljettajantutkintoja valvovan viranomaisen edustaja. Ajokamera voi myös kuvata liikenteessä liikkuvia ajoneuvon ulkopuolisia henkilöitä. Näin ollen keskeisimmät riskit ajokokeen tallentamisen lainmukaisuuden kannalta liittyvät rikoslain, tietosuoja-asetuksen sekä muun tietosuojalainsäädännön vaatimuksiin.

Ministeriö toteaa, että ajokoetilanteen tallentamisen lainmukaisuuden varmistaminen vaatisi tavallisesti tallenteessa esiintyviltä henkilöiltä suostumuksen tulla kuvatuksi. Ministeriö katsoo, että siinä missä suostumuksen saamisen haasteista huolimatta rikoslain salakuuntelu- ja katselusäännösten tunnusmerkistöjen realisoitumisriski ajokameratallennuksessa on yleisesti ottaen vähäinen, on erityistä huomiota kiinnitettävä ajokameralle mahdollisesti tallentuvan henkilön henkilötietojen suojaan, sillä henkilöstä tallentuvaa kuvaa on pidettävä tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaisena henkilötietona.

Eräänä huomionvaraisena seikkana ministeriö nostaa esille niin sanotun kotitalouspoikkeuksen soveltumisen ajokokeen henkilökohtaiseen tallentamiseen. Tietosuoja-asetuksen (EU) 679/2016 aineellista soveltamisalaa koskevan 2 artiklan 2 kohdan c-alakohdan sekä siihen liittyvän 18 resitaalin mukaan tietosuoja-asetusta ei sovelleta luonnollisen henkilön suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn toiminnassa, joka on yksinomaan henkilökohtaista tai kotitaloutta koskevaa toimintaa ja joka näin ollen ei ole sidoksissa mihinkään ammatilliseen tai kaupalliseen toimintaan. Ministeriö pitää kyseenalaisena, voidaanko ajokokeen tallentaminen henkilökohtaisena toimintana rinnastaa poikkeuksen piiriin kuuluvaan toimintaan, johon kuuluvat 18 resitaalin mukaan kirjeenvaihto ja osoitteiston pitäminen sekä sosiaalinen verkostoituminen ja verkkotoiminta, joita harjoitetaan tällaisen henkilökohtaisen tai kotitaloutta koskevan toiminnan yhteydessä. Lisäksi ministeriö arvioi, että ajokokeen henkilökohtainen tallentaminen voi olla sidoksissa kaupalliseen toimintaan, koska ajokoe suoritetaan osana maksullista kuljettajantutkintoa.

Kokelaan oikeusturvanäkökohdat

Ajokorttilain 95 §:n mukaisesti kokelas voi vaatia oikaisua Liikenne- ja viestintävirastolta kuljettajantutkinnon vastaanottajan päätökseen. Virasto tekee tapauskohtaisen selvityksen ajokokeen vastaanottajan toiminnasta ja tutkii, onko ajokokeen vastaanottajan toiminta ollut puutteellista.

Vastaavasti Liikenne- ja viestintäviraston oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan ja muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen.

Ministeriö arvioi, että ajokameratallenteet osana oikaisuvaatimuksia voisivat lisätä kokelaan oikeusturvaa ajokoetilanteissa. Tallenne olisi omiaan tasapainottamaan kokelaan liikennekokemuksen puutteita tieliikenteessä kokenutta ajokokeen vastaanottajaa kohtaan lisäten oikeusturvaa positiivisella tavalla etenkin ottaen huomioon, että ilman tallennetta kokelaalle voi olla haastavampaa osoittaa ajokokeen arvioinnissa tapahtuneita virheitä edukseen. Ministeriö kuitenkin katsoo, ettei tallennekaan takaa oikeusturvan toteutumista kuin vain niissä rajoissa, mitä ajokamera pystyy kulloinkin fyysisesti kuvaamaan. Ministeriö lisäksi korostaa, että mikäli ajokoetallennetta käytetään oikaisuvaatimusprosessissa, olisi erittäin tärkeä pystyä luotettavasti varmistumaan siitä, että kyseinen tallennemateriaali koskisi nimenomaan oikaisuvaatimuksen kohteena olevaa ajokoetilannetta.

3.3. Asian arviointi

Olen perehtynyt ministeriön lausuntoon ja Traficomin selvitykseen sekä niissä selostettuihin säännöksiin.

Traficom on edellä mainitun kanteluratkaisuni jälkeen arvioinut ajokokeen kuvaamisasiaa uudelleen ja päätenyt siihen, että kuvaaminen on lähtökohtaisesti sallittua. Se on myös ohjeistanut sekä Ajovarmaa että autokouluja jo kesällä 2021 sallimaan kuvaamisen.

Pidän Traficomin uutta linjausta perusteltuna erityisesti ajokokelaan sananvapauden ilmaisemisen kannalta.

Perustuslain 12 §:ssä turvataan jokaiselle sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Totean, että viranomaisen ei voi yleisesti kieltää tallentamasta kuvaamalla tilanteessa, jossa tämä itse on läsnä asianosaisena ja voi tehdä tilanteesta havaintoja. Pelkkä epäily siitä, että tiedot luovutettaisiin ulkopuolisille tai olisivat muutoin ulkopuolisten käytettävissä, ei riitä kiellon perusteeksi.

Ajokokeen kuvaamista vastaan on käytetty muun muassa argumenttia, että kokelaat käyttäisivät julkaistua ajotallennetta opetellakseen niissä kuvattuja ajoreittejä. Traficom on tässä yhteydessä todennut, että ajokokeen vastaanottajan tulee ajattaa kokelasta mahdollisimman monipuolisia liikennetilanteita sisältäviä reittejä ja että erityisesti pienemmillä paikkakunnilla ajokokeiden reitit ovat pitkälti yhteneväisiä.

Ajo-opetuksen tulisi siis olla mahdollisimman monipuolista ja sisältää monipuolisesti erilaisia liikennetilanteita. Tässä suhteessa voisi olla hyväkin, jos liikenteen asiantuntijoiden eli ajokokeiden vastaanottajien näkemykset monipuolisista liikennetilanteista paikkakunnalla olisivat yleisesti esimerkiksi autokoulun ajo-opettajien tiedossa. Näin hekin voisivat opetusta antaessaan ajattaa oppilaitaan reittejä, jotka sisältävät monipuolisesti erilaisia liikennetilanteita. Totean lisäksi, että mitä pienempi paikkakunta on kyseessä, sitä todennäköisemmin kokelas on joka tapauksessa ajanut ajokokeen sisältäviä reittejä myös ajo-opetuksen aikana, olipa hän sitten käynyt autokoulua tai opetellut ajamaan ajo-opetusluvan saaneen henkilön valvonnassa.

Ajokokeen tarkoituksena ei käsitykseni mukaan ole se, että siellä kokelas joutuisi liikennetilanteeseen, jollaiseen hän ei ole aiemmin ajo-opetuksen aikana joutunut. Ajo-opetuksen ja ajokokeen pitäisi nähdäkseni pikemminkin muodostaa kokonaisuus, jonka läpikäymisen jälkeen henkilöillä on valmiudet selviytyä ajamisessa liikenteessä kaikissa erilaisissa tilanteissa ja myös riittävä luottamus omiin ajotaitoihinsa.

Ajokokeen kuvaamisen ja siitä saatujen tallenteiden käyttö olisi nähdäkseni omiaan parantamaan kokelaan oikeusturvaa. Tämän myös ministeriö lausunnossaan myöntää. Myös Traficom on todennut, että ajokokeiden tallentaminen jatkossa myös viranomaisen toimesta voisi olla myönteinen edistysaskel kaikkien asianosaisten oikeusturvan kannalta.

Ajokokeeseen osallistuu pääsääntöisesti kokelas ja ajokokeen vastaanottaja. Tilanteissa, joissa kokelas on eri mieltä ajokokeensa hylkäysperusteesta ja tekee asiasta esimerkiksi oikaisuvaatimuksen, asian ratkaisun perustana onkin useimmiten käytettävissä selvityksenä ainoastaan kokelaan ja ajokokeen vastaanottajan käsitykset tapahtuneesta. Traficomien mukaan se luottaa lähtökohtaisesti ajokokeen vastaanottajan kokemukseen ja ammattitaitoon.

Tiedossani ei ole, kuinka paljon vuosittain oikaisuvaatimuksia ajokokeen hylkäyksistä tehdään tai viedään asioita jopa hallintotuomioistuimeen, taikka kuinka moni oikaisuvaatimus menestyy. Saamani selvityksen perusteella arvioni kuitenkin on, että kokelaan on käytännössä hyvin vaikea osoittaa, että ajokokeen vastaanottaja olisi arvioinut hänen ajosuoritustaan virheellisesti.

Traficom antamassa ajokoeohjeessa selostetaan ajokokeen arvioinnin kriteerejä. Ohjeen mukaan päätös ajokokeen hyväksymisestä tai hylkäämisestä perustuu ajokorttia suorittavan kokonaissuoritukseen ajokokeessa. Ohjeen mukaan hyväksytyssä ajokokeessa ajokokeen vastaanottaja tuntee olonsa turvalliseksi koko kokeen ajan.

Ajokokeen arviointi jakautuu neljään arviointikohteeseen, jotka yhdessä muodostavat vastuullisen kuljettajan osaamisen. Nämä arviointikohteet ovat ajoneuvon käsittely ja hallinta, tienkäyttäjien huomiointi, liikennetilanteiden ennakointi ja hallinta sekä oman toiminnan hallinta.

Minulla ei ole perusteita epäillä, etteivätkö ajokokeiden vastaanottajat noudattaisi näitä arviointikriteerejä asianmukaisesti ja yhdenmukaisesti. Ajokokeen arvioinnin kriteerit perustuvat kuitenkin hyvin pitkälle niihin henkilökohtaisiin näkemyksiin ja tuntemuksiin, joita vastaanottajalle syntyy ajokokeen aikana. Tämän vuoksi pitäisin perusteltuna, että ajokoetta olisi mahdollista tarkastella jälkikäteen tallenteelta ja saada suorituksesta myös muun kuin ajokokeen vastaanottaneen henkilön arvio.

Kokelaan oikeusturvan toteutumisen arvioinnissa täysin merkityksetöntä ei ole se, että ajokokeen hylkäämisen taloudelliset vaikutukset saattavat olla merkittäviä. Hän saattaa joutua ottamaan autokoulusta mahdollisesti lisätunteja ja vuokraamaan ajoneuvon uusintakoetta varten. Lisäksi ajokokeen uusiminen on maksullista.

Ajokoetta kuvattaessa kohteena ovat siis ajoneuvossa mukana olevat henkilöt, joita voi olla useitakin. Sen lisäksi kamera saattaa tallentaa muita liikenteessä liikkuvia henkilöitä ajoneuvon ulkopuolelta. Tällöin esille nousee kysymys muiden henkilöiden yksityisyyden - ja tietosuojan toteutumisesta. Sekä Traficom että ministeriö ovatkin nämä seikat nähdäkseni tiedostaneet. Traficom onkin Ajovarmalle ja autokouluille antamissaan tiedotteissa selostanut asioita, joita ajokokeen tallentamisessa tulee ottaa huomioon sekä ennen kuvaamista että tallennetta hyödynnettäessä.

Saamissani selvityksissä on mainittu, että tulevaisuudessa ajokokeen vastaanottajillakin voisi olla mahdollisuus tallentaa ajokokeita. Käsitykseni mukaan ajokokeeseen osallistuvien yhdenvertaisen kohtelun ja asiaan liittyvien oikeusturvanäkökohtien kannalta olisikin perusteltua, jos kaikki ajokokeet kuvattaisiin lähtökohtaisesti viranomaisen toimesta, kuten ministeriön mukaan joissakin EU-maissa jo tehdään.

Ohjeistuksella tulisi nähdäkseni antaa sekä autokouluille että sen oppilaille riittävät tiedot näistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Niissä olisi nähdäkseni perusteltua tuoda selkeästi esiin se, että ajokokeen kuvaaminen ja kuvaamisessa syntyneen tallenteen julkaiseminen ovat kaksi eri asiaa.

Selvityksen mukana toimitetuissa tiedotteissa tallentajan vastuuseen on viitattu mainitsemalla rikoslain ja tietosuojalainsäädännön vaatimukset sekä kehoitettu huomiomaan myös toiminnan muu lainmukaisuus. Tältä osin ohjeistus luo nähdäkseni mielikuvan, että ajokokeen kuvaamisella henkilö saattaisi hyvinkin helposti altistaa itsensä lainvastaiseen menettelyyn.

Ajokokeen suorittaminen voidaan nähdäkseni rinnastaa viranomaisessa asioimiseen ja lähtökohtaisesti jokaisella on oikeus kuvata omaa asiointiaan viranomaisessa. Ajokokeen kuvaamisen edellytykseksi ei voida nähdäkseni asettaa myöskään nimenomaista lupaa.

Kuvauksessa syntyneen tallenteen julkaisemisessa on kuitenkin otettava huomioon tallenteella mahdollisesti esiintyvien henkilöiden yksityisyyden suoja. Käsitykseni mukaan ajokokeen kuvaamisessa syntyneessä tallenteessa kuvauksen kohteena olisivat lähtökohtaisesti ajokoetta suorittava henkilö ja ajokokeen vastaanottaja. Muutoin kuvaamisen kohteena olisi nähdäkseni pääsääntöisesti sellaisia julkisia tiloja (esim. tiet, kadut, suojatiet, jalkakäytävät), joihin kenellä tahansa on pääsy, eikä tallenteella mahdollisesti esiintyvien henkilöiden yksityisyyden suojan tarve ole samalla tavoin korostunut kuin esimerkiksi silloin kun henkilö kuvaa omaa asiointiaan terveyskeskuksessa. Muun muassa tästä syystä katson, että ajokokeen kuvaamista koskevassa ohjeistuksessa autokoulujen oppilaille tulee antaa täsmällisempää tietoa siitä, mikä on tallentajan vastuu kuvaamastaan materiaalista.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3. esittämäni näkemykset liikenne- ja viestintäministeriön tietoon. Pyydän ministeriötä toimittamaan ratkaisustani tiedon myös Traficomille.

Asia ei anna minulle aihetta enempään toimenpiteisiin.