

14.11.2025

EOAK/5360/2024

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää

PÄÄTÖKSET TELEVALVONNASTA (NS. KIIREPAIKANNUS)

1 OMA ALOITE

Määräyksestäni toimitettua Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen tarkastusta (22.5.2024, EOAK/2952/2024) varten tilattiin etukäteen muun ohessa salaisia tiedonhankinta- ja pakkokeinoja koskevia asiakirjoja, joista myös keskusteltiin tarkastuksen yhteydessä.

Aineistossa kiinnitti huomiota kaksi poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin perusteella tehtyä päätöstä televalvonnasta. - - -

Lainkohdan perusteella tehdyssä televalvonnassa oli kysymys ns. kiirepaikannuksesta, jolla henkilö voidaan paikantaa tele- tai päätelaitteen sijaintitietojen avulla.

Mainitun lainkohdan mukaan poliisilla on oikeus televalvontaan 2 momentin estämättä, jos sen välitön toteuttaminen on välttämätöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Poliisilain 5 luvun 10 §:n 4 momentin perusteella tästä televalvonnasta päättää pidättämiseen oikeutettu poliisimies tai suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies.

Poliisilakia koskevan hallituksen esityksen (HE 224/2010 vp) säännöskohtaisten perusteluiden mukaan poliisi voisi toteuttaa henkilön kiirepaikantamisen joko omien tietojärjestelmiensä avulla tai pyytämällä virka-apua hätäkeskuslaitokselta. Toimenpiteen luonne eroasi hätäpaikannuksesta siten, että kiirepaikannuksen tarkoituksena olisi **paikantaa henkilö**, jotta voitaisiin estää tämän toiminta, **kun hänen on perusteltua syytä olettaa syyllistyvän toisen henkeen tai terveyteen kohdistuvaan rikokseen**. Kiirepaikantamisella voitaisiin myös kohdentaa poliisin resursseja tietyille alueille henkilön kiinniottamiseksi (s. 98, korostus tässä).

Nyt tarkasteltavana olleet kaksi kiirepaikannuspäätöstä koskivat tilanteita, joissa itsetuhoiseksi tiedetty henkilö oli ensin mainitussa tapauksessa (päätös 6.10.2023) jättänyt hakeutumatta ohjauksen mukaiseen mielenterveyshoitoon ilmoittaen viestissään ottavansa ratkaisut omiin käsiinsä ja toisessa tapauksessa (päätös 21.11.2023) poistunut kotoaan ollen kateissa. Kummassakin tapauksessa oli perustelujen mukaan yritetty hätäpaikannusta (L sähköisen viestinnän palveluista 321 §) sen tuottamatta tulosta.

Koska oli aihetta epäillä, että toimivaltuutta oli käytetty lainsäätäjän tarkoituksen vastaisesti, pyysin asiassa selvitystä ja lausuntoa sen selvittämiseksi, oliko toimenpiteille lainmukaiset perusteet.

2 SELVITYS

- - -

Rikoskomisario A kertoo selvityksessään olleensa 6.10.2023 tekemänsä päätöksen aikaan päivystävänä tutkinnanjohtajana. Yleisjohtajan yhteydenoton jälkeen A teki päätöksen televalvonnasta, koska kysymyksessä olevassa tilanteessa on ollut välttämätön tarve kiireellisille toimenpiteille koska henkilö on ollut välittömässä hengen ja terveyden vaarassa.

Kyseessä on A:n mukaan viimesijainen keino henkilön löytämiseksi ja hänen käsityksensä mukaan kyseessä on ollut menettely, joka on käytössä myös laajemmin. Televalvonnan kytkentäpyynnöt kulkevat KRP:n Salpapäivystyksen kautta eikä Salpa-päivystys ole kiinnittänyt asiaan huomiota.

A toteaa, että hallituksen esityksestä HE 224/2010 vp on luettavissa, että kyse on tilanteista, joissa toisen henki ja terveys on uhattuna. Poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentti on sanamuodossaan monitulkintaisempi ja voidaan tulkita koskevan myös henkilöä itseään. A ei ole perehtynyt mainittuun hallituksen esitykseen ennen selvityksen alla olevaa toimenpidettä. Poliisilaissa käytetty sanamuoto ei herättänyt mitään sellaisia ajatuksia, että lainsäätäjän tarkoitus tulisi erikseen selvittää hallituksen esityksestä.

Rikoskomisario B on ollut 21.11.2023 tekemänsä päätöksen aikaan päivystävänä tutkinnanjohtajana. Tilanne on ollut sellainen, jossa kohdehenkilö on ollut välittömässä hengen ja terveyden vaarassa. Ilmoituksen poliisille on tehnyt kohdehenkilön lähiomaiset. Heidän mukaansa kohdehenkilö on ollut itsetuhoinen.

Ennen televalvontapäätöksen laatimista B on ollut yhteydessä valtakunnalliseen Salpa-päivystykseen, josta häntä ohjeistettiin laatimaan poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin mukainen televalvontapäätös.

B tulkitisi lainkohdan sisältävän viimesijaisena keinona itsetuhoisen henkilön televalvontapäätöksen tekemisen.

Huomionarvoista asiassa B:n mukaan on myös se, että kohdehenkilöä yritettiin paikantaa ennen televalvontapäätöksen tekemistä hätäpaikannuksen avulla, mutta hätäpaikannuksen avulla ei saatu paikannustietoja.

Televalvonnan kytkennät kulkevat KRP:n Salpa-päivystyksen kautta, eikä siellä ole päätökseen kiinnitetty minkäänlaista erityishuomiota. Myöskään Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen Salpavalvojan tarkastuksessa ei ole kiinnitetty huomiota perusteluihin tai tehtyyn päätökseen.

Hallituksen esitystä tarkastellen poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentti on B:n mukaan monitulkintainen ja jättää tulkinnanvaraa siitä, miten hengen ja terveyden vaara tulisi arvioida. Hallituksen esitystä B ei ole päätöstä tehdessään selvittänyt. Televalvontaa on tässä selvitettävässä tapauksessa käytetty viimesijaisena keinona, jotta itsetuhoisen henkilön olinpaikka olisi pystytty selvittämään ja tarvittava apu olisi pystytty kohdentamaan oikea-aikaisesti oikeaan paikkaan.

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen lausunnon mukaan poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentti vaikuttaa sanamuotonsa perusteella soveltuvan lähtökohtaisesti myös tilanteisiin, joissa hengen tai terveyden epäillään olevan itsetuhoisuuden johdosta vaarassa. Lainkohtaa koskevissa perusteluissa soveltamisalaa vaikuttaa osin supistetun siitä, mitä säännös mahdollistaa.

Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan päätösten lainmukaisuutta tulkittaessa tulee erityisesti painottaa lain sanamuotoa vahvasti velvoittavana oikeuslähteenä sekä kumotun lain vastaavan sanamuotoon liittyvää ratkaisukäytäntöä, jota ilmeisimmin ei ole haluttu muutettavaksi. Ottaen huomioon hengen ja terveyden merkitys suojattavana etuna se, että televalvontaa on perinteisesti pidetty perusoikeuksiin vähemmän puuttuvana salaisena tiedonhankintamenetelmänä ja sitä on käytetty vasta viimesijaisena keinona, poliisilaitos katsoo, että asiassa ei myöskään ole menetely suhteellisuusperiaatteen vastaisesti. Edellä mainituista syistä poliisilaitoksen näkemys on, että tutkinnanjohtajien tekemille päätöksille on ollut olemassa lain edellyttämät perusteet. Poliisilaitos pitää kuitenkin säännöksen ja perusteluiden välistä ristiriitaa ongelmallisena.

Poliisilaitos korostaa säännöksen merkitystä poliisitoiminnalle. Poliisilaitoksen saaman selvityksen mukaan poliisilain 5 luvun mukaisella televalvonnalla voidaan saada sellaisia tietoja henkilöiden liikkeistä, joita ei ole saatavissa sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 321 §:ssä tarkoitetun hätäpaikannuksen kautta. Televalvonnan avulla on mahdollista saada paitsi tarkempi sijainti, myös tietoja aikaisemmista liikkeistä. Asialla voi olla ratkaiseva merkitys, koska usein kohdehenkilö sulkee puhelinliittymänsä, jotta sitä ei voitaisi paikantaa.

Poliisilaitos viittaa lausunnossaan voimassa olevaa poliisilakia edeltävän poliisilain 31 c §:n 2 momenttiin, jonka mukaan poliisimiehellä oli oikeus televalvontaan 18 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tai muussa tilanteessa, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Poliisilaitoksen mukaan kumottua säännöstä koskevissa esitöissä ei ole soveltamisalaa rajattu vastaavalla tavalla, mitä voimassa olevaa pykälää koskevissa perusteluissa.

Poliisilaitoksen käsityksen mukaan kumottu säännös on soveltunut tietyin edellytyksin myös kadonneen henkilön etsintään. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa vuodelta 2005 apulaisoikeusasiamies on todennut, että "sekä poliisilain 31 c §:ä, että televiestinnän tietosuojalain 18 §:ä (nyk. laki sähköisen viestinnän palveluista) soveltuivat pelastuksellisissa katoamistapauksissa. AOA:n näkemyksen mukaan televiestinnän tietosuojalain säännös on kuitenkin asialliselta soveltumisalaltaan poliisilain säännöstä laajempi, minkä lisäksi näyttökynnys sen soveltamiseen on joissain määrin matalammalla." (s. 77.)

Televalvonnan kiirepäätöstä on arvioitu myös eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa vuodelta 2008. Kyseessä oli tapaus, jossa komisario oli tehnyt epäillyn itsemurhatapauksen yhteydessä itse päätöksen televalvonnasta. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti asiassa huomiota siihen, että "asiassa ei ollut esitetty sellaisia seikkoja, jotka olisivat enää tuossa vaiheessa edellyttäneet niin nopeaa päätöstä televalvonnasta, että käräjäoikeus ei olisi ehtinyt tätä päätöstä tehdä" (s. 78–79.) Voimassa olevan lain valmisteluasiakirjat eivät viittaa siihen, että säännöksen soveltamisalaa olisi haluttu supistettavaksi lain säätämisen yhteydessä.

Poliisihallitus katsoo samoin kuin Länsi-Uudenmaan poliisilaitos, että hallituksen esityksessä (HE 224/2010 vp s.98) poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momenttia koskevissa perusteluissa televalvonnan soveltamisala vaikuttaa rajoitetummalta kuin se mihin säännös siihen laissa kirjatun sanamuodon mukaan antaa mahdollisuuden.

Poliisihallitus ei ole erikseen ohjeistanut televalvonnan käytöstä poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin tarkoittamissa tilanteissa, mutta säännöstä on poliisitoiminnassa yleisesti sovellettu sen sanamuodon mukaisesti, jolloin kyseistä keinoa on voitu käyttää hengen tai terveyden vaaran torjumiseksi riippumatta siitä mikä vaaran aiheuttaa.

Asiaa selvitettäessä Poliisihallitus pyysi Keskusrikospoliisilta tiedon valtakunnallisesti poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin perusteella tehdyistä päätöksistä aikavälillä 1.1.2024 - 31.10.2024. Päätöksiä oli tehty yhteensä 202. Tarkasteltaessa päätösten perusteluja voitiin todeta, että 121 tapauksessa televalvonnasta oli päätetty tilanteessa, jossa hengen tai terveyden vaaran oli katsottu aiheutuvan henkilön muihin kohdistamasta väkivallan uhasta. Tapauksia, joissa televalvontaa oli perusteltu henkilön itsetuhoisuudella tai itsensä vahingoittamisella, oli 30. Kateissa olevaan henkilöön, jonka itseensä tai ympäristöön liittyvien olosuhteiden perusteella arvioitiin olevan hengen tai terveyden vaarassa, kohdistuvia televalvontapäätöksiä oli 51.

Poliisihallituksen mukaan poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin säännöksellä on tärkeä merkitys poliisitoiminnalle, kuten edellä todettu televalvonnan käytön yleisyys osoittaa. Akuuteissa vaaratilanteissa poliisin on voitava paikantaa vaaraa aiheuttava tai vaaran kohteena oleva henkilö. Käytännössä lähes kaikissa tapauksissa televalvonta tai hätäpaikannus on ainoa käytettävissä oleva tehokas toimenpide sen selvittämiseksi mistä henkilö voitaisiin tällaisessa tilanteessa vaaran torjumiseksi tavoittaa.

Poliisihallitus toteaa poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin edellyttävän torjuttavan vaaran nimenomaisesti kohdistuvan henkeen tai terveyteen ja olevan niin akuutti, että televalvontaa on välttämätöntä käyttää välittömästi vaaran torjumiseksi. Arvioitaessa asiaa perusoikeuspunninnan näkökulmasta, aidon akuutin vaaran uhatessa henkeä ja terveyttä on Poliisihallituksen näkemyksen mukaan pidettävä siinä määrin merkittävänä suojattavana etuna, että viestinnän yksityisyyden suojaan, jota keinon käytöllä joudutaan vähäisessä määrin loukkaamaan, puuttumisen voidaan yleisesti ottaen katsoa näissä tilanteissa olevan hyväksyttävää ja lainsäätäjän tahdon mukaista.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 321 §:n mukainen hätäpaikannus ja poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin mukainen televalvonta voivat Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tulla sovellettavaksi osin samankaltaisissa hengen tai terveyden vaaratilanteissa kuten esimerkiksi itsetuhoisen henkilön tai terveydentilansa vuoksi vaarassa olevan tavoittamiseksi. Poliisilain säännöksessä keinon käytöltä edellytetään välttämättömyyttä, josta johtuen vaikuttaisi siltä, että molempien säännösten soveltuessa hätäpaikannus olisi lähtökohtaisesti ensisijaisesti käytettävä keino.

Hätäpaikannus tapahtuu reaaliajassa, eikä sillä voida selvittää takautuvasti teleosoitteen tai -päätelaitteen sijaintia niin kuin televalvonnalla on mahdollista. Hätäpaikannus ei myöskään anna televalvonnan tavoin tietoa kohdelliittymän tai -päätelaitteen vastaanottamien ja lähettämien puheluiden ja viestien yhteystiedoista. Viimeiset tiedossa olevat teleliittymän tai -päätelaitteen sijainnit tai viimeiset siitä muihin liittymiin pidetyt yhteydet ovat tärkeitä etsintöjen ja poliisin toiminnan suuntaamiseksi, ja näiden tietojen saamista poliisin käyttöön voidaan tapauskohtaisesti harkiten pitää välttämättömänä, jolloin poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin mukaista televalvontaa on Poliisihallituksen näkemyksen mukaan mahdollista käyttää, vaikka asiaan muuten soveltuisi hätäpaikannuksen käyttäminen.

Kaikkia poliisiyksiköitä koskevissa tapauksissa televalvontaa oli kohdennettu takautuviin tietoihin yhteensä 91 päätöksessä. Takautuvien televalvontatietojen tarve oli selvästi korostunut tapauksissa, joissa hengen tai terveyden vaaraa oli perusteltu henkilön itsetuhoisuudella ja tapauksissa, joissa kateissa olevan henkilön katsottiin olevan hengen tai terveyden vaarassa muuten häneen itseensä tai ympäristöön liittyvien olosuhteiden johdosta. Päätöksissä, joissa hengen tai terveyden vaaraa oli perusteltu henkilön itsetuhoisuudella, takautuvien tietojen hankkimisesta oli päätetty 19 tapauksessa. Päätöksissä, jotka koskivat kateissa olevaa muuten hengen tai terveyden vaarassa olevaa henkilöä, oli takautuvien televalvontatietojen hankkimisesta päätetty 38 tapauksessa.

Selvityspyyntöä koskevista tapauksista annetuista selvityksistä ja niitä koskevista televalvontapäätöksistä ilmenee, että molemmissa tapauksissa henkilöä oli yritetty hätäpaikantaa ennen kuin asiassa oli päätetty käyttää televalvontaa. Poliisi ei ole voinut mainituissa tilanteissa jättää toimimatta, ja televalvonnan käyttö henkilöiden paikantamiseksi heidän tavoittamiseksi on ollut molemmissa tapauksissa välttämätöntä hengen tai terveyden vaaran torjumiseksi. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan televalvonnan käyttö on ollut lainmukaiset perusteet, ja kyseisen toimivaltuuden käyttö on ollut oikeasuhtaista huomioiden erittäin tärkeä etu, jota sen käytöllä on pyritty suojaamaan.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

3.1.1 Perus- ja ihmisoikeussäätelyä

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta:

Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa säädetään oikeudesta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta:

1. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.
2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

3.1.2 Poliisitoiminnallinen kiiretilanne

Poliisilain (872/2011) 5 luvun 8 §:n 3 momentin mukaan poliisilla on oikeus televalvontaan [saman pykälän] 2 momentin estämättä, jos sen välitön toteuttaminen on välttämätöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi.

Tältä osin asiaa koskevassa hallituksen esityksessä HE 224/2010 vp (s. 98) todettiin:

Pykälän 3 momentin mukaan poliisilla olisi oikeus televalvontaan 2 momentin estämättä, jos sen välitön toteuttaminen on välttämätöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Säännös olisi sisällöltään pääosin samanlainen kuin voimassa olevan poliisilain 31 d §:n 2 momentti [Hallituksen esityksessä ilmeinen painovirhe, sillä televalvonnasta säädettiin 31 c §:ssä.]. Uutta säännöksessä olisi se, että poliisille voitaisiin antaa lupa paikantaa henkilö kiireellisesti ilman televalvontaan liittyviä käytännön toimintaa hidastavia elementtejä. Kysymyksessä olisi siten henkilön eräänlainen kiirepaikantaminen, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi.

Momentissa tarkoitettu toimenpide olisi käytännössä vastaavanlainen kuin sähköisen viestinnän tietosuojalain 35 §:ssä tarkoitettu hätäpaikannus eli henkilö voitaisiin paikantaa henkilön tele- tai päätelaitteen sijaintitietojen avulla. Poliisi voisi toteuttaa henkilön kiirepaikantamisen joko omien tietojärjestelmiensä avulla tai pyytämällä virka-apua hätäkeskuslaitokselta. Toimenpiteen luonne eroaisi hätäpaikannuksesta siten, että kiirepaikannuksen tarkoituksena olisi paikantaa henkilö, jotta voitaisiin estää tämän toiminta, kun hänen on perusteltua syytä olettaa syyllistyvän toisen henkeen tai terveyteen kohdistuvaan rikokseen. Kiirepaikantamisella voitaisiin myös kohdentaa poliisin resursseja tietyille alueelle henkilön kiinniottamiseksi.

Momentissa oleva maininta ”sen välitön toteuttaminen” tarkoittaisi sitä, että ensisijaisesti tulee käyttää 1 momentissa tarkoitettua sijaintitiedon hankkimista, mutta jos tämä arvioitaisiin liian hitaaksi toimenpiteeksi tavoitteen saavuttamiseksi, olisi henkilö mahdollista paikantaa heti. Toimivaltuutta voitaisiin käyttää esimerkiksi silloin, kun henkilö on käyttänyt törkeää väkivaltaa ja tämän jälkeen paennut paikalta tai uhannut käyttää törkeää väkivaltaa esimerkiksi tappamalla puolisonsa. Tällöin paennut tai uhkauksen tehnyt henkilö pystyttäisiin paikantamaan mahdollisimman nopeasti ja seurata tämän liikkumista sekä estää mahdollinen rikos.

Maininnalla ”2 momentin estämättä” tarkoitetaan sitä, että toimenpide voitaisiin kohdistaa muunkin kuin 2 momentissa tarkoitetun henkilön puhelimeen. Päätöksenteosta säädettäisiin tarkasteltavana olevan luvun 10 §:n 4 momentissa.

Lailla 21/2001 televalvonnan edellytyksistä säädettiin voimassa olevaa poliisilakia edeltävän poliisilain 31 c §:ssä. Sen 2 momentin mukaan poliisimiehellä oli oikeus televalvontaan 18 §:n 2 momentissa tarkoitetussa (kotirauhan ja julkisrauhan suojaamalla alueella henkeä tai terveyttä uhkaava vaara) tai muussa tilanteessa, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi.

Henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran muodostavina tilanteina mainittiin asiaa koskevassa hallituksen esityksessä HE 34/1999 vp esimerkkinä ”piiritys- tai panttivankitilanteet tai muu tilanne silloin, kun televalvonta on välttämätöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi” (s. 34).

Hallituksen esityksen yleisperusteluiden mukaan ”välittömästi henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumisen tulisi olla televalvonnan avulla mahdollista myös niissä tapauksissa, joissa ei ole esitutkintalaissa (449/1987) tarkoitettulla tavalla syytä epäillä rikoksen tapahtuneen. Esimerkiksi kadonneen henkilön etsiminen epäilyssä sairastapauksessa matkapuhelimen sijaintitiedoin ei ole nykyisen lainsäädännön mukaan mahdollista” (s. 13). Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena oli ”antaa poliisille televalvontaoikeus rajatuissa tapauksissa, joissa vakavan vaaran tai törkeän rikoksen torjuminen edellyttää nopeita poliisin toimenpiteitä” (s. 16).

Mietinnössään HaVM 17/2000 vp hallintovaliokunta korosti 31 c §:n ”pykälän 3 momentin (tässä tarkoitettaneen 2 momenttia, mikä on pääteltävissä asiasisällöstä ja siitä, että pykälässä ei ole 3 momenttia) merkitystä kaikissa niissä tilanteissa, joissa on kysymys onnettomuudesta, kadonneesta henkilöstä tai muusta henkeä ja terveyttä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaavan vaaratilanteen torjumisesta. Näissä tilanteissa on yleensä tärkeitä toimia nopeasti ja tehokkaasti.” (s. 16)

3.1.3 Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 321 §:n mukainen hätäpaikannus

Voimassa olevan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 321 §:n 1 momentin (1207/2020) mukaan:

Teleyritys on velvollinen luovuttamaan hätäkeskukselle, meripelastuskeskukselle, meripelastuslohkokeskukselle ja poliisille käsiteltäväksi:

- 1) sen liittymän tai päätelaitteen, josta hätäilmoitus on tehty, sijaintitiedot ja tiedot liittymän tunnisteesta, tilaajasta, käyttäjästä ja asennusosoitteesta; sekä
- 2) hätäilmoituksen kohteena olevan henkilön käyttämän liittymän tai päätelaitteen sijaintitiedot sekä tiedot liittymän tunnisteesta, tilaajasta, käyttäjästä ja asennusosoitteesta, jos henkilö on hätäilmoituksen vastaanottaneen viranomaisen perustellun käsityksen mukaan ilmeisessä hädässä tai välittömässä vaarassa.

Säädettäessä em. lainkohtaa edeltänyttä (pääosin samansisältöistä) silloisen tietoyhteiskunnankaaren 321 §:ää asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 221/2013 vp, s. 228) todettiin, että ehdotettu pykälä vastaa pääosin sisällöltään [tietoyhteiskuntakaarta edeltänyttä] sähköisen viestinnän tietosuojalain 35 §:ää (HE 125/2003 vp ja 158/2007 vp) ja että pykälään on tehty teknisluonteisia muutoksia.

Hallituksen esityksessä HE 125/2003 silloin säädettävän 35 §:n osalta todettiin muun muassa seuraavaa:

Ehdotetun momentin 2 kohdassa tarkoitetaan sellaisia tapauksia, joissa hätäilmoituksen tekijänä on eri henkilö kuin se, jonka liittymän tai päätelaitteen sijainti halutaan selvittää. Kyseessä ovat esimerkiksi tilanteet, joissa voidaan olettaa, että joku muu henkilö kuin ilmoituksen tekijä on eksynyt merelle tai maastoon.

Ehdotetun momentin 2 kohdan nojalla voidaan luovuttaa lisäarvopalvelujen tarjoamiseksi kerättyjen paikkatietojen lisäksi ainoastaan sijainnin ilmaisevia tunnistamistietoja, mutta ei esimerkiksi tietoa viestinnän toisesta osapuolesta. (s. 90)

Vastaava lainkohta säädettiin ensi kertaa silloisen yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta annetun lain 18 §:ään lailla 1148/2001. Tätä koskevassa hallituksen esityksessä HE 71/2001 vp. todettiin muun muassa seuraavaa:

Edellytyksenä tietojen antamiselle oli se, että matkaviestimen käyttäjän voitaisiin hätäilmoituksen vastaanottaneen viranomaisen käsityksen mukaan perustelluin syin uskoa olevan hädässä tai vaarassa. Kysymyksessä voisi näin ollen olla joko maalla tai merellä hädässä olevan henkilön paikallistaminen. Teleyhteyttä ei edellytettäisi, vaan matkaviestimen paikantamiseen voitaisiin ryhtyä, vaikkei matkaviestimestä olisikaan soitettu hätäilmoitusta.

Asiassa olisi ratkaisevaa nimenomaan virkavastuulla toimivan virkamiehen, eli käytännössä hätä- tai vastaavan keskuksen päivystäjän tekemä tilannearvio asiassa. Hänen tulisi ammattitaitonsa, vallitsevien olosuhteiden ja ilmi tulleiden tosiseikkojen varassa tehdä päätös siitä, pyydetäänkö teleyritykseltä momentissa tarkoitettuja tietoja. (s. 74).

3.2 Arviointi

3.2.1 Arvioinnin lähtökohtia

Arvioitavana on, mikä on voimassa olevan poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin laillinen soveltamisala.

Edellä todetusti hallituksen esityksessä HE 224/2010 vp on ehdotetun poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin mukaisen kiirepaikannuksen katsottu eroavan hätäpaikannuksesta siten, että kiirepaikannuksen tarkoituksena olisi paikantaa henkilö, jotta voitaisiin estää tämän toiminta, kun hänen on perusteltua syytä olettaa syyllistyvän toisen henkeen tai terveyteen kohdistuvaan rikokseen. Lisäksi kiirepaikantamisella voitaisiin kohdentaa poliisin resursseja tietylle alueelle henkilön kiinniottamiseksi.

Käsiteltäessä lakiehdotusta eduskunnassa, sen enempää asiassa lausunnon antaneet perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta kuin mietintövaliokuntana hallintovaliokunta eivät ottaneet esille tätä sääntelyä. Eduskunnan vastaus 371/2010 vp ei sisällä tätä sääntelyä koskevaa lausumaa ja tältä osin laki säädettiin hallituksen esityksen mukaisesti.

Merkille pantavaa asiassa on, että niin voimassa olevan kuin sitä edeltävän poliisilain kiirepaikannusta koskevassa lainkohdassa käytetään identtistä ilmaisuja ”välttämätöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi”.

Kumottua lakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 34/1999 vp pykäläkohtaisessa perustelussa mainittiin henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran muodostavina tilanteina piiritys- tai panttivankitilanteiden ohella ”muu tilanne”. Yleisperusteluissa todettiin tavoitteena olevan poliisin televalvonta ”vakavan vaaran tai törkeän rikoksen” torjumisen tapauksissa. Lain eduskuntakäsittelyssä hallintovaliokunta korosti lainkohdan merkitystä ”kaikissa niissä tilanteissa, joissa on kysymys onnettomuudesta, kadonneesta henkilöstä tai muusta henkeä ja terveyttä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaavan vaaratilanteen torjumisesta.”

Edellä olevan perusteella näyttää olevan selvää, että kumotun poliisilain mukaan kysymyksessä olevan kiirepaikannuksen käyttö myös kadonneen henkilön tavoittamiseksi pykälässä tarkemmin säädetyissä tilanteissa on ollut mahdollista. Erona hätäpaikannukseen on toimenpiteen välttämättömyysedellytys, mikä tarkoittaa sitä, henkilön sijainnin selvittäminen hätäpaikannuksella on olennaisesti vaikeampaa tai mahdotonta. Televalvonnalle asetettu välttämättömyysedellytys tarkoittaa sitä, että ensisijaisesti on käytettävä hätäpaikannusta.

Sitä, että kumotun lain kiirepaikannusta koskevaa toimivaltuutta on voinut käyttää myös muun kuin ulkopuolisen henkilön aiheuttamassa vaarassa olevan henkilön tavoittamiseen, tukee myös poliisilaitoksen lausunnossa esille ottamat apulaisoikeusasiamiesten päätökset 1974/2/03 (19.5.2005) ja 3378/2/06 (22.10.2008).

Näissä päätöksissä ei sinänsä suljettu pois mahdollisuutta käyttää televalvontaa pelastuksellisiin katoamistapauksiin, vaikka päätöksissä arvosteltiin päätösmenettelyä. Silloisen lain mukainen pääsääntö oli, että toimenpiteestä päättää tuomioistuin ja vain poikkeuksellisessa tilanteessa päällystön kuuluva poliisimies, joka näissä tapauksissa oli tehnyt päätöksen, vaikka apulaisoikeusasiamiesten mukaan kysymys ei ollut tilanteesta, jossa poikkeuksellista päätösmenttelyä olisi tullut soveltaa. Toisessa apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä lisäksi todettiin, että ”etsintäkynnystä olisi ollut perustellumpaa pohtia käytettävissä olleen soveltumisalaltaan laajemman säännöksen eli televiestinnän tietosuojalain pohjalta.”

Voimassa olevaa kiirepaikannusta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa on tehty ”eroa” hätäpaikannukseen toteamalla toimenpiteen luonteen eroavan hätäpaikannuksesta siten, että kiirepaikannuksen tarkoituksena olisi paikantaa henkilö, jotta voitaisiin estää tämän toiminta, kun hänen on perusteltua syytä olettaa syyllistyvän toisen henkeen tai terveyteen kohdistuvaan rikokseen. Kiirepaikantamisella voitaisiin myös kohdentaa poliisin resursseja tietyille alueelle henkilön kiinniottamiseksi.

Kysymys olisi siis rikokseen mahdollisesti syyllistyvän henkilön tavoittamisesta.

Lainkohdan ilmaisun ”2 momentin estämättä” kerrotaan hallituksen esityksen perusteluissa tarkoittavan sitä, että toimenpide voitaisiin kohdistaa muunkin kuin 2 momentissa tarkoitetun henkilön puhelimeen.

Mainitussa 2 momentissa säädetään niistä edellytyksistä, joilla rikoksen estämiseksi televalvontaa voidaan kohdistaa perustellusti rikokseen syyllistymään oletetun henkilön teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen.

Muulla kuin 2 momentissa tarkoitetulla henkilöllä ymmärrän viitattavan esimerkiksi henkeen tai terveyteen kohdistuvaan rikoksen potentiaalisen asianomistajan puhelimeen. Hallituksen esityksen nimenomainen maininta toimenpiteen luonteen eroamisesta hätäpaikannuksesta huomioon ottaen tämä ei käsitykseni mukaan voi tarkoittaa sitä, että televalvontaa kohdistettaisiin esimerkiksi kadonneeseen henkilöön, joka ei ole henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen kohteena.

Totean, että lain ilmaisu ”henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi” on siinä mielessä avoin, että siitä ei selviä, mistä mainittu vaara on lähtöisin. Pelkästään lakitekstin perusteella vaara voisi olla niin vaarassa olevan henkilön itse aiheuttamaa kuin ulkopuolelta – esimerkiksi toisen henkilön tai luonnonilmiön aiheuttamana – tulevaa.

3.2.2 Yksityiselämän ja viestinnän suojasta

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan muun muassa jokaisen yksityiselämä on turvattu. Pykälän 2 momentin mukaan puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Pykälän 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Perustuslain 10 §:n alkuperäisten rajoitusedellytysten lisäksi tiedustelulakien säätämistä varten rajoitusedellytyksiin lisättiin tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Televalvonnalla on mahdollisuus puuttua kohteena olevan henkilön yksityiselämään ja viestintään.

Yksityiselämään televalvonta puuttuu sitä kautta, että toimenpiteellä on mahdollista selvittää henkilön olinpaikka sillä edellytyksellä, että toimenpiteen kohteena olevan henkilön telepäätelaitte tms. on hänen hallussaan televalvontaa toimeenpantaessa.

Perustuslain 10 § ei sisällä yksityiselämän suojaa koskevaa erityistä rajoituslauseketta, joten yksityiselämän suojaan puuttumisen mahdollistavaa sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset käyvät ilmi esimerkiksi perustuslakivaliokunnan mietinnöstä PeVM 25/1994 vp, s. 5.

Viestintään televalvonta puuttuu sitä kautta, että sillä on mahdollisuus saada selville välitystiedot televiesteistä, jotka on lähetetty tai vastaanotettu televerkkoon kytketystä teleliittymästä tai telepäätelaitteesta.

Vaikka aiemmin katsottiin, että viestin tunnistamistiedot jäävät viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle, on tulkinta sittemmin kehittynyt niin, että käytännössä sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat kuitenkin olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp, s. 6). Esimerkiksi paikkatietojen tai vierailtuja sivustoja koskevien tunnistamistietojen perusteella yksilöstä voidaan selvittää hyvinkin tarkasti yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvia tietoja esimerkiksi henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai sosiaalisista suhteista. (PeVL 35/2018 vp, s. 24).

Viimeaikaisesta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä voidaan nostaa esille esimerkiksi PeVL 62/2024 – HE 57/202 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle kyberturvallisuudsdirektiivin [NIS 2 -direktiivi] täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi), josta valiokunta totesi seuraavaa:

(13) Esityksen 1. lakiehdotuksen 28 §:n ja 2. lakiehdotuksen 18 i §:n mukainen tiedonsaantioikeus koskee kuitenkin myös välitystietoja ja sijaintitietoja. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että sijaintitiedon käsitteleminen liittyy perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan, jonka lähtökohtana on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten ja ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen (PeVL 36/2002 vp, s. 5/ II, PeVL 9/2004 vp, s. 5/II, PeVL 16/2018 vp, s. 4). Lisäksi sijaintitiedon selvittämistä koskevalla sääntelyllä on liittynyt myös perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen (PeVL 36/2002 vp, s. 5/II, PeVL 9/2004 vp, s. 5/II, PeVL 16/2018 vp, s. 4).

(14) Viestinnän välitystiedot puolestaan kuuluvat perustuslain 10 §:n 2 momentin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan piiriin (HE 309/1993 vp, s. 53). Nyt arvioitavan sääntelyn kannalta on merkityksellistä, että perustuslakivaliokunnan aiemmassa vakiintuneessa käytännössä viestin tunnistamistietojen on katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, s. 3, PeVL 6/2012 vp, s. 3—4, PeVL 29/2008 vp, s. 2, PeVL 3/2008 vp, s. 2). Tämä on merkinnyt, ettei nykyisin perustuslain 10 §:n 4 momenttiin sisältyvää erityistä lakivarausta ole sellaisenaan sovellettu tunnistamistietojen salaisuuden rajoittamiseen. Tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn on kuitenkin valiokunnan käytännön mukaan tullut täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset (PeVL 62/2010 vp, s. 4/II, PeVL 23/2006 vp, s. 2—3). Siten on ollut esimerkiksi mahdollista säätää televalvontatoimivaltuudesta myös tilanteessa, jossa ei välttämättä ole ollut kyse perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetusta yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavista rikoksista (PeVL 33/2013 vp, s. 3). Tunnistamistietojen saamista on pidetty mahdollisena myös joissakin tilanteissa, joissa ei ole ollut kyse perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaisista rajoitusperusteista (PeVL 62/2010 vp, s. 4/II).

(15) Sittemmin perustuslakivaliokunta on tarkistanut käytäntöään, koska sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat kuitenkin olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp, s. 6/II). Valiokunta on viimeaikaisessa käytännössä pitänyt Rajavartiolaitoksen radioteknistä valvontaa koskevaa sääntelyä tuolloin ehdotetussa laajuudessa ja ottaen erityisesti huomioon valvonnalle laissa ehdotetut rajoitukset suhteellisen vähäisenä puuttumisena luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan ja arvioinut sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 15/2024 vp, kappaleet 12—13).

(16) Nyt ehdotettavassa sääntelyssä välitystietoihin kohdistuva tiedonsaantioikeus on varsin rajattu. Viranomaisella on oikeus saada tieto, jos se on välttämätöntä kyberturvallisuutta koskevan riskienhallintavelvoitteen noudattamisen tai merkittävistä poikkeamista ilmoittamisen ja raportoinnin valvomista varten. Tietojen saannin tarkoitus kytkeytyy viestinnän häiriöttömyyden turvaamiseen ja viestintäverkkojen toimivuudesta ja turvallisuudesta huolehtimiseen (ks. myös PeVL 9/2004 vp, s 4/I). Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely välitystietoihin kohdistuvasta tiedonsaantioikeudesta muodostuu nyt arvioitavassa sääntely-yhteydessä suhteellisen vähäiseksi puuttumiseksi luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Nyt ehdotettua sääntelyä välitystietojen käsittelystä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan. Sääntely ei muodostu ongelmalliseksi tältä kannalta.

Tunnistamis-/välitystietojen katsotaan siis kuuluvan luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin. Perustuslakivaliokunnan mukaan kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei kuitenkaan aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen. Viimeaikaisen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella huomiota kiinnitetään siihen, miten vähäinen tai syvälle käyvä puuttuminen viestin salaisuuden suojaan kussakin tapauksessa on.

Televalvonnalla saadaan poliisilain 5 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan välitystieto viestistä, joka on lähetetty tämän luvun 5 §:ssä tarkoitettuun viestintäverkkoon kytketystä teleosoitteesta tai telepäätelaitteesta taikka vastaanotettu tällaiseen osoitteeseen tai laitteeseen, sekä teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitieto. Välitystiedolla tarkoitetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 7 ja 30 kohdissa tarkemmin määritellyn käyttäjään ja tilaajaan yhdistettävissä olevaa viestiä koskevaa tietoa, jota viestintäverkoissa käsitellään viestien siirtämiseksi, jakelemiseksi tai tarjolla pitämiseksi.

Poliisilakia koskevan hallituksen esityksen HE 224/2010 vp säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin osalta, että kysymys olisi matkaviestimien pelkästä paikantamisesta eikä esimerkiksi siitä, onko matkaviestimellä otettu yhteys. Toimivaltuudella ei hallituksen esityksen mukaan puututtaisi luottamuksellisen viestinnän suojaan ja sen käyttöedellytykset olisivat tiukat. Tätä ilmentävät ilmaisut ”välitön toteuttaminen” ja ”välttämätöntä”. (s. 175).

Tältä osin totean, että televalvontatoimivaltuus mahdollistaa poliisilain 5 luvun 8 §:n 1 momentissa kuvatuin tavoin pääsyn käyttäjään ja tilaajaan yhdistettävissä olevaan viestiä koskevaan tietoon. Pelkkä sellaisen lainsäädännön olemassaolo, joka mahdollistaa viestintäyhteyksien salaisen tarkkailun, puuttuu viestinnän osapuolten ja myös potentiaalisten osapuolten EIS 8 artiklan takaamiin oikeuksiin (EIT: Case of Liberty and Others v. the United Kingdom, no. 58243/00, 1.7.2008, kohta 56: "The Court recalls its findings in previous cases to the effect that the mere existence of legislation which allows a system for the secret monitoring of communications entails a threat of surveillance for all those to whom the legislation may be applied.").

Jo tämä mahdollisuus edellyttää, että toimivaltuuden on lähtökohtaisesti oltava perustuslain 10 §:n 4 momentissa säädettyjen rajoitusedellytysten mukainen, vaikka hallituksen esitystä laadittaessa tarkoituksena ei olisi ollut muu kuin tiedon hankkiminen teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijainnista.

Lisäksi kiinnitän huomiota Poliisihallituksen lausunnossaan esittämään: "Hätäpaikannus ei myöskään anna televalvonnan tavoin tietoa kohdelliittymän tai -päätelaitteen vastaanottamien ja lähettämien puheluiden ja viestien yhteystiedoista. Viimeiset tiedossa olevat teleliittymän tai -päätelaitteen sijainnit tai viimeiset siitä muihin liittyisiin pidetyt yhteydet ovat tärkeitä etsintöjen ja poliisin toiminnan suuntaamiseksi, ja näiden tietojen saamista poliisiin käyttöön voidaan tapauskohtaisesti harkiten pitää välttämättömänä". Tämä ilmentää poliisitoiminnassa vallitsevaa käytäntöä ja sitä, mitä tietoja kiirepaikannuksella haetaan. Tämä ei vastaa edellä hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lausuttua siitä, että kyse olisi pelkästään matkaviestimien paikantamisesta, eikä toimivaltuudella puututtaisi luottamuksellisen viestinnän suojaan.

Verrattaessa esimerkiksi edellä mainituissa PeVL 15/2024 vp:ssa ja PeVL 62/2024 vp:ssa tarkoitettuja toimivaltuuksia nyt tarkasteltavana olevaan tiedonsaantiin, poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin soveltamisella saatavaa tietoa ei nähdäkseni lähtökohtaisesti voi pitää sillä tavalla "suhteellisen vähäisenä", kuin mainituissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on niissä tarkasteltavana olevan sääntelyn kohdalla todettu.

Kiirepaikannukseen käytettävässä televalvonnassa on tosiasiallisesti kysymys paitsi sijaintitietojen, myös välitystietojen hankkimisesta. Kiinnitän huomiota myös siihen, että toimenpide puuttuu paitsi kohdehenkilön, myös viestinnän toisten osapuolten luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojaan.

3.3 Johtopäätökset

Se, että nyt tarkasteltavana oleva poliisilain lakiteksti on pysynyt muuttumattomana edeltävän poliisilain jälkeen, kun uusi poliisilaki säädettiin, voisi sinänsä puoltaa sitä, että lakia edelleen sovellettaisiin samalla tavalla. Tällöin televalvontaa näyttäisi olevan mahdollista käyttää myös ns. pelastuksellisissa katoamistapauksissa edellä kerrotuin tavoin.

Toisaalta voimassa olevan poliisilain esityöt, eli tässä tapauksessa hallituksen esitys HE 224/2010 vp puhuu selvästi sen puolesta, että toimivaltuutta ei ole tarkoitettu itsetuhoisten tai kadonneiden henkilöiden etsintään. Hallituksen esityksessä todetaan, että toimenpiteen luonne eroaisi hätäpaikannuksesta siten, että kiirepaikannuksen tarkoituksena olisi paikantaa henkilö, jotta voitaisiin estää tämän toiminta, kun hänen on perusteltua syytä olettaa syyllistyvän toisen henkeen tai terveyteen kohdistuvaan rikokseen. Kiirepaikantamisella voitaisiin myös kohdentaa poliisin resursseja tietyille alueille henkilön kiinniottamiseksi.

Tämä viittaa selvästi siihen, että kiirepaikannus on tarkoitettu vain toiselle vaaraa aiheuttavan henkilön paikantamiseen. Hallituksen esityksessä on nimenomaisesti todettu, että toimenpide eroaa hätäpaikannuksesta edellä kerrotulla tavalla.

Tämän asian arvioinnissa keskeinen on perustuslain 10 §:n 4 momentti. Säännös sisältää luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan ns. kvalifioidun lakivarauksen, jossa on tyhjentävästi lueteltu ne edellytykset, joilla voidaan hyväksyttävästi puuttua luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Luottamuksellisen viestin salaisuutta voidaan rajoittaa vain lailla, ja vain jos se on **välttämätöntä yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa**, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan kvalifioitujen lakivarausten tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen (PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp, s. 5).

Poliisilain 5 luvun 8 §:ssä tarkoitettulla televalvonnalla puututaan edellä kerrotuin tavoin myös luottamuksellisen viestinnän suojaan. Itsetuhoisen tai kateissa olevan henkilön paikantamiseen käytettävässä televalvonnassa ei kuitenkaan ole kysymys yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnasta eikä muistakaan perustuslain 10 §:n 4 momentissa säädetyistä kvalifioiduista rajoitusedellytyksistä. Näin ollen televalvonnasta sanottuun tarkoitukseen ei perustuslain 10 § 4 momentti huomioon ottaen välttämättä olisi mahdollista edes säätää tavallisella lailla.

Voimassa olevaa poliisilakia koskevan hallituksen esityksen perusteluiden mukainen tulkinta kiirepaikannuksen soveltamisalasta sen sijaan on sopusoinnussa perustuslain 10 §:n 4 momentin kanssa. Perustelujen mukaan ”kiirepaikannuksen tarkoituksena olisi paikantaa henkilö, jotta voitaisiin estää tämän toiminta, kun hänen on perusteltua syytä olettaa syyllistyvän toisen henkeen tai terveyteen kohdistuvaan rikokseen”. Tämä täyttää perustuslain 10 §:n 4 momentin edellytyksen ”yksilön turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkinnasta”, mikä sisältää myös tällaisten rikosten torjunnan, kuten estämisen.

Tulkintatilanteessa on oikeudellisesti hyväksyttävistä lain tulkintavaihtoehdoista valittava perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista parhaiten edistävä vaihtoehto. Perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa tulkintavaihtoehtoa ei voida pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä.

Edellä esitetyn perusteella katson, että poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentissa tarkoitettun televalvonnan käyttäminen itsetuhoisen tai kateissa olevan henkilön paikantamiseen on perustuslain 10 §:n sääntelyn valossa hyvin ongelmallista. Televalvonnalla saadaan tietoja kohdehenkilön viestinnän välitystiedoista, jotka edellä kerrotuin tavoin lähtökohtaisesti kuuluvat perustuslain 10 §:n 4 momentissa turvattu luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan piiriin, jota voidaan rajoittaa vain momentissa säädetyin edellytyksin täsmällisellä ja tarkkarajaisella lainsäädännöllä.

Kysymyksen siitä, voiko luottamuksellisen viestinnän välitystietoihin kohdistuvaa tiedonsaantioikeutta pitää nyt arvioitavassa sääntely-yhteydessä eli kiirepaikannuksessa sellaisena ”suhteellisen vähäisenä” puuttumisena luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojaan, jossa perustuslain 10 §:n 4 momentin kvalifioitujen rajoitusedellytysten täyttymistä ei vaadittaisi, voi lopullisesti ratkaista vain perustuslakivaliokunta.

Voimassa oleva poliisilaki on sinänsä säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta on kuitenkin voinut arvioida kiirepaikannusta vain sellaisena kuin se on hallituksen esityksessä HE 224/2010 vp esitetty. Kuten edellä on todettu, hallituksen esityksen poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momenttia koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden ja säätämisyjärjestysperusteluiden mukaisesti arvioituna ehdotus ei ole ollut ongelmallinen perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta – mahdollisesti säännöksen soveltamisalaa on sen perusteluissa rajattu juuri sen vuoksi.

Itsetuhoisen tai kateissa olevan henkilön paikantamiseen on tarkoitettu sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 321 §:n 1 momentin hätäpaikannus. Hätäpaikannus ei puutu viestintään, vaan vain henkilön yksityiselämän piiriin kuuluvaan olinpaikkaan.

Edellä esitetyillä perusteilla oman aloitteeni kohteena olevat televalvontapäätökset ovat käsitykseni mukaan hyvin ongelmallisia.

Ottaen huomioon voimassa olevan poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin sanamuodon tulkinnallisuuden ja erityisesti sitä edeltäneen poliisilain aikaisen soveltamiskäytännön, minulla ei kuitenkaan ole aihetta arvostella toimenpiteistä päättäneitä poliisimiehiä. Pidän ongelmallisena sellaista lainsäädäntöä, jossa tiettyyn lain sanamuotoon tai ilmaisuun perustuvan vakiintuneen käytännön tarkoitetaan lain esitöiden mukaan muuttuvan muuttamatta kuitenkaan tuota sanamuotoa tai ilmaisua.

Sille, että tässä tarkoitettua televalvontaa käytettäisiin myös itsetuhoisten tai kadonneiden henkilöiden tavoittamiseen, on saamani selvityksen perusteella ilmeinen tarve. Tämän kaltainen toimivaltuus olisi olennainen viranomaiselle siinä, että julkisella vallalla on velvollisuus turvata oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Verrattuna sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 321 §:n 1 momentin mukaiseen hätäpaikannukseen, poliisilain mukaisella televalvonnalla saadaan selvityksen mukaan merkittävästi, joissain tilanteissa jopa ratkaisevasti käyttökelpoisempaa tietoa itsetuhoisen tai kadonneen henkilön löytämiseksi. Hätäpaikannuksella ei voida hankkia tietoja hätäpaikannuksen kohteen aiemmista sijaintitiedoista tai yhteydenotoista (historiatiedot), vaikka niiden hankkiminen voi olla erittäin oleellista etsinnän tuloksellisuudelle. Hätäpaikannus ei myöskään tuota tulosta, jos kohteena oleva laite tai liittymä ei ole verkossa esimerkiksi sen vuoksi, että se on suljettu. Aiempien sijainti- ja yhteystietojen hankkiminen on sen sijaan mahdollista televalvonnan avulla, vaikka laite ei olisi verkossa.

4 TOIMENPITEET

Saatan tässä päätöksessä esittämäni käsitykset poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin mukaisen televalvonnan soveltamisalasta Poliisihallituksen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän Poliisihallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni ja pyydän sitä ilmoittamaan asian ratkaisusta siinä selvityksiä ja lausuntoja antaneille sekä alaisilleen poliisiyksiköille.

Esitän sisäministeriön harkittavaksi, mihin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin päätökseni antaa aihetta. Pyydän sisäministeriötä ilmoittamaan 30.6.2026 mennessä, mihin toimenpiteisiin ministeriö on mahdollisesti ryhtynyt.

Tiedossani on, että oikeusministeriö on asettanut perustuslain 10 §:n tarkistamista valmistelevan työryhmän. Mielestäni tässä päätöksessä käsitelty asia on yksi esimerkki siitä, että perustuslain 10 §:n tarkistamiselle saattaisi olla aihetta.

Tämän vuoksi lähetän päätökseni tiedoksi myös oikeusministeriölle.