

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**RAJAVARTIOLAITOKSEN RIKOSTORJUNTAYHTEISTYÖ
VENÄJÄN VIRANOMAISTEN KANSSA**

Tutkielma

Kapteeni

Tommi Tiittanen

Esiupseerikurssi 66

Rajavartiolinja

Huhtikuu 2014

Kurssi Esiupseerikurssi 66	Linja Rajavartiolinja
Tekijä Kapteeni Tommi Tiittanen	
Tutkielman nimi Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyö Venäjän viranomaisten kanssa	
Oppiaine, johon työ liittyy Johtaminen, oikeusoppi	Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MPKK/RMVK)
Aika: Huhtikuu 2014	Tekstisivuja 39 Liitesivuja -
<p>TIIVISTELMÄ</p> <p>Rajavartiolaitos on toiminut esitutkintaviranomaisena vuodesta 2005 alkaen. Suomen ja Venäjän rajalla tapahtuvien rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen vaativat usein yhteistyötä Venäjän viranomaisten kanssa. Tutkielman tarkoituksena on tuottaa jäsenneulyä tietoa Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten välisen rikostorjuntayhteistyön säädöspohjasta sekä selvittää miten säädöksiä tulisi tulkita ja soveltaa. Tutkimusmenetelmänä on lainoppi sekä kahden tapausesimerkin tarkastelu. Lähdeaineistona on käytetty lainsäädäntöä, kansainvälisiä sopimuksia sekä niiden esitöitä. Lähdekirjallisuutena on käytetty oikeusopin ja kansainvälisen oikeuden kirjallisuutta sekä rikosoikeusapua käsitteleviä tutkimustöitä.</p> <p>Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten välisen rikosoikeusavun keskeisin kansainvälinen sopimus on keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus, joka yhdessä Suomen rikosoikeusapulain kanssa muodostaa rikosoikeusavun säädösperustan. Rikostorjuntaan liittyvää virka-apua säätelevät Suomen ja Venäjän väliset rikostorjunta- ja rajajärjestyssopimukset. Valtiosopimukset menevät soveltamisalan osalta osittain päällekkäin. Tulkittaessa ja sovellettaessa rikostorjuntayhteistyötä koskevia oikeusnormeja Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten yhteistyössä tulisi asiasta päättävän rajavartiomiehen harkita valtiosopimusten soveltamisen ja kansallisen toimivallan vuoksi seuraavia seikkoja: Liittyykö pyyntö esitutkintaan ja käytetäänkö saatua tietoa tai esinettä todisteena rikosasiassa. Minkä viranomaisen tehtäviin kyseinen rikostorjuntatoimenpide tai tiedonvaihtaminen Venäjällä kuuluu. Liittyykö asia Suomen ja Venäjän valtakunnan rajaan tai rajan ylittämiseen. Kuuluuko asia sekä Rajavartiolaitoksen että Venäjän Rajavartiopalvelun tehtäviin ja toimivaltaan.</p>	
Avainsanat Rajavartiolaitos, rikostorjunta, oikeusapu, rikostorjuntasopimus, rajajärjestyssopimus, Venäjän Rajavartiopalvelu	

	I
SISÄLLYSLUETTELO	I
LÄHTEET	II
LYHENTEET	X
1. TUTKIMUKSEN AIHE JA YLEINEN TAUSTA.....	1
2. SUOMEN JA VENÄJÄN RIKOSTORJUNTAYHTEISTYÖN PERUSTANA OLEVAT OIKEUSSÄÄNNÖT	7
2.1 Rajajärjestyssopimus	11
2.1.1 Rajajärjestyssopimus ja tietojenvaihtaminen	14
2.1.2 Rajajärjestyssopimus ja rikostorjuntatoimenpiteet	18
2.1.3 Johtopäätökset rajajärjestyssopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta	20
2.2 Rikostorjuntasopimus	21
2.2.1 Rikostorjuntasopimus ja tietojenvaihtaminen	24
2.2.2 Rikostorjuntasopimus ja rikostorjuntatoimenpiteet	25
2.2.3 Johtopäätökset rikostorjuntasopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta	27
2.3 Esitutkintaviranomaisten rikosoikeusapu Suomen ja Venäjän välillä	28
3. RIKOSTORJUNTAYHTEISTYÖN SÄÄDÖSTEN SOVELTAMINEN KÄYTÄNNÖN TAPAUKSISSA	31
4. JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHDISTELMÄ	35

LÄHTEET

1. Kirjallisuus

Ervasti, Kaijus: Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. Lakimies 3/1998, s. 367–382.

Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. Talentum. Helsinki 2003.

Heusala, Anna-Liisa, Lohiniva, Anja ja Malmi, Antti: Samalla puolella – eri puolilla rajaa. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 30/2008. Raja- ja merivartiokoulun tutkimuksia julkaisusarja 1. Tutkimuksia no 2. Tampere 2008.

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

Husa, Jaakko ja Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Talentum. Helsinki 2009.

Husa, Jaakko, Mutanen, Anu ja Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum. Helsinki 2008.

Järvinen, Pertti ja Järvinen, Annikki: Tutkimustyön metodeista. Opinpajan kirja. Tampere 2004.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990.

Oikeusministeriön työryhmän mietintö: Kansainvälisten rikosoikeusapuasioiden koordinointi. Oikeusministeriön yleisen osaston julkaisuja 1/2000. Hakapaino Oy. Helsinki 2000.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Edita Prima Oy. Helsinki 2010.

Pajuoja, Jussi: Keskitetystä järjestelmästä suoriin yhteyksiin. Poliisitoiminta ja rikosasioiden kansainvälisen oikeusavun kehitys. Keskusrikospoliisi. Hakapaino Oy. Helsinki 1998.

Rantanen, Jari: Poliisin toimivallasta ja toimivaltuuksista. Poliisikoulun julkaisuja. Oppikirjat 2. Edita Prima Oy. Helsinki 2003.

Takamaa, Kari T.: Oikeus, laki ja johtaminen. Teoksessa Sotilasjohtamisen tiedon kohteet. Maanpuolustuskorkeakoulun artikkelisarja 2. Toimittanut Aki-Mauri Huhtinen. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. WSOY. Helsinki 2003.

2. Virallislähteet

2.1. Lainsäädäntö

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 761/2003 muutoksineen.

Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa 579/2005 muutoksineen.

Laki Neuvostoliiton kanssa oikeussuojasta ja oikeusavusta siviili-, perhe- ja rikosasioissa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 47/1980 muutoksineen.

Laki poliisin henkilörekistereistä 509/1995 muutoksineen.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999 muutoksineen.

Poliisilaki 872/2011 muutoksineen.

Rajavartiolaki 578/2005 muutoksineen.

2.2. Lainvalmistelutyöt

HE 61/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kansainvälistä oikeusapua rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 6/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Rajavartiolaitosta ja rajavyyhökettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 222/2010 vp. Hallituksen esitys esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 14/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 15/1994 Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

2.3. Kansainväliset valtiosopimukset

Keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus (SopS 30/1981).

Sopimus Suomen tasavallan Hallituksen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton Hallituksen kesken Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä (SopS 32/1960) muutoksineen.

Sopimus Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä oikeussuojasta ja oikeusavusta siviili-, perhe- ja rikosasioissa (SopS 48/1980).

Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä yhteistyöstä rikosten torjunnassa (SopS 12/1994) muutoksineen.

Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimus (SopS 33/1980).

2.4. Kansainväliset hallintosopimukset

Pöytäkirja Suomen tasavallan Rajavartiolaitoksen ja Venäjän federaation turvallisuuspalvelun Rajavartiopalvelun välisestä yhteistyöstä Suomen ja Venäjän välisen rajan yli tapahtuvan rikollisuuden torjunnassa. Porvoo 11.10.2006.

3. Virallisiasiakirjat

3.1. Kansallisten viranomaisten virallisiasiakirjat

Keskusrikospoliisin muistio 31.5.1989: Neuvostoliiton ja Suomen poliisiviranomaisten yhteistyö. Laatinut Keskusrikospoliisin päällikkö poliisineuvos Rauno Ranta. Kopio tutkijalla.

Keskusrikospoliisin ilmoitus 11.10.1996: Ilmoitus alueellisista/paikallisista viranomaisista. Allekirjoittanut apulaispäälikkö Kari Rantama. Kopio tutkijalla.

Oikeusministeriön lausunto 13.6.1997: Suomen ja Venäjän välinen pöytäkirja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta. Allekirjoittanut Jan Törnqvist. Kopio tutkijalla.

Poliisihallituksen määräys 10.6.2011: Poliisin kansainvälinen yhteistoiminta rikoksen selvittämiseksi. Kopio tutkijalla.

Rajavartiolaitoksen turvallisuustietorekisterin tietosuojaseloste 28.7.2010. [\\hkirvlsrv020\vol1\\$\projekti\rvrvlguraneli\RVL\RmOs\Rekisteriselosteet\Turvallisuustietorekisteri_ver28072010.pdf](http://hkirvlsrv020\vol1$\projekti\rvrvlguraneli\RVL\RmOs\Rekisteriselosteet\Turvallisuustietorekisteri_ver28072010.pdf) (luettu 1.10.2013).

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunto 19.3.2001: Suomen ja Venäjän välistä rikostorjuntasopimusta koskeva pöytäkirja. Allekirjoittanut Rajavartiolaitoksen apulaispäälikkö kontra-amiraali Jaakko Smolander. Kopio tutkijalla.

Rajavartiolaitoksen esikunnan käsky 25.4.1994: Suomen ja Venäjän välinen yhteistyö rikosten torjunnassa. Allekirjoittanut Rajavartiolaitoksen apulaispäälikön sijainen eversti Matti Sandqvist. Kopio tutkijalla.

RVLPAK B.20 määräys 23.11.2010: Tutkimustoiminta Rajavartiolaitoksessa.

Sisäasiainministeriön määräys 18.10.2004: Rikosten torjuntaan ja tutkintaan liittyvän poliisin virka- ja oikeusavun pyytäminen ulkomailta ja ulkomailta saapuneiden pyyntöjen täytäntöönpaneminen Suomessa.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisu 26/2012. Helsinki 2012. Saatavilla www-muodossa <http://www.intermin.fi/julkaisu/262012?docID=35265> (luettu 30.9.2013).

Ulkoasiainministeriön lausunto 17.9.1992: Luonnos sopimukseksi Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välillä rikosten torjunnassa ja muussa tutkinnassa annettavasta virka-avusta ja yhteistyöstä. Laatinut osastopäällikkö Tom Grönberg. Kopio tutkijalla.

Ulkoasiainministeriön muistio 2.7.1996: Neuvottelut Suomen ja Venäjän välisen rajajärjestys-sopimuksen uudistamisesta. Allekirjoittanut osastopäällikkö Holger Rotkirch. Kopio tutkijalla.

Ulkoasiainministeriön lausuntopyyntö 21.5.1997: Suomen ja Venäjän välinen pöytäkirja Suomen ja SNTL:n välisen rajajärjestyssopimuksen muuttamisesta. Laatinut ulkoasiainsihteri Hilka Nenonen. Kopio tutkijalla.

Ulkoasiainministeriön muistio 9.6.1998: Suomen ja Venäjän välisen rajajärjestyssopimuksen muuttamista koskeva pöytäkirja; voimaansaattaminen. Allekirjoittanut lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede. Kopio tutkijalla.

Valtiosopimusopas. Ulkoasiainministeriön julkaisu. Ennakkoversio maaliskuu 2012. <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=42082&contentlan=1&culture=fi-FI> (luettu 27.12.2013).

3.2. Kansallisten viranomaisten muistiot

Kaakkois-Suomen rajavartioston muistio 15.9.2011: Tutkinnanjohtajien kokemustenvaihtotilaisuus. Kopio tutkijalla.

Ulkoasiainministeriön muistio 21.12.1959. Rajajärjestyssopimuksen arkistokansio. Kopio tutkijalla.

Ulkoasiainministeriön muistio 4.1.1977: Suomen ja Neuvostoliiton rajajärjestyssopimus vuodelta 1960; Sopimuksen syntyminen luvattomasti rajan ylittäneiden henkilöiden palauttamista koskevien artiklojen osalta. Laatinut Kauko Jämsen. Rajajärjestyssopimuksen arkistokansio. Kopio tutkijalla.

3.3. Rajaviranomaisten kirjeenvaihto ja rajavaltuutettutoiminnan muistiot

Kaakkois-Suomen ja Viipurin rajavaltuutetun tapaamismuistio 26.5.2011. Muistio talletettu Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmään.

Suomen tasavallan Kaakkois-Suomen alueen rajavaltuutetun kirjallinen ilmoitus 20.5.2011. Kopio tutkijalla.

Suomen tasavallan Kaakkois-Suomen alueen rajavaltuutetun sijaisen kirjallinen ilmoitus 12.9.2013. Kopio tutkijalla.

Suomen Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosaston päällikön kirje 22.1.2014. Kopio tutkijalla.

Venäjän federaation Viipurin alueen rajavaltuutetun kirjallinen ilmoitus 12.5.2011. Kopio alkuperäisestä sekä käännöksestä tutkijalla.

Venäjän federaation Viipurin alueen rajavaltuutetun kirjallinen ilmoitus 20.5.2011. Kopio alkuperäisestä sekä käännöksestä tutkijalla.

Venäjän federaation turvallisuuspalvelun Rajavartiopalvelun Pietarin kaupungin ja Leningradin alueen rajavartiotalinnon päällikön sijaisen kirje 30.12.2013. Kopio käännöksestä tutkijalla.

4. Opinnäytteet

Keskinen, Nina: Kansainvälinen virka-apu ja poliisin kansainvälinen tiedonvaihto. Lapin Yliopisto. Oikeustieteiden tiedekunta. 2007.

Norros, Merja: Kansainvälisen rikosoikeusavun järjestelmä Venäjällä. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:3.

Sandell, Riitta: Suomen ja Venäjän välinen rikostorjuntasopimus Suomen poliisin virka-avun välineenä rajarikollisuuden torjunnassa. Pro gradu -tutkielma. Joensuun yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Yhteiskuntapolitiikan laitos. 2006.

5. Kyselyt ja haastattelut

Kysely Keskusrikospoliisin kansainväliselle osastolle virka- ja oikeusapupyynnöistä 31.1.2014. Vastaukset tutkijalla.

Lehmus, Mikko: Haastattelu vuonna 2011 tehdyn virka-avun toteuttamisesta. Imatra 21.1.2014. Muistiinpanot tutkijalla.

Norros, Merja: Haastattelu 22.1.2014 puhelimitse. Muistiinpanot tutkijalla.

6. Muut lähteet

Criminal-procedural Code of The Russian Federation No.174-fz of December 18, 2001. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa) <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/7> (luettu 15.1.2013).

Interpol jäsenmaat saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa) <http://www.interpol.int/Member-countries/World> (luettu 20.12.2013).

Poliisin rikostorjunta. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa) <https://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/pages/721F33966DBC6EA8C2256C8A003B764E?opendocument> (luettu 4.10.2013).

Tutkintailmoitus 9182/S/2020/11. Kopio tutkijalla.

Ylevä, Lasse: Rikosprosessioikeus. Luento 16.1.2014.

Venäjän keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen tallettama varauma 10.12.1999. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa) <http://www.conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=030&CM=3&DF=22/01/2014&CL=ENG&VL=1> (luettu 22.1.2014).

LYHENTEET

FSB	Venäjän federaation turvallisuuspalvelu
HE	Hallituksen esitys
INTERPOL	Kansainvälinen rikospoliisijärjestö
KI	Kirjallinen ilmoitus rajavaltuutettujen kirjeenvaihdossa
KRP	Keskusrikospoliisi
LHTPOL	Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa
LHTRVL	Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa
LRVL	Rajavartiolaki
OM	Oikeusministeriö
POHA	Poliisihallitus
POLL	Poliisilaki
RJS	Rajajärjestyssopimus
SM	Sisäasiainministeriö
UM	Ulkoasiainministeriö

RAJAVARTIOLAITOKSEN RIKOSTORJUNTAYHTEISTYÖ VENÄJÄN VIRANOMAISTEN KANSSA

1. TUTKIMUKSEN AIHE JA YLEINEN TAUSTA

Tutkielmassa käsitellään Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten rikostorjuntayhteistyön oikeudellista perustaa. Erityisesti tutkitaan Suomen ja Venäjän välisen rajajärjestyssopimuksen (SopS 32/1960) sekä Suomen ja Venäjän välisen rikostorjuntasopimuksen (SopS 12/1994) tulkintaa ja soveltamista Rajavartiolaitoksen rikostorjunnassa. Lisäksi tutkimuksessa käsitellään Suomen ja Venäjän välistä oikeusapua koskevia valtiosopimuksia niiltä osin kun ne koskevat Rajavartiolaitosta esitutkintaviranomaisena. Tutkielmassa tarkastelun kohteena ovat myös Suomen kansalliset säädökset, jotka muodostavat osan kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön oikeudellisesta perustasta. Työskennellessäni Kaakkois-Suomen rajavartiostossa vuosina 2006–2013 tutkimusaiheen mukaisten säädösten tulkinta ja soveltaminen olivat usein esillä käytännön rikostorjuntayhteistyössä Venäjän viranomaisten kanssa.

Rajat ylittävä rikollisuus vaikuttaa nykyään suomalaisten arjen turvallisuuteen¹. Tehokas viranomaistyö rikollisuutta vastaan vaatii aktiivista ja nopeaa tiedonvaihtoa Suomen rajojen ulkopuolella toimivien yhteistyöviranomaisten kanssa². Tämän vuoksi yhteistyötä sääntelevät kansainväliset sopimukset ovat keskeisiä rikostorjunnan työvälineitä yhdessä kansallisten säädösten kanssa.

Rajavartiolaitoksen tehtävät on säädetty Rajavartiolaitosta koskevassa erityislainsäädännössä. Rajavartiolaitoksen tehtävien ja toimivallan osalta keskeisin säädös on rajavartiolaki (578/2005), joka voimaan tullessaan 1.9.2005 asetti Rajavartiolaitokselle aikaisempaa selvästi

¹ Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012, s. 26.

² Keskinen, 2007, s. 85. Keskinen on työskennellyt Keskusrikospoliisin kansainvälisestä oikeus- ja virka-apuasioista vastaavassa rikostietopalvelussa.

merkittävämmän roolin rikostorjuntatyötä tekevänä viranomaisena.³ Koska Rajavartiolaitokselle tuli toimialallaan oikeus rikosten ennalta estämiseen, selvittämiseen ja syyteharkintaan saattamiseen, tuli ajankohtaiseksi pohtia rajajärjestyssopimuksen käyttämistä myös rikostorjuntayhteistyön välineenä. Rajaturvallisuuden näkökulmasta rajajärjestyssopimusta oli käytetty jo ennen vuotta 2005 tietojenvaihtamiseen rikollisesta toiminnasta.⁴

Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton hallituksen kesken Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä allekirjoitettiin Suomen ja Neuvostoliiton välillä 23.6.1960 ja se tuli voimaan 5.10.1960. Sopimuksen oli alkuperäisessä muodossaan tarkoitus taata järjestys Suomen ja Neuvostoliiton välisellä rajalla. Myöhemmin tässä tutkielmassa sopimuksesta käytetään nimeä rajajärjestyssopimus. Sopimukseen on tehty muutoksia vuosina 1969, 1979 ja 1998.⁵ Vuonna 1998 sopimukseen lisättiin rajavartioviranomaisten yhteistyötä käsittelevä V osa, jonka tarkoituksena oli selkeyttää ja täydentää yhteistyön oikeudellisia puitteita⁶.

Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä yhteistyöstä rikosten torjunnassa allekirjoitettiin Moskovassa 5.3.1993 ja se tuli voimaan 17.2.1994. Sopimuksen tarkoituksena oli tehostaa toimintaa rikollisuuden torjumiseksi ja mahdollistaa laaja-alainen virka-apu. Myöhemmin tässä tutkielmassa sopimuksesta käytetään nimeä rikostorjuntasopimus.⁷

Rajajärjestyssopimusta ja rikostorjuntasopimusta ei ole Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan näkökulmasta aiemmin tutkittu. Asiaa on tutkielmassa tehtäessä selvitetty hakemalla tutkimustöitä muun muassa asiasanoilla ”*rajajärjestyssopimus*” ja ”*rikostorjuntasopimus*” Suomen yliopistokirjastojen hakutietokannasta, eduskunnan kirjaston hakutietokannasta, Poliisiammattikorkeakoulun kirjaston hakutietokannasta sekä Edilex palvelun tietokannasta.

Riitta Sandell on tehnyt rajat ylittävistä rikostorjuntayhteistyöstä pro gradu -työn Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteiden laitoksella vuonna 2006 otsikolla Suomen ja Venäjän välinen rikostorjuntasopimus Suomen poliisin virka-avun välineenä rajarikollisuuden torjunnassa⁸.

³ HE 6/2005 vp. Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset s. 52–58.

⁴ UM lausunto 17.9.1992, s. 3. Muistio liittyy rikostorjuntasopimuksen esitöihin ja se on osoitettu sisäasiainministeriölle. Muistiossa todetaan mahdollisuus vaihtaa tietoja myös rajajärjestyssopimuksen perusteella muun muassa luvattoman maahantulon tapauksissa.

⁵ Voimaansaattamisasetus 4.11.1960 SopS 32.

⁶ UM muistio 9.6.1998.

⁷ Voimaansaattamisasetus 17.4.1994 SopS 12.

⁸ Sandell 2006.

Suomen ja Venäjän välistä oikeusapua on tutkinut Merja Norros oikeusministeriön julkaisemassa oikeustieteen lisensiaattitutkimuksessa. Tutkimuksessa on tutkittu kuinka Venäjällä on pantu täytäntöön Euroopan neuvoston rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva sopimus ja keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva yleissopimus, jotka ovat tulleet voimaan Venäjällä vuonna 2000.⁹ Poliisin kansainvälisestä toiminnasta aiheeseen liittyen on tehty useita tutkimuksia. Aiheen kannalta keskeinen tutkimus on Nina Keskinen Lapin yliopistossa vuonna 2007 tekemä pro gradu -työ, jossa tutkittiin kansainvälisen oikeusavun ja virkaavun välistä rajanvetoa sekä poliisin kansainvälistä tiedonvaihtoa ja siinä käytettäviä tiedonvaihtokanavia¹⁰. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tutkimus rajoittuu lähinnä Maanpuolustuskorkeakoululla peruskoulutuksessa tai virkaurakursseilla tehtyihin tutkimustöihin. Näistä tutkimustöistä mikään ei kuitenkaan käsittele rajajärjestys- tai rikostorjuntasopimuksen tulkintaa ja soveltamista rikostorjuntayhteistyössä.

Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten rikostorjuntayhteistyössä sovelletaan kansallisen lainsäädännön lisäksi kansainvälisiä valtiosopimuksia, jotka on valmisteltu ja saatettu voimaan usean eri vuosikymmenen aikana. Eri aikakausina säädetty sekä voimaansaattettu oikeusnormisto ja nykypäivän rajat ylittävä rikollisuus toimivat tutkielman tarkasteltavana viitekehyksenä ja antavat tutkielmalle historiasta nykypäivään kulkevan suunnan.

Tutkimuskysymys voidaan muotoilla seuraavasti ”Mitkä oikeusnormit säätelevät Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyötä Venäjän viranomaisten kanssa Suomen ja Venäjän rajalla ja miten niitä tulee tulkita?”

Vastauksen saaminen tutkimuskysymykseen edellyttää vastauksia seuraaviin alakysymyksiin:

- mistä muodostuu Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyön säädöspohja Venäjän viranomaisten kanssa?
- mikä on rajajärjestyssopimuksen rooli osana kansainvälistä rikostorjuntayhteistyötä koskevaa normistoa?
- miten rajajärjestyssopimusta tulee tulkita ja soveltaa Suomen ja Venäjän välisessä rikostorjuntayhteistyössä?
- miten rikostorjuntasopimusta tulee tulkita ja soveltaa Suomen ja Venäjän välisessä rikostorjuntayhteistyössä?
- miten Rajavartiolaitoksessa on käytännössä sovellettu rajajärjestys- ja rikostorjuntasopimuksia rikostorjuntayhteistyössä?

⁹ Norros 2004, s. 1.

¹⁰ Keskinen 2007, s. 1–4.

Tutkielman näkökulma on Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtävissä, jotka edellyttävät yhteistyötä Venäjän viranomaisten kanssa. Asiaa tarkastellaan pääasiassa tiedonhankinnan, rikostiedustelun ja esitutinnan näkökulmista. Tutkimuskysymystä lähestytään kansallisen lainsäädännön ja valtiosopimusten kautta, pyrkien löytämään niiden antamia mahdollisuuksia ja asettamia rajoitteita rikostorjuntayhteistyössä. Rikostorjunnaksi käsitetään tässä tutkielmassa rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen¹¹.

Tutkielma käsittelee ajallisesti asiaa vuodesta 2005 eteenpäin, koska tuolloin rajavartiolaitoksen voimaansaattamisen myötä Rajavartiolaitokselle tuli oikeus myös laajojen rikosasioiden esitutkintaan sen keskeisillä tehtäväalueilla¹². Jotta tutkimustyö vastaa sille asetettuja vaatimuksia ja osoitettuja resursseja työ rajautuu koskemaan nimenomaisesti rajajärjestys- ja rikostorjuntasopimusta ja muita asiaan liittyviä säädöksiä käsitellään vain sen verran kuin se on tutkimustehtävän kannalta välttämätöntä. Rajavartioviranomaisiksi käsitetään tässä tutkielmassa Suomessa Rajavartiolaitos ja Venäjällä Venäjän turvallisuuspalvelun Rajavartiopalvelu (myöhemmin Venäjän Rajavartiopalvelu). Rajavartiolaitoksen Venäjä yhteistyöhön liittyvien laajojen tietoaineistojen systemaattinen tai kvantitatiivinen tutkiminen rikostorjunnan näkökulmasta ei ole kuulunut tutkielman tiedonintressiin ja aineisto jää mahdollisen jatkotutkimuksen varaan. Käytännön toteutusta tutkitaan kahden tapausesimerkin perusteella, jotka ovat tapahtuneet kuluvalle vuosikymmenellä ja edustavat näin ollen parhaiten vallitsevaa yhteistyötä.

Vuoden 2014 alussa tulivat voimaan uusi esitutkintalaki (805/2011), pakkokeinolaki (806/2011) ja poliisilaki (872/2011). Samassa yhteydessä säädettiin uudistuksen vaatimat välttämättömät muutokset myös rajavartiolakiin.¹³ Tutkielman voimassa olevaksi oikeudeksi katsotaan 1.1.2014 voimassa olevat säädökset. Tutkielmassa käytetään sisäministeriöstä nimeä sisäasiainministeriö, vaikka ministeriön nimi muuttui vuoden 2014 alussa sisäministeriöksi. Muistakin julkisen hallinnon virastoista käytetään nimeä, joka on ollut viraston käytössä sillä hetkellä kun lähdeluettelossa esitetty asiakirja on julkaistu. Edellä mainitusta poikkeavat käytännöt on merkitty lähdeviittaukseen.

Tutkimusmenetelmänä on lainoppi eli oikeusdogmatiikka, jolla tarkoitetaan voimassa olevien oikeussääntöjen tulkintaa ja systematisointia. Tässä tutkielmassa lainoppia käytetään valtiosopimusten ja kansallisen lainsäädännön systematisoinnissa ja niiden tulkinnassa osana Suomen oikeusjärjestystä. Tutkielma sijoittuu rikosoikeuden alaan ja sillä on vahva liittymäpinta

¹¹ POLL 1 luku 1 § 1 mom.

¹² HE 6/2005 vp. Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, s. 58.

¹³ HE 222/2010 vp. Yleisperustelut, s.13.

valtiosopimusten kautta sekä kansainväliseen oikeuteen että valtiosääntöoikeuteen.¹⁴ Oikeudellisia kysymyksiä käsittelevä opetus ja tutkimustyö on Maanpuolustuskorkeakoululla käsitetty osaksi sotatieteellistä johtamisoppia. Johtamisen tutkimus edellyttää tuekseen toiminnan oikeudellisen taustan tuntemusta.¹⁵ Empiirinen aineisto muodostaa myös oikeustieteellisessä tutkimuksessa yhä merkittävämmän osan¹⁶. Tutkimukseen sisältyy tapauksiin perustuva osuus, jossa verrataan tutkimuksen tulkintoja käytännön rikostorjuntayhteistyön tapauksiin¹⁷.

Työ rakentuu kahdesta pääluvusta sekä johtopäätöksistä ja yhdistelmästä. Tutkielman toisessa luvussa tutkitaan säädöksiä, jotka ohjaavat Rajavartiolaitoksessa tehtävää Suomen ja Venäjän välistä rikostorjuntayhteistyötä. Kolmannessa luvussa tarkastellaan säädösten tulkintoja ja soveltamiskäytäntöjä käytännön yhteistyöstä syntyneen aineiston pohjalta. Toisessa ja kolmannessa luvussa vastataan tutkimuksen alakysymyksiin ja tutkielman johtopäätöksissä vastataan tutkimuskysymykseen esittäen keskeiset tulkintakannanotot.

Rajajärjestys- ja rikostorjuntasopimuksen kansallinen valmisteluaineisto ei ole yhtä eheää kuin lainsäädännön valmisteluaineisto¹⁸. Sopimusten valmistelutöitä, jotka ovat pääasiassa työmuistioita ja eri viranomaisten lausuntoja, on rajajärjestyssopimuksen osalta kolme arkistomapillista ja rikostorjuntasopimuksen osalta yksi arkistomapillinen. Tutkielmaa varten rajajärjestys- ja rikostorjuntasopimusten esitöitä on etsitty ulkoasiainministeriön lisäksi Kansallisarkistosta, sisäasiainministeriöstä, Rajavartiolaitoksen esikunnasta sekä eduskunnan kirjastosta tekemällä kirjallinen kysely näiden virastojen kirjaamoihin. Rajavartiolaitoksen esikunnasta ja sisäasiainministeriöstä on löytynyt joitakin rikostorjuntasopimukseen liittyviä valmisteluasiakirjoja.

Koska valtiosopimusten valmisteluaineisto koostuu usean ministeriön ja niiden alaisten virastojen diaariin viedyistä asiakirjoista ja myös työkappaleiksi laadituista muistioista, joita on laadittu usealla eri vuosikymmenellä, lähteet on nimetty asiakirjan yksilöimiseksi nimen, allekirjoituspäivämäärän ja viraston tai allekirjoittajan mukaan. Asiakirjalähteet, jotka on tulkittu viranomaisen sisäiseen käyttöön tarkoitetuiksi, ja jotka näin ollen eivät ole tulleet virallisiksi asiakirjoiksi, on kopioitu tutkijan lähdemateriaaliin. Erityisesti rajajärjestyssopimuksen val-

¹⁴ Husa ym. 2008, s. 20.

¹⁵ Takamaa 2006, s.178.

¹⁶ Ervasti 1998, s. 367 ja 382.

¹⁷ Järvinen ja Järvinen 2004, s. 58–61. Menetelmä on teorioita testaavan case-tutkimuksen kaltainen. Tutkimuksessa on yhden teorian sijaan esitetty useita tulkintoja eri säädöksistä.

¹⁸ Sopimusten valmisteluaineisto on arkistoituna ulkoasiainministeriön arkistossa ja siihen on mahdollisuus perehtyä ministeriön kirjastossa.

misteluaineistosta on löytynyt muistioita, joista ei käy ilmi edes muistion laatijan nimeä. Myös nämä muistiot on tulkittu viranomaisen sisäisiksi työkappaleiksi.¹⁹

Käytännön yhteistyötä koskevassa osuudessa aineiston rungon muodostavat rajajärjestysso-
pimuksessa määritettyjen rajavaltuutettujen kesken käyty kirjeenvaihto, yhteistoiminnasta
tehdyt pöytäkirjat sekä rajavaltuutettujen, heidän sijaisten ja apulaisten toiminnasta laaditut
muistiot. Niin ikään keskeistä lähdemateriaalia ovat pysyvän suomalais-venäläisen rajavartio-
työryhmän puitteissa laaditut kirjeet, pöytäkirjat ja muistiot. Tutkielman tekovaiheessa on
ollut mahdollisuus perehtyä pääasiassa sähköisessä muodossa oleviin pöytäkirjoihin ja muis-
toihin, jotka on talletettu pääosin Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmään vuodesta 1995 alka-
en.²⁰

Tutkielmaa varten on Rajavartiolaitosta säätelevän määräyksen mukaisesti haettu tutkimuslu-
paa, jonka Raja- ja merivartiokoulun johtaja on myöntänyt 16.10.2013. Tutkimusluvan mu-
kaisesti on tutkijalla ollut oikeus perehtyä Rajavartiolaitoksessa laadittuihin Suomen ja Venä-
jän rajavartioviranomaisten toimintaa koskeviin muistioihin, pöytäkirjoihin sekä kirjeenvaih-
toon.²¹

¹⁹ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 5 §. Lain mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä viranomaisen palveluksessa olevan laatimia muistiinpanoja.

²⁰ Rajavartiolaitoksen turvallisuustietorekisterin tietosuojaseloste. Selosteen mukaan rajatilannetta käsittelevät tiedot kuuluvat turvallisuustietorekisteriin.

²¹ RVLPAK B.20 23.11.2010, s. 3. Määräyksen mukaan lupa tarvitaan, mikäli on tarve perehtyä materiaaliin, joka ei ole julkista.

2. SUOMEN JA VENÄJÄN RIKOSTORJUNTAYHTEISTYÖN PERUSTANA OLEVAT OIKEUSSÄÄNNÖT

Tässä luvussa on tarkoituksena tutkia ja tulkita Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten rikostorjuntayhteistyötä koskevia Suomea sitovia oikeussääntöjä. Luvun alussa pyritään jäsentämään ja hahmottamaan keskeisten voimassa olevien säädösten keskinäissuhteita. Keskeisiä lähteitä ovat kansallinen lainsäädäntö ja kahdenväliset sekä monenkeskiset sopimukset, joissa Suomi ja Venäjä ovat osallisena ja jotka on saatettu valtiosisäisesti voimaan. Luvussa käsitellään myös oikeusavun ja virka-avun käsitteitä kansainvälisessä rikostorjunnan yhteistyöympäristössä niiltä osin, kun niillä on tutkimuskysymyksen kannalta merkitystä.

Yleisesti valtiosopimusten merkitys kansainvälisen oikeuden lähteenä on kasvanut. Valtiosopimusoikeutta koskevaan Wienin yleissopimukseen (SopS 33/1980) kootut kansainvälisen oikeuden oikeussäännöt säätelevät valtiosopimusten tekovaiheita, mutta valtion oma lainsäädäntö määrittelee sopimuksen valtion sisäiset valmisteluelimet ja voimaansaattamismenettelyn. Suomen perustuslaissa ei nimenomaisesti säädetä valtiosopimusten suhteesta Suomen kansalliseen normistoon, mutta sen kansainvälisiä suhteita käsittelevässä kahdeksannessa luvussa säädetään valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvan määräyksen voimaan saattamisesta lailla ja muilta osin asetuksella. Voimaansaattamissäädöksen taso määrää valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen aseman Suomen oikeusjärjestyksessä.²²

Rajavartiolaitoksen näkökulmasta Suomen ja Venäjän välisen rikostorjuntayhteistyön keskeiset voimassa olevat säädökset ovat:

- 1) Laki kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa (4/1994)
- 2) Asetus kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa (13/1994)
- 3) Rajajärjestyssopimus (SopS 32/1960)
- 4) Rikostorjuntasopimus (SopS 12/1994)
- 5) Keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus (SopS 30/1981)²³
- 6) Sopimus Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä oikeus-suojasta ja oikeusavusta siviili-, perhe- ja rikosasioissa (SopS 48/1980)

²² UM valtiosopimusopas 2012, s. 5–6; ks. myös Ojanen 2010, s. 192.

²³ Strasbourgissa 20 päivänä huhtikuuta 1959 tehty keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus.

Kansainväliselle rikosoikeusavun käsitteellä ei ole kansainvälisesti vakiintunutta määritelmää, koska oikeusavun sisältö ja toiminnan puitteet vaihtelevat eri maiden kesken. Kuitenkin oikeusavun ja virka-avun käsitteitä on kansallisesti käytetty selventämään kansainvälisen yhteistyön muotoihin liittyviä eroavaisuuksia.²⁴ Kansainvälisellä oikeusavulla on perinteisesti käsitetty tarkoitettavan tuomioistuinten ja syyttäjien välistä yhteistyötä eikä esitutkintaviranomaisten toiminta ole kuulunut edes laajan oikeusapukäsitteen sisälle. Asiassa tapahtui muutos, kun Suomessa säädettiin laki kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa (myöhemmin rikosoikeusapulaki). Rikosoikeusapulaki säädettiin sekä kansallisesti että kansainvälisesti lainsäädännölliseen tyhjiöön ja sillä pyrittiin luomaan Suomen sisälle yhtenäinen oikeusapujärjestelmä. Rikosoikeusapulaki sekä Suomen keskinäiseen oikeusapuun rikosasioissa koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen (myöhemmin eurooppalainen yleissopimus) tekemä selitys muuttivat Suomen kansallista ajattelutapaa ja Suomessa omaksuttiin erittäin laaja oikeusviranomaisen käsite, jossa oikeusviranomaisiksi katsottiin kuuluvan myös esitutkintaviranomaiset.²⁵ Rikosoikeusapulain säätämisen taustalla oli ajatus tehokkaasta, joustavasta ja laajasta oikeusavusta, joka pitäisi sisällään myös pääosan poliisin kansainvälisestä toiminnasta. Poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten osalta rikosoikeusapulain soveltamisessa on merkittävä rajaus, joka rajaa rikosoikeusapulain nojalla tehtävät toimenpiteet koskemaan vain yksittäisen jo tapahtuneen rikoksen esitutkintaa.²⁶ Koska Rajavartiolaitoksesta tuli rajavartiolain säätämisen myötä vuonna 2005 esitutkintaviranomainen, voidaan Rajavartiolaitosta pitää suomalaisena oikeusviranomaisena esitutkintatehtävissä toimiessaan.

Sisäasiainministeriön määräyksessä, joka käsittelee poliisin kansainvälistä yhteistoimintaa rikosten selvittämiseksi, kansainvälisellä oikeusavulla tarkoitetaan jo tapahtuneen rikoksen selvittämisen yhteistoimintaa ja kansainvälinen virka-apu käsittää muun esitutkintaa edistävän tiedonvaihdon²⁷. Kansainvälinen oikeusapu on eurooppalaisen yleissopimuksen mukaan tarkoitettu esitutkinnan, syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin yhteistyön välineeksi²⁸. Suomalaisen esitutkintaviranomaisten käyttäessä eurooppalaista yleissopimusta toimenpiteiden pyytämiseen, on edellytyksenä aina pyytävän toimivaltaisen viranomaisen esitutkintatoimet tapahtuneen rikoksen selvittämiseksi²⁹. Rikosoikeusapulaki sallii viranomaisten suorat yhteyden-

²⁴ OM työryhmän mietintö 2000, s. 36.

²⁵ Pajuoja 1998, s. 122 ja 131; ks. myös Keskinen 2007, s. 12. Suomi on ilmoittanut eurooppalaisen yleissopimuksen 24 artiklan perusteella Euroopan neuvoston puheenjohtajalle oikeusviranomaisiksi poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen, silloin kun ne toimivat esitutkintaviranomaisina. Rikosoikeusapulain 5 §:n mukaan oikeusapupyynnön vieraalle valtiolle voi tehdä myös esitutkintaviranomainen.

²⁶ Pajuoja 1998, s. 123–126.; ks. myös LRVL 41 §. Rajavartiolain 41 §:ssa on säädetty rajavartiomiehen toimivaltuuksista esitutkintatehtävissä.

²⁷ POHA määräys 2011, s.1.

²⁸ HE 61/1993 vp. yleisperustelut.

²⁹ OM työryhmän mietintö 2000, s. 39. Rikoksen käsite tässä yhteydessä kattaa myös sen rangaistavan yrityksen ja valmistelun.

otot sekä Suomeen tulevissa että Suomesta lähtevissä oikeusapupyynnöissä. Suomen ja Venäjän välille on omaksuttu menettely, jossa oikeusapupyynnöt menevät Suomen oikeusministeriöstä Venäjän pääsyyttäjänvirastoon eikä muita kanavia pitkin toimitettuja pyyntöjä edes oteta Venäjällä vastaan.³⁰

Rajavartiolaissa ei ole poliisilain 9 luvun 9 §:n kaltaista viittauksellista säännöstä kansainvälisestä virka-avusta. Rajavartiolaitoksella on kuitenkin mahdollisuus ja velvollisuus kansainväliseen yhteistoimintaan muun kansallisen lainsäädännön tai Suomessa voimaansaatetun kansainvälisen sopimuksen perusteella. Näyttäisi siltä, että ero poliisilakiin on lähinnä säädösteknisessä implementoinnissa eikä sillä ole rikostorjuntayhteistyön sisältöön ulottuvia vaikutuksia. Laissa henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa on säädetty Rajavartiolaitokselle toimivalta luovuttaa tietoja kansainväliselle rikospoliisijärjestölle ja sellaiselle viranomaiselle, jonka tehtäviin kuuluvat yleisen järjestyksen ylläpitäminen ja rikostorjunta. Edelleen samassa laissa on mainittu erikseen toimivalta tietojen luovuttamiseen rajajärjestyssopimuksessa tarkoitetulle viranomaiselle sopimuksessa tarkoitettuja tehtäviä varten.³¹

Suomella on ollut Neuvostoliiton ja sittemmin Venäjän kanssa kahdenvälinen lailla vuonna 1980 voimaansaatettu oikeusapusopimus (SopS 48/1980), joka on luonut perustan Suomen ja Venäjän väliselle oikeusavulle³². Oikeusapusopimus jäi voimaan Neuvostoliiton hajottua ja Venäjä tuli valtioseuraannon kautta sopimuksen toiseksi osapuolivaltioksi vuonna 1992. Suomi kävi vuonna 2000 Venäjän kanssa neuvotteluja oikeusapusopimuksen uudistamisesta. Tuolloin neuvotteluosapuolet totesivat yksimielisesti, että rikosasioiden osalta uudet Euroopan neuvoston yleissopimukset ovat tulleet sovellettavaksi myös kahdenvälisesti. Muutoin neuvotteluissa ei edetty uuteen valtiosopimukseen saakka ja näin vuoden 1980 sopimus jäi voimaan sellaisenaan.³³

Rajajärjestyssopimus ja rikostorjuntasopimus ovat Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia, joissa Rajavartiolaitos on määritetty toimivaltaiseksi viranomaiseksi, ja jotka molemmat on saatettu Suomessa asetuksella voimaan. Tällä tavoin ne on saatettu Suomessa

³⁰ Kysely KRP 31.1.2014. Rikostarkastaja Vasaran vastaus 6.2.2014.

³¹ LHTRVL 1 luku 39 §. Tietojen luovuttamisen edellytykset on säädetty LHTRVL 38 §:ssä ja ne vastaavat LHTPOL 27 §:ssä säädettyjä edellytyksiä.

³² Sopimus Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä oikeussuojasta ja oikeusavusta siviili-, perhe- ja rikosasioissa (SopS 48/1980); ks. myös voimaansaattamislaki 47/1980. *Oikeussuojasta ja oikeusavusta siviili-, perhe- ja rikosasioissa tehdyn sopimuksen määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin niistä on sovittu.*

³³ Norros 2004, s. 123 ja 168–169. Venäjä allekirjoitti keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan 7.11.1996. Se talletti mainittujen sopimusten ratifiointi-asiakirjat 10.12.1999. Sopimukset tulivat Venäjää nähden voimaan 9.3.2000. Suomi oli liittynyt sopimukseen jo vuonna 1980.

osaksi valtiosisäistä oikeusjärjestystä.³⁴ Sopimukset ovat näin ollen myös velvoittavia oikeuslähteitä, mutta niitä ei ole saatettu voimaan eduskuntalain tasolla ja tästä syystä ne ovat Suomen sisäisen oikeusjärjestyksen normihierarkiassa lain tasoista säädöstä alempiasteisia³⁵. Valtiosopimusten esityöt voidaan katsoa heikosti velvoittaviksi oikeuslähteiksi, koska ne lain esitöiden tapaan antavat tietoa säätämisen aikaisesta raja- ja rikostorjuntayhteistyön tilasta sekä kertovat sopimusten tavoitteista³⁶. Esityöt voivat antaa lisätietoa, miten jotain sopimuksen artiklaa on tulkittava, vaikkakin tulkintatilanne ratkaisee tarkemmin niiden merkityksen. Koska sopimusten esityöt ovat muutosartikloiden osaltakin yli kymmenen vuoden ikäisiä ja vanhimmillaan liki kuusikymmentä vuotta vanhoja, tulee niihin suhtautua lähdekriittisesti. On kuitenkin huomattava, että raja- ja rikostorjuntasopimusten esityöt eivät ole joidenkin muiden säädösten tapaan saaneet rinnalle korkeimpien oikeusasteiden ratkaisuja, jotka olisivat syrjäyttäneet esitöiden merkitystä.³⁷

Suomen Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välillä laadittiin vuonna 2006 rajan yli tapahtuvan rikollisuuden torjumiseksi pöytäkirja, jonka tarkoituksena oli parantaa osapuolten välistä yhteistyötä. Pöytäkirjan johdannossa on viittaukset rikostorjunta- ja rajajärjestyssopimuksiin. Pöytäkirja on luonteeltaan asianomaisten viranomaisten välille laadittu kansainvälinen hallintosopimus, jonka sopimiseen Rajavartiolla on ollut toimivalta rajavartiolaitain 83 §:n perusteella.³⁸ Kansainvälisenä hallintosopimuksena pöytäkirjan soveltamisala ulottuu vain asianomaisten viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyviin teknisiin ja muutoin merkitykseltään vähäisiin kysymyksiin, joilla ei voida asettaa velvoitteita muille viranomaisille tai yksityisille tahoille. Kansainväliset hallintosopimukset ovat oikeudellisesti sitovia, vaikka ne eivät ole Wienin yleissopimuksen mukaisesti valtioita kansainvälisoikeudellisesti sitovia valtiosopimuksia.³⁹

Tässä luvussa on esitetty Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyötä Venäjän viranomaisten kanssa koskevat keskeiset oikeussäännöt sekä esitetty perustelut, miksi oikeussäännöt ovat velvoittavia Rajavartiolaitoksen toiminnassa. Luvussa esitetyn perusteella voidaan todeta,

³⁴ Ojanen 2010, s. 54. Ojaseen mukaan kansallisen ja kansainvälisen oikeuden suhde on dualistinen, menettelyssä, jossa kansainvälinen sopimus edellyttää valtion sisäinen voimaansaattamisen.

³⁵ Husa ym. 2009, s. 16 ja 21.

³⁶ Wienin yleissopimus 32 artikla. ks. myös Hakapää 2003, s. 38.

³⁷ Tolonen 2003, s. 115–119.

³⁸ HE 6/2005 vp., s.148. 83 §:n yksityiskohtaiset perustelut. *Valtion keskushallintoon kuuluville viranomaisille voidaan säätää toimivalta hallintosopimusten tekemiseen.*

³⁹ UM valtiosopimusopas 2012, s. 25–27. *Kansainvälinen hallintosopimus muotoillaan oikeudellisesti sitovaan muotoon. Samalla on kuitenkin vältettävä muotoiluja, joilla on Suomen valtiota koskevia tai muutoin osapuolena olevan viranomaisen toimivallan ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia.*; ks. myös PeVL 15/1994 vp. Lausunnossa otetaan kantaa viraston valtuuteen tehdä sopimuksia. *Valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, valtuutuksessa on ilmaistava ne kansainvälisen oikeuden subjektit, joiden kanssa sopimuksia tehdään.*

että Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtävien kansainvälinen yhteistoiminta Venäjän viiranomaisten kanssa perustuu sitä velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin, joista tärkeimpiä ovat eurooppalainen yleissopimus, rajajärjestyssopimus ja rikostorjuntasopimus. Kansainvälisen sopimuksen asema Suomen oikeusjärjestyksessä määräytyy viime kädessä voimaansaattamissäädöksen tason mukaisesti. Rikostorjuntayhteistyössä tehtäville yksittäisille toimenpiteille, jotka koskevat yksityisiä tahoja, tulee löytyä eduskuntalain tasoinen toimivaltasäännös⁴⁰. Rajavartiolaitoksen suorittamille toimenpiteille toimivaltasäännökset on kirjattu rikos-oikeusapulakiin ja Rajavartiolaitosta koskevaan erityislainsäädäntöön. Keskeistä on tunnistaa oikeus- ja virka-apuun liittyvät erot niin toimivallan kuin menettelynkäin osalta. Näitä eroja tarkastellaan tarkemmin sopimuskohtaisessa käsittelyssä seuraavissa luvuissa.

2.1 Rajajärjestyssopimus

Tässä luvussa tarkastellaan rajajärjestyssopimusta Suomen ja Venäjän välisen rikostorjuntayhteistyön instrumenttina. Sopimuksen tavoitteiden ymmärtämiseksi luvun alussa on lyhyt kuvaus rajajärjestyssopimuksen syntymisestä ja keskeisistä muutoksista. Yhteistyötä tarkastellaan tässä luvussa kahtena kokonaisuutena, joista toinen koskee tietojenvaihtamista ja toinen muita rikostorjuntatoimenpiteitä.

Suomen ja Neuvostoliiton kesken vuonna 1948 solmitut sopimukset rajalla noudatettavasta järjestyksestä sekä rajaselkkausten ja -tapahtumain selvittämisjärjestyksestä lakkasivat olemasta voimassa vuonna 1959. Suomen ja Neuvostoliiton välisissä neuvotteluissa päädyttiin laatimaan yksi sopimus, joka olisi sisällöltään kattavampi kuin vuonna 1948 laaditut sopimukset.⁴¹ Suomessa asiaa hoiti ulkoasiainministeriön asettama toimikunta, jossa oli edustettuina ulkoasiainministeriön lisäksi Rajavartiolaitos ja sisäasiainministeriön poliisiasiain osasto. Jo tuolloin sopimuksen laadinnassa esille nousi Neuvostoliiton tekemässä sopimusehdotuksessa ollut kohta, joka koski rajan tahallisesti ylittäneiden henkilöiden palauttamista Neuvostoliittoon vastoin muun muassa sen aikaista ulkomaalaisasetuksen turvapaikkaoikeutta ja rikoksentehtäjän luovuttamista koskevia säädöksiä. Asia oli myös poliittisesti herkkä ja Suomen toimikunnan vastaehdotus mukaili vuoden 1948 sopimusta sellaisten tahallisten rajanyli-

⁴⁰ HE 57/1994 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 52 §:n kohdalla, jonka mukaan kansainvälisellä sopimuksella ei voida luoda toimivaltaa voimassa olevasta lainsäädännöstä poikkeavalla tavalla ja että sopimuksilla voidaan ainoastaan täsmentää lainsäädäntöön perustuvaa toimivaltaa ja ohjata sen käyttöä.

⁴¹ UM muistio 21.12.1959, s. 3.

tysten viemisestä diplomaattisesti ratkaistavaksi, joita rajavaltuutetut eivät voineet välittömästi ratkaista. Suomen vastaehdotus hyväksyttiin eräin pienin teknisin korjauksin.⁴²

Rajajärjestyssopimuksen voimassaolosta sovittiin Suomen ja Venäjän välillä vuonna 1992 Neuvostoliiton hajoamisen johdosta käydyssä sopimuskartoituksessa ja sen uudistamisesta muuttuneita olosuhteita vastaavaksi neuvoteltiin molempien maiden rajavartiolaitosten yhteisestä aloitteesta vuosina 1996–1997⁴³. Suomen tavoitteena neuvotteluissa oli vuonna 1960 laaditun sopimuksen kokonaisuudistus sen saattamiseksi ajanmukaiseen asuun. Venäjän neuvotteluosapuolen ilmoitettua, että sopimuksen kokonaisuudistus ei olisi Venäjän kansallisen käsittelyn kannalta mahdollista kohtuullisessa ajassa, päädyttiin sopimukseen lisäämään osat V ja VI, joissa määritellään rajavartiolaitosten yhteistyötavat ja muodot.⁴⁴ Ennen sopimuksen voimaansaattamista pyydettiin Suomen viranomaisilta lausunnot siitä, sisältävätkö sopimusmuutokset lainsäädännön alaan kuuluvia tai muutoin eduskunnan suostumusta edellyttäviä määräyksiä⁴⁵. Oikeusministeriö kiinnitti tuolloin lausunnossaan huomiota rajajärjestyssopimuksen 39 artiklaan, joka käsittelee rajatapahtuman tutkimisen suhdetta kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa koskeviin säännöksiin. Tutkijalla hallussa olevasta valmisteluaineistosta ei käy ilmi, millaisiin johtopäätöksiin oikeusministeriön lausunto lopulta johti.⁴⁶ Sopimusmuutokset säädettiin voimaan Tasavallan Presidentin asetuksella 18.6.1998⁴⁷. Tasavallan Presidentin esittelyasiakirjaan liitettyssä muistiossa on mainittu, että sopimusta soveltaessa viranomaiset toimivat aina kansallisen lainsäädännön määrittelemän toimivallan puitteissa⁴⁸.

Rajajärjestyssopimuksessa toimivaltaisiksi viranomaisiksi on säädetty Suomen Rajavartiolaitos ja Venäjän Rajavartiolaitos sille alistettuine rajavoukkoineen sekä asianomaisiksi viranomaisiksi Suomen ja Venäjän rajavaltuutetut, heidän sijaisensa ja apulaisensa. Sopimus on näin ollen luotu rajavartiolaitosten yhteistyön välineeksi.⁴⁹ Kuten edellä todettiin, Rajavartiolaitoksen suorittama rikostorjuntatoimenpide ei voi perustua pelkästään kansainväliseen sopimukseen, vaan sen taustalla on oltava Rajavartiolaitoksen tehtäviä ja toimivaltaa säätelevä eduskuntalain tasoinen säädös.

⁴² UM muistio 4.1.1977.

⁴³ UM muistio 9.6.1998.

⁴⁴ UM muistio 2.7.1996, s. 1–2.

⁴⁵ UM lausuntopyyntö 21.5.1997.

⁴⁶ OM lausunto 13.6.1997.

⁴⁷ Voimaansaattamisasetus 18.6.1998 SopS 54.

⁴⁸ UM muistio 9.6.1998.

⁴⁹ RJS 24 artikla.

Kuten edellä kävi ilmi, sopimus pyrittiin uudistamaan kokonaisuudessaan 1990-luvulla, mutta uudistus jäi vain osittaiseksi. Rajajärjestyssopimus poikkeakin termien ja kirjoitustavan osalta kansallisesta lainsäädännöstä sisältäen vanhoja ilmaisuja. Tässä tutkielmassa ei ole mahdollista tarkastella sopimusta oikeuslingvistiikan näkökulmasta. Koska rajajärjestyssopimuksen tekstit eivät ole eksakteja ja yksiselitteisiä, tulee pohtia, millä tekniikalla sopimuksen artikloita tulisi tulkita. Wienin yleissopimuksen 32 artiklan mukaan ”*valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä*”, ”*antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys*” sekä niin että tulkinta tapahtuu ”*valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa*”.⁵⁰

Säännöksen sananmukaisessa tulkinnassa sopimusta tulkitaan sen kieliasun mukaisesti. Oikeustieteen lähtökohtana on kieliasun mukainen tulkinta, joka nojautuu yleiseen kielenkäyttöön.⁵¹ Rajajärjestyssopimus ei sisällä termien määritelmiä ja termit poikkeavat Suomen kansallisessa lainsäädännössä käytetyistä termeistä. Esimerkiksi rajajärjestyssopimuksessa mainittu ”*valtakunnan rajan laiton ylittäminen*” on kirjoitettu rikoslakiin valtionrajarikoksena. Tästä syystä kieliasun mukainen tulkinta on vaikeaa sellaisissa tilanteissa, joissa tarkasteltavana on yhtä aikaa useita säädöksiä rinnan. Rajajärjestyssopimus ei muodosta käsitteidensä ja lauseiden osalta yhtenäistä kokonaisuutta Suomen muun oikeusjärjestyksen kanssa. Yksinomaan kieliasun mukainen tulkinta on sopivin sellaisten artikloiden osalta, joissa teksti ilmaisee sellaisenaan merkityssisällön.⁵²

Rajajärjestyssopimuksen systemaattisessa tulkinnassa sopimuksen artiklat liitetään osaksi samaa asiaa käsittelevää muuta säännöstöä muodostaen näistä yhteisen ristiriidattoman kokonaisuuden. Tässä tulkintatavassa säädösten tulkitsijan on yksittäistä artiklaa tulkitessaan tarvittaessa täydennettävä säädösten muodostamaa perusrakennetta. Tässä tulkintatekniikassa on tärkeää hahmottaa se säädöskokonaisuus, jonka osana rajajärjestyssopimus sijaitsee. Rajajärjestyssopimuksen velvoitteiden hoitaminen on huomioitu Rajavartiolaitosta koskevien säädösten esitöissä ja sopimus on liitetty kiinteäksi osaksi kansallista lainsäädäntöä jo valmisteluvaiheessa⁵³. Systemaattinen tulkinta on käyttökelpoinen tekniikka niiden asioiden osalta, joita säädellään sekä rajajärjestyssopimuksessa että muualla lainsäädännössä.⁵⁴ Systemaattinen tulkinta edellyttää ristiriidattomuutta ja ristiriitatapauksissa tulevat käytettäväksi ristiriitoja

⁵⁰ Wienin yleissopimus 31 artikla.

⁵¹ Tolonen 2003, s. 109.

⁵² Laakso 1990, s. 147–148.

⁵³ HE 6/2005 vp. Rajajärjestyssopimus on kirjattu useaan kohtaan yksityiskohtaisiin perusteluihin. Tietojen luovuttaminen ulkomaisille viranomaisille s. 181.

⁵⁴ Laakso 1990, s. 159–162.

poistavat oikeusperiaatteet erityisemmän lain, ylempään lain ja myöhemmän lain saadessa etusijan tulkinnassa.⁵⁵

Tavoitteellisen tulkinnan käyttö voisi tulla kysymykseen rajajärjestyssopimuksen kohdissa, joissa tulkinnanvaraiselle säädöstekstille tulisi löytää sopimuksen tarkoitusta parhaiten vastaava merkityssisältö. Rajajärjestyssopimuksen alkuun on kirjattu yleinen tavoitesäännös eräänlainen valtioiden välistä yhteistyötä korostava tavoiteklausuuli, josta ote kuuluu:

”Suomen Tasavallan Hallitus toiselta puolen ja Sosialististen Neuvostotasavallain Liiton Hallitus toiselta puolen haluten määritellä ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeelliset Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavan järjestyksen ylläpitämiseksi asianmukaisena, sekä haluten ehkäistä rajatapahtumain syntymisen, ja jos sellaisia syntyy, taata niiden pikaisen tutkimisen ja selvittämisen, ovat päättäneet tässä tarkoituksessa tehdä tämän sopimuksen.”

Sopimuksen tavoitteita on mahdollista löytää myös sen valmistelutöistä. Yleistä tarkoituksäännöstä ei voida pitää jonkin tietyn artiklan tulkintaa sitovasti ohjaavana normina. Vaikka rajajärjestyssopimukseen onkin kirjattu selkeä tavoitesäännös, tulee tavoitteellisen eli teleologisen metodin käytössä tuntea myös mahdolliset sopimuksen sisällä esiintyvät muut tavoitteet.⁵⁶

2.1.1 Rajajärjestyssopimus ja tietojenvaihtaminen

Tietojenvaihtamiseen liittyvän asian tutkimiseksi on syytä aluksi lyhyesti käsitellä Rajavartiolaitoksen tiedon tallettamiseen käytettävät rekisterit ja niiden käyttötarkoitukset. Henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 1 luvun 3 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen henkilörekisteri jakautuu osarekistereihin seuraavasti:

”Rajavartiolaitoksen toiminnallinen tietojärjestelmä on rajavartiolaitoksen valtakunnalliseen käyttöön tarkoitettu pysyvä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävä henkilörekisteri, jonka valtakunnalliseen käyttöön tarkoitettuja osarekistereitä ovat:

- 1) tutkinta- ja virka-apurekisteri;*
- 2) lupa-asioiden rekisteri;*

⁵⁵ Tolonen 2003, s. 110.

⁵⁶ Laakso 1990, s. 169–177; ks. myös Tolonen 2003, s. 110. Tolonen mukaan tavoitteellinen tulkinta korostaa tulkitsijan tavoitteita.

- 3) *valvonta-asioiden rekisteri;*
- 4) *rikoksesta epäiltyjen rajavartiolaitoksen rekisteri;*
- 5) *turvallisuustietorekisteri.*”

Osarekistereitä koskevissa pykälissä on säädetty tarkemmin niistä tiedoista, joita rekisterissä voidaan käsitellä. Lupa-asioiden rekisteriä⁵⁷ lukuun ottamatta pykälissä on viittaus poliisilain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen rajavartiolaissa tai muualla laissa rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien suorittamiseen. Poliisilain 1 luvun 1 §:ssä on säädetty poliisin tehtäväksi rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen, joten Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtävien kannalta tarpeellinen tieto voidaan henkilörekisteriin tallettaa ja sitä sieltä tarvittaessa myöhemmin tässä luvussa kuvatulla tavalla yhteistyössä Venäjän Rajavartiopalvelun kanssa käyttää.⁵⁸

Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa 1 luvun 4 §:

”Edellä 3 §:ssä mainitun henkilörekisterin lisäksi voidaan rajavartiolaitoksessa perustaa tarpeellinen henkilörekisteri:

- 1) *rajavartiolaitoksen valtakunnalliseen käyttöön;*
- 2) *hallintoyksikön tai hallintoyksiköiden käyttöön;*
- 3) *rajavartiolaitoksessa muodostetun työryhmän käyttöön.*”

Laissa ei ole osarekisterien kaltaisesti säädetty tämän tarpeellisen henkilörekisterin käytön tarkoituksesta. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä on mainittu yhdeksi käyttötarkoitukseksi Rajavartiolaitokselle säädettyjen poliisilain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset rikosanalyysit.⁵⁹

Laissa henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa 4 luvun 39 §:n 1 momentin 5 kohdassa on säädetty tietojen luovuttamisesta rajajärjestyssopimukseen perustuen seuraavasti:

”Rajavartiolaitos saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilörekisterinsä tietoja:

- 5) *Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnanrajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä tehdyssä sopimuksessa*

⁵⁷ LHTRVL 1 luku 8 §. *Lupa-asioiden rekisteri voi sisältää tietoja, joita on tarpeen käsitellä poliisilain 1 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rajavartiolaissa tai muualla laissa rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.*

⁵⁸ LHTRVL 1 luku 7, 9, 11 ja 12 §.

⁵⁹ HE 6/2005 vp., s. 159. Hallituksen esityksessä on viitattu poliisilain (493/1995) 1 §:n 1 momenttiin, jossa poliisin tehtäväksi on säädetty rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

(SopS 32/1960) tarkoitetuille viranomaisille sopimuksessa tarkoitettuja tehtäviä varten.”

Kohdan perusteella on tulkittavissa, että tietojen luovuttaminen on mahdollista vain sopimuksessa toimivaltaisiksi tai asianomaisiksi mainituille viranomaisille. Täten kansallisessa lainsäädännössä on säädetty mahdolliseksi tietojen luovuttaminen rajajärjestyssopimuksen säätelämällä tavalla vain Venäjän Rajavartiopalvelulle.

Tietojen luovuttamisen kannalta keskeistä on se, että luovutettavat tiedot ovat sopimuksessa tarkoitettuja tehtäviä varten. Sopimuksessa tarkoitettut tehtävät on mainittu ensisijaisesti rajajärjestyssopimuksen artikloissa. Epäselvissä tilanteissa on mahdollista hakea tukea tulkinnalle sopimuksen tavoitesäännöksestä tai sopimuksen esitöistä. Rajajärjestyssopimuksessa rikostorjunnan kannalta keskeiset tietojenvaihtoa koskevat artikkelit ovat 33 artikla ja 34 artikla, ja ne kuuluvat:

”33 artikla

Sopimuspuolten toimivaltaiset ja asianomaiset viranomaiset vaihtavat kokemuksia ja tietoja, jotka koskevat erityisesti

a) valtakunnan rajalla vallitsevaa tilannetta;

b) kummassakin maassa voimassa olevaa valtakunnan rajan vartiointia ja henkilöliikenteen valvontaa koskevaa lainsäädäntöä;

c) liikenteen järjestämistä valtakunnan rajan yli;

d) ylityspaikkojen kehittämistä valtakunnan rajalla; sekä

e) valtakunnan rajan laittomien ylittäjien ja heidän avustajiensa käyttämiä uusia toimintatapoja ja väärennetyjä matkustusasiakirjoja sekä keinoja ja menetelmiä niiden paljastamiseksi.

34 artikla

1. Sopimuspuolten toimivaltaiset ja asianomaiset viranomaiset antavat toisilleen oma-aloitteisesti tai pyynnöstä sellaisia tietoja, joilla on merkitystä

a) valtakunnan rajan laittoman ylityksen tai rajan yli tapahtuvan henkilöiden laittoman kuljettamisen ehkäisemisessä, paljastamisessa tai selvittämisessä;

b) väärrien tai väärennetyjen matkustusasiakirjojen paljastamisessa;

c) henkilöllisyyden selvittämisessä; tai

d) valtakunnan rajalla tai rajanylityspaikoilla tapahtuvan muun lainvastaisen toiminnan ehkäisemisessä, paljastamisessa tai selvittämisessä, kun tämä kuuluu tässä sopimuksessa tarkoitettujen viranomaisten toimivaltaan.

2. Sopimuspuolten toimivaltaiset ja asianomaiset viranomaiset voivat kieltäytyä tämän artiklan 1 kohdassa lueteltujen tietojen luovuttamisesta, jos se on ristiriidassa kyseessä olevan valtion lainsäädännön tai sen kansainvälisten velvoitteiden kanssa tai vaarantaa sen kansallista turvallisuutta.”

33 artikla käsittelee kokonaisuudessaan tietojenvaihtamista yleisestä rajalla vallitsevasta tilanteesta. Sen soveltaminen rikostorjuntatehtävissä tulee kysymykseen esimerkiksi vaihdettaessa tietoa yleisesti rikollisesta toiminnasta Venäjän ja Suomen rajavartiolaitoksen välillä. 33 artikla ei koske yksittäisiä tapauksia ja henkilötietoja vaan tietoja yleisemmin, kun taas 34 artikla koskee yksittäisiä tapauksia ja muun muassa niihin liittyviä henkilötietoja. Koska 34 artiklan sanamuoto on varsin laava se mahdollistaa tietojenvaihtamisen lähes kaikista Rajavartiolaitoksen tutkimista rikosasioista, joissa myös Venäjän Rajavartiolaitos on toimivaltainen.⁶⁰ Kieliasun mukainen tulkinta ei aseta tietojenvaihtamiselle tarkkoja rajoja. Tulkinnassa on kuitenkin hyvä muistaa rajajärjestyssopimuksen tavoitesäännös, joka ohjaa tietojenvaihtamisen rajajärjestyksen ylläpitämiseen ja rajatapahtuman tutkimiseen. Edelleen on huomattava, että tietoja ovat oikeutettuja vaihtamaan toimivaltaisina viranomaisina pysyvän suomalais-venäläisen rajavartiolaitosryhmän jäsenet tai asianomaisina viranomaisina rajavaltuutetut, heidän sijaisensa tai apulaisensa.⁶¹ Rekisteritietojen luovuttaminen koskee kaikkia Rajavartiolaitoksen henkilörekistereitä ja osarekistereitä, mutta tietojen luovuttaminen ei saa olla ristiriidassa kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Tietojen luovuttamisesta kieltäytyminen voisi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun pyynnön täyttäminen edellyttäisi, että vieraille valtiolle luovutettaisiin sellaisia tietoja tai asiakirjoja, jotka ovat yleisen edun esimerkiksi Suomen turvallisuuden tai yksityisen edun esimerkiksi turvapaikanhakijan turvallisuuden vuoksi salassa pidettäviä. Rekisteritietoja voidaan luovuttaa myös muuhun kuin rekistereiden käyttötarkoituksen mukaiseen käyttöön, jos ne ovat välttämättömiä sellaisen rikoksen ennalta estämiseksi tai selvittämiseksi, josta saattaa seurata vankeutta⁶².

Edellä tässä luvussa on käsitelty tiedon luovuttamista Rajavartiolaitoksen henkilörekistereistä. Rajavartiolaitoksella on hallussaan myös sellaista viranomaistietoa, joka ei ole löydettävissä

⁶⁰ LRVL 42 §:n 1 mom. *Rajavartiolaitos toimittaa, esitutinnan, kun on syytä epäillä, että on tehty rikos, joka koskee rajavartiolaitoksen valvottavan rajan ylittämisestä annettujen säännösten tai määräysten rikkomista rikoslain 17 luvun 7 tai 7 a §:ssä säädetyllä tavalla tai muulla laissa säädetyllä tavalla, rikoslain 17 luvun 8 ja 8 a §:ssä tarkoitettua laittoman maahantulon järjestämistä ja näihin tekoihin liittyvää rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskauppaa sekä muuta rikoslain 25 luvussa tarkoitettua vapautteen kohdistuvaa rikosta, rajavartiolaitoksen tarkastettavaa asiakirjaa koskevaa rikoslain 33 luvun 1–4 §:ssä tarkoitettua väärennysrikosta, rikoslain 17 luvun 7 b §:ssä tarkoitettua alueloukkausta tai muuta Suomen alueellisen koskemattomuuden loukkaamista taikka rajavartiolaitoksen valvottavaksi säädetyn muun säännöksen tai määräyksen noudattamatta jättämistä.*

⁶¹ RJS 24 artikla.

⁶² LHTRVL 39 §:n 2 mom. 3 kohta.

sellaisenaan henkilörekistereistä. Tietoa voi olla esimerkiksi viranomaisen omaan sisäiseen käyttöön laatimissa muistiinpanoissa tai viranomaiselle lähetetyssä sähköpostissa. Tämän tiedon luovuttamisesta ei ole erikseen säädetty laissa henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa, joten eduskuntalain tasoinen säädös toimivallan löytämiseksi on oltava muualla lainsäädännössä. Ratkaisu löytyy asiaa koskevasta yleisestä lainsäädännöstä. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (myöhemmin julkisuuslaki) 30 § kuuluu:

”Sen lisäksi, mitä laissa erikseen säädetään, viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle.”

Lakia koskevassa hallituksen esityksessä on ehdotettu, että tietoja voitaisiin antaa ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle silloin, kun vastaavien tietojen antaminen suomalaiselle viranomaiselle olisi mahdollista. Tietojen antamisen edellytyksenä on, että viranomaisten välinen yhteistyö asiassa, jota varten tietoja pyydetään, perustuu kansainväliseen Suomea sitovaan sopimukseen tai säädökseen.⁶³

2.1.2 Rajajärjestyssopimus ja rikostorjuntatoimenpiteet

Tarkastelen rajajärjestyssopimuksen nojalla tehtävää muuta rikostorjuntayhteistyötä rikosten ennalta estämisen, selvittämisen ja syytteeseen saattamisen kannalta. Rajajärjestyssopimuksen VI osa käsittelee rajatapahtumien ehkäisemistä, paljastamista ja selvittämistä. Rajajärjestyssopimuksen 36 artiklan kuuluu:

”Sopimuspuolet ovat velvolliset

1. ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin sellaisten tapahtumien ehkäisemiseksi, joita valtakunnan rajalla saattaa esiintyä; sekä

2. tutkimaan ja tarpeen vaatimissa tapauksissa ratkaisemaan kaikki rajatapahtumat, kuten

a) ampumiset valtakunnan rajan yli toisen sopimuspuolen henkilöitä tai valtion aluetta kohti;

⁶³ HE 30/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut. Asiaan ei ole valiokuntien lausunnoissa tai mietinnöissä lain valmisteluvaiheen aikana otettu kantaa.

- b) toisen sopimuspuolen valtion alueella olevien henkilöiden surmaamiset tai haavoittamiset valtakunnan rajan yli suoritetun ammunnan seurauksena, pahoinpitelyt ja muunlaiset terveyden vahingoittamiset samoin kuin pakkotoimenpiteet näitä henkilöitä vastaan;*
- c) toiseen sopimuspuoleen kohdistuvat loukkaavat teot;*
- d) henkilöiden laittomat valtakunnan rajan ylitykset;*
- e) ilma-alusten, meri- ja jokialusten ja pienemmän uivan kaluston laittomat valtakunnan rajan ylitykset;*
- f) luonnonvoimien aiheuttamat omaisuuden tai kaluston siirtymiset valtakunnan rajan yli;*
- g) porojen ja kotieläinten valtakunnan rajan ylitykset;*
- h) raja- ja merimerkkien siirtäminen, vahingoittamiset tai hävittämiset;*
- i) tulipalojen leviämiset valtakunnan rajan yli;*
- j) muut tapahtumat, jotka estävät asianmukaisen järjestyksen ja rauhallisten olojen ylläpitämistä valtakunnan rajalla.”*

Rajavartiolain 27 §:ssä säädetään rajatapahtuman tutkimisesta ja siinä viitataan rajajärjestys-sopimuksessa tarkoitettuun rajatapahtumaan. Pykälän esitöiden mukaan rajatapahtumaan ei välttämättä sisälly rikoslain mukaista rikosta, mutta rajatapahtuman tutkinta voi kuitenkin johtaa esitutkinnan aloittamiseen.⁶⁴ Rajatapahtuman tutkiminen rinnastetaan rajavartiolaissa poliisitutkintaan ja siinä noudatetaan soveltuvin osin, mitä esitutkinnasta ja poliisitutkinnasta säädetään. Rajatapahtuman tutkimiseksi on mahdollista tarkastaa esineitä ja asiakirjoja sekä päästä paikkaan tai alueelle, jossa tutkinnan kohteena oleva tapahtuma on sattunut.⁶⁵

Rajajärjestyssopimuksen 36 artiklan toisessa momentissa luetelluista tapahtumista kohdat a, b, d, e ja h ylittävät esitutkinnan toimittamisen kynnyksen lähes poikkeuksetta ja muissakin kohdissa esitutkinta on mahdollinen. Rajajärjestyssopimuksen 39 artiklan mukaan rajavaltuutetut, heidän sijaisensa ja apulaisensa voivat suorittaa rajalla yhteisiä tutkimuksia rajatapahtuman selvittämiseksi sekä laatia tutkimuksesta pöytäkirjan. Artiklassa on vielä erikseen mainittu, että sopimukseen perustuva rajatapahtuman yhteinen tutkimus ei ole oikeudellinen tutkimus.⁶⁶ Voidaan perustellusti kysyä, onko yhteisellä tutkimuksella ja siinä yhteydessä saa-

⁶⁴ HE 6/2005 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, s. 108.

⁶⁵ LRVL 27 § 1 mom. *Rajavartiolaitoksen tutkinnassa noudatetaan soveltuvin osin, mitä esitutkinnasta ja poliisitutkinnasta säädetään.*

⁶⁶ RJS 39 artikla. *Sopimuspuolten rajavaltuutetut, heidän sijaisensa ja apulaisensa voivat asiasta etukäteen sovittuaan suorittaa rajalla yhteisiä tutkimuksia rajatapahtumien selvittämiseksi. Tällaista tutkimusta johtaa se sopimuspuoli, jonka valtion alueella se suoritetaan. Tutkimuksesta laaditaan toimituspöytäkirja tai pöytäkirja, jos jompikumpi sopimuspuoli sitä vaatii. Tässä artiklassa tarkoitettua rajatapahtuman yhteistä tutkimusta ei ole pidettävä oikeudellisena tutkintana.*

duilla tiedoilla merkitystä rikostorjunnan näkökulmasta. Käytännössä esitutkinta ja rajatapahtuman tutkinta kulkevat rinnakkain, mutta eivät ole täysin erillisiä ja toisista riippumattomia tutkintoja⁶⁷. Suomen ja Venäjän rajavartioviranomaisten välillä voidaan rajatapahtuman tutkimisen yhteydessä vaihtaa esimerkiksi valokopioita asiakirjoista tai tutkia yhteisesti väärennetyiksi epäiltyjä matkustusasiakirjoja, jotka toinen sopimusosapuoli on oman maan lainsäädännön nojalla saanut tai ottanut haltuunsa. Tämä materiaali on myös esitutkinnan kannalta usein merkityksellistä ja sitä voidaan käyttää esitutkinnassa esimerkiksi epäilyjen varmistamiseksi ja jatkotoimien suunnittelemiseksi. Rikokseen liittyvistä todisteista ei ole säädetty rajajärjestyssopimuksessa, joten esitutkinnassa tarvittavien todisteiden pyytämistä tai luovuttamista ei voida perustella rajajärjestyssopimuksen nojalla. Todisteena rajatapahtuman tutkimuksen yhteydessä saatua aineistoa voidaan käyttää Suomessa vain siinä tapauksessa, että Venäjän asianomaiset viranomaiset antavat siihen luvan.⁶⁸ Asiassa tuomioistuin voi vapaan todistelun periaatteen mukaisesti harkita todisteen kelpoisuutta oikeudenkäynnissä⁶⁹.

Oikeusministeriö on rajajärjestyssopimuksen muuttamista koskevassa lausunnossaan vuonna 1997 pitänyt tarpeellisenä arvioida rajajärjestyssopimuksen 39 artiklan suhdetta kansainvälistä oikeusapua rikosasioissa koskeviin säädöksiin. Samassa lausunnossaan oikeusministeriö on pitänyt tärkeänä määritellä tarkemmin yhteistä rajatapahtuman tutkimusta tekevien tehtävät ja toimivallan.⁷⁰ Tutkimuksessa ei ole käynyt esille, että oikeusministeriön lausunto asiassa olisi johtanut jatkotoimiin. Lausunnon perusteella on kuitenkin havaittavissa, että rajajärjestyssopimuksessa käytetyt termit ja menettelyt saattavat olla Suomen kansallisen oikeusviranomaisen näkökulmasta tulkinnanvaraisia.

2.1.3 Johtopäätökset rajajärjestyssopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta

Rajajärjestyssopimus on käyttökelpoinen sopimus sovellettavaksi Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyössä Venäjän Rajavartiopalvelun kanssa. Sopimus luo Rajavartiolaitokselle mahdollisuuden ja velvoitteen kansainväliseen yhteistyöhön ja Rajavartiolaitosta koskeva kansallinen lainsäädäntö, erityisesti laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa, luo toimivallan yksittäisten tietojen luovuttamiseen ja toimenpiteiden tekemiseen. Rajavartiolaitosta koskevassa kansallisessa lainsäädännössä ja niiden esitöissä on otettu huomioon rajajär-

⁶⁷ LRVL 27 §; ks. myös HE 224/2010 vp. *Esitutkinta ja poliisitutkinta eivät välttämättä ole erillisiä, vaan poliisitutkimassa ilmi tullut rikosepäily saattaa johtaa esitutkinnan käynnistymiseen.*

⁶⁸ Keskinen 2007, s. 18. Keskinen on tutkimuksessaan todennut, että poliisin virka-apupyynnön perusteella saadut tiedot on käytettävä siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty. Tiedustelutietojen käyttäminen todisteina vaatii luvan tietoja antaneelta valtiolta.

⁶⁹ Ylevä 2014. Luento esiupseerikurssille 16.1.2014.

⁷⁰ OM lausunto 13.6.1997.

jestyssopimuksen velvoitteet. Rajajärjestyssopimuksen suurin arvo rikostorjuntayhteistyölle on velvoite tietojenvaihtamisesta rajalla tai rajanylityspaikoilla tapahtuvan rikollisuuden ehkäisemisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä. Näiden tietojen avulla voidaan suunnata rikostorjuntatoimenpiteitä oikeisiin kohteisiin. Rajatapahtuman tutkinnan nojalla ei tule kuitenkaan tehdä sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät kuulu enää rajajärjestyssopimuksessa tarkoitettuihin tehtäviin. Näitä toimenpiteitä ovat esimerkiksi todisteiden pyytäminen tai takavarikon suorittaminen rikosasiassa. Sopimuksesta voidaan löytää kolme keskeistä sen soveltamista rajoittavaa tekijää: Sopimus rajoittuu alueellisesti yhteistyöhön, joka koskee rajan ylittävää rikollisuutta Suomen ja Venäjän rajalla. Asiallisesti sopimuksen soveltamisala rajoittuu sellaiseen rikollisuuteen, joka kuuluu sekä Rajavartiolaitoksen että Venäjän rajavartiopalvelun tehtäväalueelle. Sopimuksen mukaisessa rikostorjuntayhteistyössä toimivaltaisina viranomaisina ovat pysyvän suomalais-venäläisen rajavartiotyöryhmän jäsenet tai asianomaisina viranomaisina rajavaltuutetut, heidän sijaisensa ja apulaisensa. Yhteistyön tekeminen on mahdollista vain näille sopimuksessa mainituille rajavartiomiehille.

2.2 Rikostorjuntasopimus

Tässä luvussa tarkastellaan rikostorjuntasopimusta Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten välisenä rikostorjuntayhteistyön välineenä. Yhteistyötä käsitellään kahtena kokonaisuutena, joista toinen koskee tietojenvaihtamista ja toinen muita rikostorjuntatoimenpiteitä. Suomen ja Venäjän välinen rikostorjuntasopimus tuli voimaan 17.2.1994. Rajavartiolaitos oli alkuperäisessä sopimuksessa mainittu toimivaltainen viranomaisena samoin kuin silloisen Venäjän turvallisuusministeriön rajavartiojoukot. Vuonna 1996 tehdyissä sopimusmuutoksissa Venäjän federaation turvallisuusministeriön nimi muutettiin Venäjän federaation turvallisuuspalveluksi (FSB), mutta tässä yhteydessä Venäjän Rajavartiopalvelu jäi pois toimivaltaisten viranomaisten luettelosta. Asiaan saatiin korjaus vasta vuonna 2001, jolloin sopimus päivitettiin nykymuotoonsa lisäten Venäjän Rajavartiopalvelu toimivaltaiseksi viranomaiseksi.⁷¹

Suomen ja Venäjän välinen rikostorjuntasopimus on niin sanottu virka-apuinstrumentti ja kaikki sen nojalla tehtävät toimenpiteet eivät kuulu oikeusavun piiriin. Sopimuksen alussa viitataan vuoden 1978 Suomen ja Neuvostoliiton väliseen oikeusapusopimukseen, joka saatettiin Suomessa voimaan vuonna 1980⁷². Vaikka rikostorjuntasopimuksessa ei olekaan viittaus-

⁷¹ RVLE lausunto 19.3.2001. Lausunnossa on mainittu Venäjän Rajavartiopalvelun jääneen vahingossa pois toimivaltaisten viranomaisten joukosta.

⁷² Sopimus Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä oikeussuojasta ja oikeusavusta siviili-, perhe- ja rikosasioissa (SopS 48/1980); ks. myös voimaansaattamislaki 47/1980.

ta eurooppalaiseen yleissopimukseen, voidaan sitä pitää eurooppalaisen yleissopimuksen 26 artiklan mukaisena järjestelyinä, jonka tarkoituksena on helpottaa yleissopimuksen soveltamista. Rikostorjuntasopimus on laadittu erityisesti rikostorjuntayhteistyön välineeksi. Rikostorjuntasopimuksen voimaansaattamisasetuksessa on Keskusrikospoliisi määritetty Suomen keskusviranomaiseksi⁷³. Venäjän puolella keskusviranomaisia ovat pääsyyttäjänvirasto, sisäasiainministeriö ja päätullihallinto.⁷⁴

Poliisin kansainvälisen yhteistyön lähtökohtana on, että yhteydenpito vieraan valtion viranomaisen kanssa tapahtuu Keskusrikospoliisiin kautta⁷⁵. Rikostorjuntasopimuksen 3 artiklassa on mainittu, että sopimuksen mukaiset toimet voidaan suorittaa myös suoraan paikallisella tasolla, mikäli keskusviranomaiset ovat asiasta erikseen sopineet. Suomen ja Venäjän välillä 1996 käytyjen neuvottelujen tuloksena Keskusrikospoliisi valtuutti ilmoituksellaan Venäjän pääsyyttäjänvirastolle kaikki keskusrikospoliisin alueelliset yksiköt hoitamaan suoria yhteyksiä Venäjän alueellisten ja paikallisten viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitokselle tai Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköille tällaista valtuutusta ei ole tehty.⁷⁶ Venäjän poliisin alueelliset organisaatiot ovat katsoneet, että heillä tulee suoria yhteyksiä varten olla Venäjän keskushallinnossa hyväksytty alueellinen yhteistyösuunnitelma Suomen viranomaisten kanssa.⁷⁷

Rikostorjuntasopimuksen alkuun on kirjattu yleinen tavoitesäännös, josta ote kuuluu seuraavasti:

”Suomen tasavallan hallitus ja Venäjän federaation hallitus, jäljempänä sopimuspuolet, jotka pitävät tärkeänä kansainvälistä yhteistyötä rikollisuuden torjumiseksi ja haluavat tässä tarkoituksessa antaa toisilleen mahdollisimman laajalti virka-apua sekä tehostaa yhteistyötään tällä alalla.”

Sopimuksen 1 artiklassa on vielä tarkennettu sopimuksen soveltamisalaa sekä määritetty toimivaltaiset viranomaiset:

”1. Tämä sopimus koskee sopimuspuolten toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, torjumiseksi ja selvittämiseksi.

2. Sopimuspuolten toimivaltaisia viranomaisia tämän sopimuksen päämäärien saavuttamiseksi ovat Suomessa poliisi, rajavartiolaitos ja tullilaitos sekä Venäjällä Venäjän federaation turvallisuusministeriö, Venäjän federaation sisäasi-

⁷³ Voimaansaattamisasetus 11.2.1994 SopS 12.

⁷⁴ Norros 2004, s. 169–170. Venäjän ulkoministeriön Eurooppa 2–osaston toukokuussa antama ilmoitus Venäjän keskusviranomaisista.

⁷⁵ POHA määräys 10.6.2011.

⁷⁶ KRP ilmoitus 11.10.1996.

⁷⁷ Kysely KRP 31.1.2014. Rikosylikomisario Bergströmin vastaus 21.2.2014.

ainministeriö, Venäjän federaation pääsyyttäjänvirasto ja Venäjän federaation valtion tullikomitea, Venäjän federaation rajavartiopalvelu. (SopS 68/2001)

3. Sopimuspuolten toimivaltaiset viranomaiset antavat toisilleen virka-apua muun muassa seuraavalla tavalla:

- a) henkilöiden kuuleminen ja asianomistajan, syylliseksi epäillyn, todistajan tai asiantuntijan kuulusteleminen;*
- b) rikokseen liittyvien todisteiden hankkiminen;*
- c) henkilöllisyyden selvittäminen, henkilöiden etsiminen ja tunnistaminen;*
- d) etsinnän ja takavarikon suorittaminen;*
- e) tutkinnassa tai oikeudenkäynnissä tarvittavien asiakirjojen hankkiminen;*
- f) tapaturmien, myös työtapaturmien tutkiminen, kuolemansyyn sekä muiden, henkilöön tai omaisuuteen kohdistuneiden vahinkojen selvittäminen; ja*
- g) tietojen vaihtaminen niistä kysymyksistä, jotka liittyvät tämän sopimuksen täytäntöönpanoon, erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ja huumausainerikollisuuden torjuntaan.”*

Rikostorjuntasopimuksen tavoitesäännös ja soveltamisalaa koskeva artikla rajaavat sopimuksen vahvasti rikostorjunnan alaan kuuluvaksi. Rajavartiolaitoksen virka-avun piiriin kuuluu lakisäätteisten rikostorjuntatehtävien perusteella rikostorjuntasopimuksen 1 artiklan 3 momentin f kohtaa lukuun ottamatta kaikki muut virka-apuna tehtävät toimenpiteet.

Rikostorjuntasopimusta tulkittaessa ja sovellettaessa on merkityksellistä tunnistaa, kuuluuko jokin pyydetty tai suoritettu toimenpide rikosasian käsittelyyn rikosoikeusapulaissa tarkoitulla tavalla. Asia on merkityksellinen toimivaltaperusteen kannalta, sillä kansainvälisenä virka-apuna toteutetun tiedon antamisen tai pyytämisen tulee perustua eduskuntalain tasoiseen säädökseen. Kansainvälisiä rikosoikeusapuasioita käsitellyt koordinointityöryhmä on jättämässään mietinnössä todennut, että yleisesti poliisin kansainvälinen virka-apu kansainvälisten sopimusten mukaisesti perustuu poliisilain sääntelyyn. Esimerkiksi poliisiviranomaisen ennen esitutkintaa toteuttamat tiedonhankintatoimenpiteet, ja näin hankittujen tietojen luovuttaminen toisen maan viranomaisille, eivät kuulu rikosoikeusapulain ja eurooppalaisen yleissopimuksen soveltamisalaan.⁷⁸ Ennen esitutkintaa tapahtuvan tiedon hankkimisen ja vaihtamisen toimivallasta on säädetty laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa⁷⁹.

⁷⁸ OM työryhmän mietintö 2000, s. 39–42.

⁷⁹ LHTPOL 1 luku 1 § 2 mom. sisältää yleisviittauksen kansainvälisiin sopimuksiin ja 6 luku 30 § 1 mom. säätelee asian tarkemmin. OM 2000 työryhmämietinnössä on viittaus poliisin henkilörekistereistä annetun lain 509/1995 5 luvun 20 §:ään, jonka 1 mom. on sisällöltään uudemman lain 30 §:n 1 mom. kaltainen.

2.2.1 Rikostorjuntasopimus ja tietojenvaihtaminen

Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa 39 § säätelee tiedon luovuttamista ulkomaiselle rikostorjuntaviranomaiselle seuraavasti:

”Rajavartiolaitos saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilökisterinsä tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona:

2) kansainväliselle rikospoliisijärjestölle (I.C.P.O.-Interpol) ja viranomaiselle, jonka tehtäviin kuuluu oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen, rikosten torjumista, selvittämistä tai paljastamista varten, jos tiedot ovat välttämättömiä kyseisten tehtävien suorittamiseksi.

Venäjä on Interpolin jäsenmaa ja säännöksen perusteella Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten yhteistyön edellytykset ovat olemassa⁸⁰. Henkilökisterissä olevia tietoja voidaan näin ollen vaihtaa eduskuntalain tasoisen säädöksen nojalla rikostorjuntasopimuksessa tarkoitetulla tavalla. Käytännössä rikostorjuntasopimuksen 1 artiklan 3 momentin g kohdassa tarkoitettujen tietojen vaihtaminen voi tulla usein kysymykseen myös rajajärjestyssopimuksen nojalla, koska Venäjän vastaisella rajalla Rajavartiolaitoksen tutkimat rikosasiat liittyvät usein rajaan tai rajan ylittämiseen ja rikollisuuden torjunta näissä asioissa kuuluu myös Venäjän Rajavartiopalvelun toimivaltaan. Rikostorjuntasopimus on tietojen vaihdon osalta erityisen merkityksellinen sellaisissa asioissa, jotka kuuluvat vain toisen rajajärjestyssopimuksessa mainitun toimivaltaisen viranomaisen eli Rajavartiolaitoksen tai Venäjän Rajavartiopalvelun tehtäviin. Esimerkkinä voidaan mainita Suomen puolella rajatarkastuksessa havaittu varastetuksi epäilty ajoneuvo, jonka seurauksena käynnistetään esitutkinta törkeästä kätkemisrikoksesta. Koska Venäjän Rajavartiopalvelun tehtäviin ei kuulu varastettuihin ajoneuvoihin liittyvät tutkinnat, ei tietojen pyytäminen olisi rajajärjestyssopimuksen nojalla mahdollista.⁸¹ Rajavartiolaitoksen hallussa olevaa muuta viranomaistietoa, joka ei ole löydettävissä sellaisenaan Rajavartiolaitoksen henkilökistereistä, voidaan luovuttaa julkisuuslain 30 §:ssä säädetyllä tavalla rikostorjuntasopimuksen tiedonvaihtokanavia käyttäen. Tämän tiedon luovuttamiseen liittyvää oikeudellista perustaa on käsitelty jo tarkemmin edellä luvussa 2.1.1.

⁸⁰ Interpol www-sivut.

⁸¹ RJS 34 artikla; ks. myös K-SR muistio 15.9.2011. Muistioon on kirjattu Viipurin rajavartioston tutkintavastuulle kuuluvat rikosasiat Venäjän Rajavartiopalvelun rikostutkijoiden esitelmän perusteella; ks. myös Heusala ym. 2008, s. 253.

2.2.2 Rikostorjuntasopimus ja rikostorjuntatoimenpiteet

Suomen ja Venäjän välillä on omaksuttu virka-avun käsite, jossa poliisiviranomaiset antavat toisilleen apua toimivaltansa puitteissa kansainvälisiä rikosasioita selvittäessään. Virka-avun nojalla voidaan pyytää toimenpiteitä ja tietoja, jotka liittyvät esimerkiksi poliisitutkintaan tai poliisilain nojalla tehtävään salaiseen tiedonhankintaan rikoksen ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi. Keskinen on tekemässään tutkimustyössä vuonna 2007 todennut, että virka-apupyynnöä voidaan kuitenkin käyttää oikeusavun sijaan toimenpiteiden ja tietojen pyytämiseen myös esitutkintavaiheessa, jos pyyntö koskee asioita, joita olisi voitu pyytää virka-apuna myös ennen esitutkintaa.⁸²

Rajavartiolaitokselle eduskuntalain tasolla säädetty toimivalta rikostorjuntasopimuksen mukaisesti toimeen perustuu rajavartiolain 41 §:ään sekä niissä viitattuihin lakeihin. Erityisesti viittaus poliisilakiin on rikostorjuntasopimuksen kannalta merkityksellinen, koska poliisilaisissa on säädetty toimivaltuuksista ennen esitutkintaa tapahtuvaan toimintaan liittyen.⁸³ Rajavartiomiesten tulisi rikostorjuntasopimusta soveltaessaan noudattaa asiassa poliisin määräyksiä ja käytänteitä, koska tavanomaisoikeudelliseksi muodostuneet kansainväliset käytänteet ovat kansainvälisessä oikeudessa velvoittavia oikeuslähteitä. Tämä tapaoikeudeksi kutsuttu kansainvälinen oikeuslähde perustuu vakiintuneeseen ja ennakoitavaan kansainväliseen käytäntöön.⁸⁴

Kansainvälisiä rikosoikeusapuasioita käsitellyt koordinoitutyöryhmä on jättämässään mietinnössä todennut, että poliisin toimivalta kansainvälisen virka-avun antamiseen perustuu poliisilakiin. Työryhmän mukaan erottelu oikeusapuun ja virka-apuun voidaan tehdä toisaalta instrumenteittain ja toisaalta toimenpiteittäin. Instrumenteittain erottelu tarkoittaa, että virka-apuinstrumenteiksi voidaan katsoa ne kansainvälistä yhteistyötä koskevat sopimukset, niiden sisältämät määräykset ja tavanomaisoikeudelliseksi muodostuneet järjestelyt, joissa toimenpiteitä pyytävänä viranomaisina voi Suomessa olla vain poliisi tai sen lisäksi enintään Tulli- ja Rajavartiolaitos. Puhtaasti virka-avun ja näin ollen rikostorjuntasopimuksen puitteissa voidaan pyytää

⁸² Keskinen 2007, s.11–17; ks. myös Pajujoja 1998, s. 23 ja 133.

⁸³ LRVL 41 §. Rajavartiolaitos on esitutkintalaissa tarkoitettu esitutkintaviranomainen. *Rajavartiolaitos suorittaa toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi ja syyteeseen saattamiseksi itsenäisesti tai yhdessä muun viranomaisen kanssa sen mukaan kuin tässä luvussa tai muualla säädetään.*

Rajavartiomiehen toimivaltuuksista toimialallaan rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi on telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, televalvontaa, peiteltyä tiedonhankintaa, henkilön teknistä seuranta, peitet toimintaa, valeostoa ja tietolähteen ohjattua käyttöä lukuun ottamatta voimassa, mitä poliisin tai poliisimiehen toimivaltuuksista ja niiden käytöstä rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi tai syyteharkintaan saattamiseksi poliisilaisissa, esitutkintalaissa ja pakkokeinolaissa tai muualla laissa säädetään.

⁸⁴ Tolonen 2003, s. 150–151.

ja suorittaa sellaisia toimenpiteitä, jotka olisivat mahdollisia rajavartiomiehelle muutenkin kuin esitutkintaviranomaisena toimiessaan. Rajavartiolain rikostorjunnan tehtävät ovat rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syytteeseen saattaminen. Näistä selkeästi esitutkinnan ulkopuolelle jäävät rikoksen ennalta estämiseksi tehtävät toimenpiteet. Rikostorjuntasopimuksen käyttäminen puhtaasti virka-apuun ilman oikeusavun piiriin kuuluvia toimia rajoittuisi näin tulkittuna rikoksen ennalta estämiseen ja tietojenvaihtamiseen liittyviin toimenpiteisiin.⁸⁵

Edellisen kappaleen mukaisesti linjattuna rajanveto virka-avun ja oikeusavun välillä on selvä, mutta käytännön tilanteissa on joskus vaikea erottaa, milloin toimenpiteet erityisesti rikostiedustelun osalta kohdistuvat rikoksen ennalta estämiseen ja milloin käynnissä olevaan esitutkintaan. Rikostutkinnan yhteydessä saatetaan saada viitteitä toiminnasta, jossa rikos ei ole välttämättä edes tapahtunut, mutta sitä ollaan valmistelemaan. Tällaisen tapahtuman selvittämistä esitutkinnan yhteydessä ei voida yksiselitteisesti pitää oikeusapuna. Toisen rajatapauksen muodostavat poliisilain 4 luvussa säädetyt tekninen valvonta ja tiedonsaantioikeudet sekä 5 luvussa säädetyt salaiset tiedonhankintakeinot. Keskinen on vuonna 2007 tekemässään tutkimuksessa katsonut, että tiedonhankintatapojen kohde ja jatkuvuus määrittävät kuuluuko toimenpide virka- vai oikeusapuun. Keskinen on kuitenkin katsonut, että henkilön yksilönsuojaan puuttuminen rikosprosessuaalisella pakkokeinoilla tai poliisilakiin perustuvalla rikosprosessuaaliseen pakkokeinoon rinnastuvalla toimenpiteellä vaatii aina oikeusapupyynnön mukaisen menettelyn. Samoin Keskinen on tutkimuksessaan sisäasiainministeriön määräyksen nojautuen katsonut kuulustelujen kuuluvan oikeusavulla pyydettäviin toimenpiteisiin.⁸⁶ Tämä tulkinta ei ole muuttunut Keskinen tutkimuksen jälkeen. Keskusrikospoliisin tulkinta on, että kuulusteluita pidetään oikeusavun nojalla pyydettävänä toimenpiteenä. Käytännössä Keskusrikospoliisi suosittelee käytettäväksi ja käyttää itse eurooppalaista oikeusapusopimusta pyynnöissä, jotka sisältävät pakkokeinoja tai esitutkintaan liittyviä toimenpiteitä, ja jotka voidaan tulkita tai tulkitaan Venäjällä oikeudellisen yhteistyön piiriin sisältyvinä, vaikka pyydetty toimenpiteet olisivatkin rikostorjuntasopimuksen 1 artiklan 3 momentissa mainittuja.⁸⁷

⁸⁵OM työryhmän mietintö 2000, s. 42; ks. myös POLL 9 luvun 9 § ja HE 224/2010 vp yksityiskohtaiset perustelut, s. 157 sekä HE 57/1994 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 52 §:n kohdalla, jonka mukaan kansainvälisellä sopimuksella ei voida luoda toimivaltaa voimassa olevasta lainsäädännöstä poikkeavalla tavalla.

⁸⁶ Keskinen 2007, s. 10 ja 17. Keskinen mukaan käytännössä yksittäisen jutun esitutkinnassa muun muassa ulkomaisen epäillyn henkilöllisyyden selvittäminen sormenjälkien tai DNA-näytteen avulla, sekä aseisiin ja ajoneuvoihin liittyvät tiedustelut on katsottu virka-avuksi. Teknisellä valvonnalla saadut tiedot sekä olinpaikan selvittämisspyynnöt ovat niin ikään virka-avun piiriin kuuluvia; ks. myös SM määräys 18.10.2004. ; ks. myös Rantanen 2002, s. 21–27. Hallintopakko ja rikosprosessuaalinen pakko poliisitoiminnassa.

⁸⁷ Kysely KRP:n kansainväliselle osastolle 31.1.2014.

2.2.3 Johtopäätökset rikostorjuntasopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta

Rikostorjuntasopimus luo Rajavartiolaitokselle mahdollisuuden ja veloitteen Venäjän viranomaisten kanssa tehtävään rikostorjuntayhteistyöhön ja Rajavartiolaitosta koskeva kansallinen lainsäädäntö luo toimivallan yksittäisten toimenpiteiden tekemiseen. Rikostorjuntasopimuksen soveltamisala menee tietojenvaihtamisessa rajajärjestyssopimuksen kanssa päällekkäin niiden asioiden osalta, joissa Rajavartiolaitos ja Venäjän Rajavartiopalvelu ovat toimivaltaisia ja asia kuuluu rajajärjestyssopimuksen soveltamisalaan. Rikostorjuntasopimus asettuu Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan välineenä rajajärjestyssopimuksen ja kansainvälisen oikeusavun väliin. Rikostorjuntasopimuksen soveltamisala näiden kahden säädöksen välissä on kuitenkin melko kapea, koska rajajärjestyssopimuksen ulkopuolelle jäävät toimenpiteet liittyvät usein esitutkinnassa käytettäviin pakkokeinoihin ja hankittaviin todisteisiin. Huomattavaa on, että rikostorjuntasopimus mahdollistaa Rajavartiolaitoksen yhteistyön myös muiden Venäjän viranomaisten kuin Venäjän Rajavartiopalvelun kanssa ja näissä asioissa rikostorjuntasopimuksella on oma roolinsa. Rajavartiolaitoksen tulee rikostorjuntasopimusta soveltaessaan noudattaa poliisin vakiintuneita kansainvälisoikeudellisia käytänteitä, koska Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivalta on vahvasti lainsäädännöllisestikin kytketty poliisin toimivaltuuksiin. Rikostorjuntasopimus edellyttää tietojen ja pyyntöjen välittämistä kansallisen keskusviranomaisen kautta. Suomen puolella pyyntöjen ja asiakirjojen kiertäminen kansallisen keskusviranomaisen kautta ei hyvien yhteyksien vuoksi aiheuta merkittäviä viiveitä, mutta Venäjän puolella asia saattaa olla toisin, koska Venäjän Rajavartiopalvelu ei ole sopimuksen mukainen keskusviranomainen⁸⁸.

Perustellusti voidaan esittää kysymys, miksi asetuksella voimaansaatetun sopimuksen ja esitutkintaviranomaiselle rikostorjunnasta laissa säädetyn toimivallan ei katsota riittävän esimerkiksi kuulusteluiden tekemiseen virka-apumenettelyssä, rikostorjuntasopimuksen 1 artiklan 3 momentin kieliäsen mukaisen tulkinnan mukaisesti. Ensimmäinen seikka, joka puoltaa oikeusavun käyttöä virka-avun sijaan on se, että siitä on säännelty Suomessa eduskuntalain tasolla rikosoikeusapulaissa. Kuten Keskinen on 2007 johtopäätöksissään todennut: ”*Vaikka kansainvälisen oikeusavun ja virka-avun rajaa ei voida täsmällisesti vetää tiettyyn kohtaan, tulisi virka-avun perustunomerkit kirjata lakiin eikä ainoastaan sisäasiainministeriön määräykseen. Toiminnan, joka kattaa yli puolet kansainvälisestä poliisitoiminnasta, ei tulisi perustua suuntaa-antaviin säädöksiin tai käytännössä opittuihin tapoihin*”.⁸⁹ Toiseksi pitää antaa oi-

⁸⁸ Tutkinnanjohtajien kokemustenvaihtotilaisuus 15.9.2011. Venäjän osapuolen arvio pyynnön toteuttamisesta Venäjän keskusviranomaisen kautta oli noin puoli vuotta.

⁸⁹ Keskinen 2007, s. 82.

keudellinen merkitys kansainväliselle Suomen ja Venäjän väliselle tavanomaisoikeudelliselle käytännölle, jonka mukaan henkilöiden kuulemisen ja pakkokeinojen käyttämisen katsotaan kuuluvan oikeusapupyynnön piiriin. Kolmanneksi on syytä huomioida, että rikostorjuntasopimuksen voimaansaattamisesta annetussa asetuksessa puhutaan oikeusavusta virka-avun sijaan ja viitataan rikosoikeusapulakiin. Voimaansaattamisasetuksessa on haluttu rikosoikeusapulakiin viittaamalla korostaa sen asemaa normihierarkiassa ylempänä asiaa käsittelevänä säädöksenä.⁹⁰ Sen sijaan varsinaisessa sopimustekstissä käytetään termiä virka-apu. Tähän terminologiseen eroon on myös Keskinen 2007 kiinnittänyt huomiota seuraavasti: *”Mielenkiintoisen sopimuksesta tekee, että siinä käytetään termiä virka-apu, eikä oikeusapu, kuten useimmissa kansainvälisissä sopimuksissa on tapana. Sopimuksen voidaan siis katsoa soveltuvan sekä oikeus- että virka-apuun, mutta termin virka-apu valinta antaa väärän kuvan siitä, mihin kaikkeen sopimusta todellisuudessa sovelletaan.”* Rajajärjestyssopimuksen tapaan rikostorjuntasopimus onkin osattava asettaa osaksi muita virka- ja oikeusapua käsitteleviä säädöksiä. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella tulkinnanvaraisissa tilanteissa näyttäisi oikeusapu saavan tulkinnassa etusijan virka-apuun nähden.

2.3 Esitutkintaviranomaisten rikosoikeusapu Suomen ja Venäjän välillä

Tässä luvussa tarkastellaan Rajavartiolaitosta koskevia rikosoikeusavun säädöksiä Rajavartiolaitoksen tehdessä esitutkintaviranomaisena yhteistyötä Venäjän viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten yhteistyön lisäksi luvussa on käsitelty myös eurooppalaisen yleissopimuksen mukaista oikeusviranomaisten välistä yhteistyötä sekä Venäjän kansallisia säädöksiä.

Valtiosopimusten lisäksi keskeisin oikeusapua ohjaava Suomen kansallinen säädös on rikosoikeusapulaki. Rikosoikeusapulain avoimuus mahdollistaa avun antamisen myös ilman Suomen ja pyytävän valtion välistä valtiosopimusta. Lain taustalla on kansainvälisen yhteistyön tehostaminen ja palveluperiaate, joilla pyritään parantamaan pyyntöjen toteutumista sekä saamaan aikaan positiivisia vaikutuksia kansainvälisessä yhteistyössä. Rikosoikeusapulaissa on Suomen kansalliseksi keskusviranomaiseksi määrätty oikeusministeriö. Suomalainen oikeusapujärjestelmä ei edellytä oikeusavun tapahtumista pelkästään keskusviranomaisten välityksellä, vaan se sallii suorat yhteydenotot toimivaltaisten viranomaisten kesken. Vieraan val-

⁹⁰ Voimaansaattamisasetus 11.2.1994 SopS 12. *Suomen viranomaiset antavat Venäjän federaation viranomaisten pyynnöstä oikeusapua rikosasioissa siten kuin sopimuksessa on määrätty ja kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetussa laissa (4/94) sekä kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetussa asetuksessa (13/94) säädetään.*

tion toimivaltainen viranomainen voi lain 4 §:n mukaisesti osoittaa pyynnöt oikeusministeriölle tai suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle. Pyyntö vieraaseen valtioon voivat lain 5 §:n mukaan tehdä oikeusministeriö, tuomioistuin, syyttäjäviranomainen tai esitutkintaviranomainen. Se, mille vieraan valtion viranomaiselle pyyntö on lähetettävä ja minkä Suomen viranomaisen pyynnön vastaanottava valtio hyväksyy, ratkaistaan pyynnön vastaanottavan maan säädösten mukaan. Laki mahdollistaa näin ollen Rajavartiolaitokselle suorat yhteydenotot Venäjän viranomaisiin sen toimiessa esitutkintaviranomaisena. Rikosoikeusapulain soveltamisala on erittäin laaja ja se kattaa myös pääosan poliisin kansainvälisestä toiminnasta.⁹¹ Esitutkintaviranomaisten näkökulmasta vuoden 1994 rikosoikeusapulain säätäminen sekä Suomen antama selitys eurooppalaiseen yleissopimukseen merkitsivät esitutkintaviranomaisten muuttumista myös oikeusviranomaisiksi. Eurooppalaisen yleissopimuksen tavoitteena on ollut mahdollistaa erilaisten oikeusjärjestelmien välinen yhteistyö sopien yhteistyölle minimisäännöt. Esitutkintaviranomaisen näkökulmasta keskeisiä säännöksiä ovat eurooppalaisen yleissopimuksen 3–5 artiklat, jotka koskevat todisteiden hankkimista ja pakkokeinoja.⁹²

Venäjä allekirjoitti eurooppalaisen yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan 7.11.1996 ja sopimukset tulivat voimaan 9.3.2000. Kuten luvussa 2 on todettu, eurooppalainen yleissopimus tuli rikosasioissa ensisijaisesti sovellettavaksi Suomen ja Venäjän kahdenvälisen oikeussopimuksen sijaan. Venäjän rikosprosessilain 453 artiklan 3 momentin mukaan oikeusapupyynnöt on lähetettävä korkeimman oikeuden, oikeusministeriön, tutkintakomitean, sisäasiainministeriön, turvallisuuspalvelun, narkoottisten ja psykotrooppisten aineiden kontrollin valtionkomitean tai viime kädessä pääsyyttäjänviraston kautta⁹³. Venäjä ei ole eurooppalaisen yleissopimuksen 15 ja 24 artiklan mukaisissa ilmoituksissaan selkeästi erottanut keskusviranomaisia ja toimivaltaisia viranomaisia toisistaan. Venäjä on eurooppalaiseen yleissopimukseen antamassaan selityksessä ilmoittanut toimivaltaisiksi keskusviranomaisiksi korkeimman oikeuden, pääsyyttäjänviraston, sisäasiainministeriön, turvallisuuspalvelun ja veropoliisin.⁹⁴ Venäjän Rajavartiopalvelun toimivalta oikeusapuviranomaisena turvallisuuspalvelu FSB:n alaisena organisaationa on viime kädessä kiinni Venäjän omista säädöksistä ja määräyksistä. Suomen oikeusapuviranomaisten on hankala selvittää tapauskohtaisesti Venäjän turvallisuuspalvelun alaisen organisaation toimivaltaa rikosasiassa.⁹⁵ Venäjällä esitutkintaviranomaiset ovat oikeusapua hoitavia toimivaltaisia viranomaisia, joiden toimivalta määräytyy monimutkaisen ri-

⁹¹ Pajuja 1998, s. 120–126; ks. myös POHA määräys 2011, s.1. Poliisin määräyksessä lähtökohtana on, että kansainvälinen yhteydenpito vieraan valtion kanssa tapahtuu Keskusrikospoliisin kautta.

⁹² Pajuja 1998, s. 71–77.

⁹³ Criminal-procedural Code of The Russian Federation No.174-fz of December 18, 2001 article 453.

⁹⁴ Ratifioimiskirjaan talletettu varauma 10.12.1999.

⁹⁵ Norros, haastattelu 22.1.2014. ks. myös Heusala ym. 2008, s. 252–258. Rajavartiopalvelu osa keskeisessä asemassa Venäjällä olevaa rikostorjuntaorganisaatiota (FSB).

kosprosessilain säädösten perusteella.⁹⁶ Niin Venäjällä kuin Suomessakin esitutkintaviranomaiset voivat olla eurooppalaisen yleissopimuksen mukaisia oikeusviranomaisia, mutta eri viranomaisten määrä on Venäjällä suurempi. Käytännössä Rajavartiolaitoksen todennäköisimmät yhteistyökumppanit oikeusapuasioissa ovat esitutkintaviranomaisina toimivat sisäasiainministeriö ja turvallisuuspalvelu, jotka molemmat on mainittu sekä Venäjän kansallisessa lainsäädännössä että eurooppalaiseen yleissopimukseen annetussa selityksessä.

Suoriin yhteyksiin perustuva oikeusapu on katsottu ongelmalliseksi sekä oikeusavun pyytäjälle että antajalle. Pajuoja on aihetta käsittelevässä kirjassaan todennut, että oikeusavun pyytämisen kannalta on vaikea tunnistaa oikea vieraan maan viranomainen, jonka toimivaltaan oikeusavun antaminen kuuluu. Oikeusavun antamisen ongelmaksi muodostuu oikeusavun pyytäjän toimivallan arvioiminen. Keskusviranomaiseen perustuvassa järjestelmässä toimivaltakysymyksen valvonta kuuluu valtiolliselle keskusviranomaiselle, joka samalla valvoo muiden kansallisten viranomaisten toimia. Keskittämisen periaatteesta johtuen rikosoikeusapulaissa ei ole ollut tarvetta käsitellä pyytävän viranomaisen toimivaltaan liittyviä asioita. Pajuoja on katsonut vuonna 1998, että toimivaltakysymys on ongelmaton, koska pohjoismaita lukuun ottamatta oikeusapupyynnöt tulevat keskusviranomaisten kautta. Samalla Pajuoja on kuitenkin katsonut, että tilanne olisi toinen, jos vieraat valtiot soveltaisivat suorien yhteyksien järjestelmää. Osittain suorien yhteyksien käyttöä on rajoittanut myös Suomen vaatimus lähettää oikeusapupyynnöt suomen tai ruotsin kielen lisäksi norjaksi, englanniksi, ranskaksi tai saksaksi. Tästä syystä Pajuoja on katsonut, että suoriin yhteyksiin perustuvaa järjestelmää ei ole Suomessa kunnolla testattu.⁹⁷

Tutkinnanjohtajana toimivan rajavartiomiehen tulisi ymmärtää Venäjän viranomaisten kanssa toimiessaan rajaus virka- ja oikeusavun välillä, koska se kummaksi toimenpide tulkitaan vaikuttaa sekä sovellettaviin säädöksiin että kansainväliseen menettelyyn. Poliisi on omassa kansainvälistä yhteistoimintaa rikoksen selvittämiseksi koskevassa määräyksessään todennut, että tutkinnanjohtaja päättää, mitä toimenpiteitä pyydetään ja hän vastaa myös siitä, että toimenpiteiden pyytämiselle on lainmukaiset edellytykset Suomessa. Yksittäistapauksissa, joissa tutkinnanjohtajaa ei ole vielä määrätty, mahdollinen päätöksentekijä voisi olla myös tutkinnanjohtajaksi kelpaava rajavartiomies.⁹⁸

⁹⁶ Norros 2004, s. 123–130 ja 169. Rikosprosessilain 151 artiklan mukaan esitutkintaan toimivaltainen viranomainen riippuu rikoksen laadusta. Säännös on monimutkainen, joten määrittely saattaa tuottaa vaikeuksia venäläisellekin tutkijalle.

⁹⁷ Pajuoja 1998, s. 145–146.

⁹⁸ POHA määräys 2011, s. 5; ks. myös HE 222/2010 vp. Yksityiskohtaiset perustelut. *Tutkinnanjohtajan toimivaltuuksia tarkasteltaessa on otettava huomioon se, että päätöksiä joudutaan tekemään myös asioissa, joissa ei ole ainakaan vielä päätöksentekohetkellä tutkinnanjohtajaa. Tällöin tutkinnanjohtajalla tarkoitetaan tutkinnan-*

3. RIKOSTORJUNTAYHTEISTYÖN

SÄÄDÖSTEN

SOVELTAMINEN KÄYTÄNNÖN TAPAUKSISSA

Tässä luvussa perehdytään kahden tapauksen kautta käytännön rikostorjuntayhteistyöhön Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välillä. Esimerkeissä esille tulleita säädöstulkintoja verrataan luvussa 2 esitettyihin tulkintoihin. Molemmat tapaukset liittyvät Suomessa tapahtuneisiin rikosasioihin. Tapauksiin liittyvä aineisto on hankittu Rajavartiolaitoksen henkilörekistereistä, Suomen ja Venäjän rajaviranomaisten kesken vaihdetuista kirjallisista ilmoituksista sekä Suomen osapuolen laatimista tapaamismuistioista. Molemmissa tapauksissa esitutkinta on vielä kesken joko Suomessa tai Venäjällä ja tästä syystä tapausten yksityiskohtia ei tutkimuksessa käsitellä. Tapausten taustojen selvittämiseksi ja tekstin ymmärrettävyyden parantamiseksi henkilöistä käytetään aakkosellisia lyhenteitä.

Vuonna 2011 Venäjän Viipurin alueen rajavaltuutettu lähetti Suomen Kaakkois-Suomen alueen rajavaltuutetulle kirjallisen ilmoituksen, jossa pyydettiin henkilön B kuulemista laittoman maahantulon järjestämisrikokseen liittyen. Venäjän puolella suoritettiin toimenpiteitä henkilön A saattamiseksi rikosoikeudelliseen vastuuseen. Henkilön B epäiltiin siirtäneen A:n käskystä rahaa Suomesta Venäjälle laittoman maahantulon järjestämiseksi. Lisäksi Viipurin rajavaltuutettu pyysi A:n vuonna 2010 Suomessa tekemän laittoman maahantulon järjestämisrikoksen esitutkintapöytäkirjoja ja tuomioistuinasiakirjoja. Viipurin rajavaltuutettu perusti pyyntönsä rikostorjuntaa valtakunnan rajalla koskevaan vuoden 2006 yhteistoimintapöytäkirjaan.⁹⁹

Kaakkois-Suomen rajavaltuutettu ilmoitti vastauksessaan, että pyynnön on perustuttava rikostorjuntasopimukseen ja sitä on täydennettävä sisällöllisesti vastaamaan rikostorjuntasopimuksen 4 artiklan 2 momenttia henkilöiden aseman, tosiseikkojen ja tapahtuman kuvauksen osalta.¹⁰⁰ Kaakkois-Suomen rajavartioston näkemys vuonna 2006 solmitun yhteistoimintapöytäkirjan riittämättömyydestä pyynnön perusteeksi noudattaa samaa linjaa, jonka ulkoasiainministeriö on ohjeessaan vuonna 2012 antanut. Ohjeen mukaan kansainvälisten viranomaisten kesken laadittujen hallintosopimusten, joksi pöytäkirja on tutkimustyön luvussa 2 tulkittu, perusteella ei voida asettaa velvoitteita yksityisille tahoille. Käsitellyssä tapauksessa velvoite

johtajaksi kelpoista poliisimiestä, joka tulee ryhtymään tai ainakin voisi ryhtyä kysymyksessä olevan asian tutkinnanjohtajaksi.

⁹⁹ Viipurin rajavaltuutetun KI 12.5.2011. Kirjallinen ilmoitus on RJS:n 32 artiklan mukaisen rajavaltuutettutoiminnan kirjeenvaihdon väline.

¹⁰⁰ Kaakkois-Suomen rajavaltuutetun KI 19.5.2011.

yksityiselle taholle olisi ollut henkilön kuulustelu rikokseen liittyen.¹⁰¹ Viipurin alueen rajavaltuutettu täydensi pyyntöään viittaamalla virka-avun antamiseen sekä kuvasi tapahtumat seikkaperäisesti¹⁰². Kaakkois-Suomen rajavartiosto tulkitsi uuden pyynnön rikostorjuntasopimuksen mukaiseksi virka-apupyynnöksi ja oli asiassa yhteydessä Keskusrikospoliisin kansainväliseen osastoon. Keskusrikospoliisin kanssa asiasta sovittuaan Kaakkois-Suomen rajavartiosto ryhtyi toimenpiteisiin virka-apupyynnön toteuttamiseksi luovuttaen pyydetyn materiaalin. Pyydettyä kuulustelua ei asiassa tapahtuneiden muutosten johdosta kuitenkaan koskaan suoritettu.¹⁰³

Viipurin rajavaltuutettu ei täydennetyssä pyynnössäkään viittaa varsinaisesti rikostorjuntasopimukseen vaan muotoilee pyynnön yleisesti virka-avuksi. Se miksi Venäjän osapuoli jättää rikostorjuntasopimukseen pyynnöstä huolimatta viittaamatta, ei tapauksessa mukana olleille ole selvinnyt.¹⁰⁴ Tapauksen johdosta käytyjen neuvottelujen Suomen osapuolen laatimassa muistiossa on todettu, että Suomen osapuoli on tulkinnut Venäjän pyynnön virka-apupyynnönä. Lisäksi Suomen rajavaltuutettu on todennut saaneensa Keskusrikospoliisilta valtuutuksen tietojen luovuttamiseen rikostorjuntasopimuksen nojalla.¹⁰⁵

Verrattaessa Viipurin rajavaltuutetun pyyntöä ja Kaakkois-Suomen rajavartioston vastausta ja toimia luvussa 2.2 esitettyihin tulkintoihin rikostorjuntasopimuksesta, on tutkimuksen kannalta löydettävissä kolme keskeistä seikkaa, jotka liittyvät sisältöön, toimivaltaan ja käytettyihin yhteyksiin. Ensiksi Kaakkois-Suomen rajavartiosto on tulkinnut, että pyynnön sisältö ei kuulu Suomen Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välillä laaditun pöytäkirjan soveltamisalaan, mutta pyyntö on toteutettavissa rikostorjuntasopimuksen perusteella. Sisällöllisesti Viipurin rajavaltuutetun lähettämä täydennetty pyyntö on rikostorjuntasopimuksen 4 artiklan 2 momentin mukainen lukuun ottamatta Venäjällä sovellettavia lainkohtia. Toiseksi sekä Rajavartiolaitos ja Venäjän Rajavartiopalvelu ovat rikostorjuntasopimuksessa mainittuja toimivaltaisista viranomaisista, joten toimivalta yhteistyölle on valtiosopimuksessa säädely. Kolmanneksi Kaakkois-Suomen rajavartiosto on pitänyt kansallisen keskusviranomaisen eli Keskusrikospoliisin tietoisena pyynnöstä ja toimenpiteistä ja saanut Keskusrikospoliisilta valtuutuksen suoraan yhteydenpitoon. Suora yhteydenpito ei ole kuitenkaan perustunut rikostorjuntasopimuksen 3 artiklan 3 momentin mukaisesti keskusviranomaisten sopimaan menettelyyn, koska keskusviranomaiset eivät ole sopineet paikallisen tason yhteyksistä rajavaltuutettujen kesken.

¹⁰¹ UM valtiosopimusopas 2012, s. 25–27.

¹⁰² Viipurin rajavaltuutetun KI 20.5.2011.

¹⁰³ Tutkintailmoitus 9182/S/2020/11.

¹⁰⁴ Lehmus, haastattelu 21.1.2014.

¹⁰⁵ Rajavaltuutettujen tapaamismuistio 26.5.2011.

Vuonna 2013 pysyvän suomalais-venäläisen rajavartiotyöryhmän osana toimivan operatiivisen alatyöryhmän Venäjän osapuolen puheenjohtaja pyysi kirjallisella ilmoituksella kuulustelemaan laittomasti Suomeen saapuneita henkilöitä C ja D sekä luovuttamaan muuta tutkintamateriaalia. Pyyntöön oli kirjattu sen perustuvan Suomen Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välillä vuonna 2006 laadittuun pöytäkirjaan rikosten torjunnasta.¹⁰⁶ Rajavartiolaitoksen esikunta katsoi, että kuulusteleminen ei ole mahdollista pyynnön mukaisesti. Rajavartiolaitoksen esikunta totesi vastauksessaan erillisen kuulustelun vaativan oikeusapupyynnön, koska Suomessa asiaa koskeva esitutkinta oli päätetty henkilöiden haettua turvapaikkaa. Sen sijaan tutkinnassa esille tulleita seikkoja katsottiin voitavan luovuttaa Venäjän osapuolen tutkinnan avustamiseksi. Suomen vastauksessa ei ole erikseen mainittu, minkä sopimuksen perusteella Rajavartiolaitoksen esikunta on katsonut tietojen luovuttamisen olevan mahdollista.¹⁰⁷ Samasta tapahtumasta vaihdettiin myös rikostorjunnallista tietoa rajavaltuutettujen apulaisten toimesta heti tapahtuman jälkeen rajajärjestyssopimuksen 34 artiklan nojalla.¹⁰⁸

Pyyntöä ja vastausta voidaan tarkastella edellisen tapauksen tavoin sen sisällön eli pyydettyjen toimenpiteiden, toimivallan ja yhteydenpitoon käytettyjen kanavien kannalta verraten menettelyä tutkimuksessa aiemmin esitettyihin tulkintoihin. Venäjän pyyntö edellisen tarkastellun tapauksen lailla perustuu vuoden 2006 yhteistoimintapöytäkirjaan ja Venäjän pyyntö sisältää lainkohtia lukuun ottamatta riittävän kattavasti sekä rikosoikeusapulain 7 §:n 2 momentin että rikostorjuntasopimuksen 4 artiklan 2 momentin mukaiset tiedot. Se ei kuitenkaan täytä rikosoikeusapulain 8 §:n kielivaatimuksia, koska alkuperäinen on lähetetty venäjäksi. Rajavartiolaitokselle pyynnön esitti Venäjän turvallisuuspalvelun Rajavartiopalvelun Pietarin kaupungin ja Leningradin alueen rajavartiollahinnon päällikön sijainen eli erään FSB:n hallinnon alan esitutkintaviranomainen. Sekä eurooppalaisen yleissopimuksen että Suomen kansallisen rikosoikeusapulain nojalla pyytävä viranomainen ja pyynnön vastaanottanut viranomainen ovat olleet toimivaltaisia esitutkintaan liittyvään oikeusapuun. Kuten luvussa 2.3 on todettu, myös Venäjän lainsäädännön mukaan turvallisuuspalvelu on esitutkintaviranomaisena toimissaan toimivaltainen oikeusapuviranomainen. Venäjän turvallisuuspalvelun hallinnon sisäisiä määräyksiä ei toimivaltaa tarkasteltaessa ole otettu huomioon. Jos pyyntö tulkitaan edes osittain oikeusavuksi, olisi se esitutkintaviranomaisten välinen suorin yhteyksin toteuttava rikosoikeusaputoimenpide. Suoriin yhteyksiin perustuva menettely poikkeaisi kuitenkin mer-

¹⁰⁶ Venäjän Rajavartiopalvelun kirjallinen KI 30.12.2013

¹⁰⁷ RVLE KI 22.1.2014.

¹⁰⁸ Kaakkois-Suomen rajavaltuutetun sijaisen KI 12.9.2013. Asia on tarkastettu haastattelemalla tapaamisessa ollutta tutkinnanjohtaja Janne Määttästä.

kittävästi Venäjän ja Suomen välillä käytetystä keskusviranomaisten välillä tapahtuvasta oikeusapupyynnöiden välittämisestä. Venäjän pyyntö voidaan kuulusteluja lukuun ottamatta tulkita myös rikostorjuntasopimuksen mukaiseksi virka-apupyynnöksi. Suomen ja Venäjän keskusviranomaiset eivät ole sopineet rikostorjuntasopimuksen mukaisten virka-apupyynnöiden toteuttamisesta suoran yhteyden pysyvän suomalais-venäläisen rajavartiotyöryhmän tai sen alaisen operatiivisen alatyöryhmän puitteissa, joten suoran yhteyden käyttäminen ei olisi ollut rikostorjuntasopimuksessa sovitun kaltainen menettely. Kuulusteluja lukuun ottamatta muut pyynnön mukaiset toimet, jotka liittyivät tietojenvaihtamiseen, olisi voitu toteuttaa myös raja-järjestyssopimuksen 34 artiklan perusteella.

4. JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHDISTELMÄ

Tässä luvussa esitetään vastaus päätutkimuskysymykseen. Luvun alussa käsitellään kappaleittain keskeiset Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyötä Venäjän viranomaisten kanssa säätelevät oikeusnormit. Luvussa esitetään tutkijan keskeiset tulkintakannanotot 1.1.2014 voimassa olevan oikeuden sekä Suomen ja Venäjän välisten vakiintuneiden kansainvälisoikeudellisten käytänteiden perusteella. Luvussa esitetään myös erityisesti tutkinnanjohtajille suunnattu tutkijan näkemys oikeusnormien käytännön soveltamisessa huomioon otettavista seikoista. Luvun lopussa on esitetty tutkijan näkemyksiä Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten rikostorjuntayhteistyön kehittämistä voimassa oleviin oikeusnormeihin ja vakiintuneeseen käytäntöön perustuen.

Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten rikostorjuntayhteistyön oikeudelliset perusteet tulevat sekä kahdenvälisistä että monenvälisistä valtiosopimuksista. Tämän lisäksi molempien maiden kansallisessa lainsäädännössä on säädetty viranomaisten toimivallasta ja pyydettyjen toimenpiteiden tekemisestä. Yleisen eurooppalaisen kehityksen tuloksena monenväliset valtiosopimukset saavat yhä suuremman painoarvon kansainvälisessä rikostorjuntayhteistyössä. Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyössä Suomen ja Venäjän kahdenvälisillä valtiosopimuksilla on myös merkittävä asema.

Rajajärjestyssopimus on syntynyt Suomen ja Neuvostoliiton välille rajalla noudatettavaa järjestystä, rajatapahtumien ennalta estämistä ja tutkimista varten. On luontevaa, että hyvin toimivaa kanavaa pitkin vaihdetaan myös rikostorjuntayhteistyöhön liittyvää tietoa ja muuta aineistoa kuten asiakirjoja. Rajajärjestyssopimuksen kieliasun mukainen tulkinta antaa melko väljät raamit rikostorjuntayhteistyön tekemiseen erityisesti tietojenvaihtamisen osalta. Ristiriitojen välttämiseksi sopimusta tulee kyetä tulkitsemaan systemaattisesti osana muuta säädöskokonaisuutta. Sopimuksen tavoitteiden mukaisesti sopimus tulee rikostorjunnan osalta sovellettavaksi silloin kun käsittelyssä on asia, joka liittyy nimenomaisesti rajatapahtuman ennalta estämiseen tai selvittämiseen. Tilanteissa, joissa sopimuksen sanamuoto ei anna riittävästä vastausta tulkitsijalle, korostuu tulkitsijan harkintakyky. Rajajärjestyssopimuksen tulkinnassa voidaan nojautua myös pitkäkestoiseen ja vakiintuneeseen Suomen ja Venäjän rajavartiolaitoksen kansainväliseen kahdenväliseen käytäntöön, mutta käytänteet eivät voi olla ristiriidassa kansallisen lainsäädännön kanssa. Rajajärjestyssopimusta sovellettaessa on huomiotava soveltamisalan rajoittuminen alueellisesti Suomen ja Venäjän rajaan tai rajan ylittämiseen, asiallisesti Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun tehtäviin sekä yhteistyötahojen osalta suomalais-venäläisen rajavartiotyöryhmän jäseniin, rajavaltuutettuihin, heidän

sijaisiinsa ja apulaisiinsa. Rajajärjestyssopimuksen merkitys suorana yhteytenä Venäjän Rajavartiopalvelun kanssa on merkittävä. Rajajärjestyssopimus voidaan mieltää Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun kahdenväliseksi virka-apuinstrumentiksi, jonka perusteella voidaan vaihtaa rikostorjuntatietoa tutkinnan suuntaamiseksi. Rajajärjestyssopimuksen perusteella saadun tiedon tai esineen käyttäminen todisteena ei ole lainsäädännön ja vapaan todistelun periaatteen mukaisesti poissuljettua, mutta todisteena käyttämiseen tulee olla aina luovuttaneen valtion viranomaisen lupa. Rajajärjestyssopimusta ei ole valtiosopimuksena kuitenkaan tehty todisteiden vaihtamista varten.

Rikostorjuntasopimus on luotu helpottamaan rikostorjuntatehtävissä tehtävää yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kesken. Rikostorjuntasopimuksen soveltamisala menee tietojenvaihtamisessa rajajärjestyssopimuksen kanssa päällekkäin asioissa, joissa Rajavartiolaitos ja Venäjän Rajavartiopalvelu ovat toimivaltaisia. Käytännössä rikostorjuntasopimuksen soveltamisalaan kuuluvia, mutta rajajärjestyssopimuksen soveltamisalaan kuulumattomia, tietojenvaihtamiseen liittyviä tilanteita voisi syntyä kun asia kuuluu vain toisen rajajärjestyssopimuksen toimivaltaisen viranomaisen tehtäviin tai asia on sellainen, että se ei liity valtakunnan rajaan tai sen ylittämiseen. Suomen poliisin ja Venäjän viranomaisten välillä omaksutun käytännön ja poliisin kansallisten määräysten perusteella näyttäisi siltä, että rikostorjuntasopimuksen käyttö todisteiden hankkimisessa rajoittuisi sellaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät edellytä pyyntöön perustuvien pakkokeinojen käyttöä, eikä toimenpiteillä aseteta yksityiselle henkilölle velvoitteita. Rikostorjuntasopimuksen perusteella kyseeseen voisi tulla esimerkiksi Rajavartiolaitoksen valvontatehtävissä talletetun kuvan tai asiakirjan luovuttaminen todistelutarkoituksessa omaisuusrikoksiin liittyvää esitutkintaa varten Venäjän viranomaisille. Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyön tulisi rikostorjuntasopimukseen perustuvan virka-avun osalta noudattaa kansallisesti poliisin käytänteitä virka-avun sisällön ja yhteistyökanavien osalta, koska käytänteet ovat Suomen ja Venäjän välillä kansainvälisesti vakiintuneita ja Keskusrikospoliisi on Suomen sopimuksessa tarkoitettu keskusviranomainen. Rikostorjuntasopimuksen käyttämisessä tulisi ottaa huomioon myös Venäjän viranomaisten välisen yhteistyön sujuvuus erityisesti pääsyyttäjänviraston ja Rajavartiopalvelun välillä. Esitutkinnassa olevien tapausten osalta on myös kansainvälisessä yhteistyössä huomioitava, että esitutkinta on toimitettava ilman aiheutonta viivytystä. Koska Venäjän Rajavartiopalvelun kansallisesta viranomaisyhteistyön sujuvuudesta ei tämän tutkielman osalta ole kuin yksittäisiin havaintoihin perustuvaa tietoa, asian selvittäminen vaatisi jatkotutkimusta.

Rikosoikeusapulaki, jolla pyrittiin kattamaan Suomessa ollut lainsäädännöllinen tyhjiö, on keskeinen Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyötä vahvasti velvoittava säädös. Rikoso-

keusapu Suomen ja Venäjän välillä voi perustua sekä kahdenväliseen oikeusapusopimukseen sekä eurooppalaiseen yleissopimukseen, jotka ovat oikeuslähteinä samantasoisia, mutta eurooppalaisesta yleissopimuksesta on muodostunut ensisijainen sopimus rikosoikeusavun toimenpiteissä. Venäjän liittyminen eurooppalaiseen yleissopimukseen on tapahtunut Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen ja Venäjän kansallista lainsäädäntöä säädettäessä on otettu huomioon eurooppalaisen yleissopimuksen säännökset. Rajavartiolaitoksen rooli oikeusapuviranomaisena esitutkintatehtävissä on kansallisen lainsäädännön ja eurooppalaisen yleissopimuksen perusteella selvä ja ristiriidaton. Sen sijaan Venäjän Rajavartiopalvelun toimiminen oikeusapuviranomaisena yhtenä turvallisuuspalvelun hallinnon alana ei ole tutkielman perusteella kiistatonta. Suomen kansallisen lainsäädännön ja eurooppalaisen yleissopimuksen nojalla Venäjän Rajavartiopalvelu näyttäisi turvallisuuspalvelun osana olevan esitutkintaviranomaisena toimivaltainen pyytämään oikeusapua. Asian perusteellisempi selvittäminen vaatisi jatkotutkimusta ja perehtymistä Venäjän rikosprosessia ohjaaviin ja Venäjän turvallisuuspalvelun sisäistä järjestystä koskeviin säädöksiin. Oikeusapusopimuksen perusteella tehtävä rikos-
torjuntayhteistyö tulisi tehdä kansallisten keskusviranomaisten kautta, koska menettely on tavanomaisoikeudelliseksi muodostunut Suomen ja Venäjän välinen käytäntö ja erityisesti Venäjän viranomaiset edellyttävät oikeusapupyynnöjä keskusviranomaisen kautta. Rikosoikeusavun ja rikos-
torjuntasopimuksen mukaisen virka-avun välinen raja ei ole täysin yksiselitteinen, mutta todisteiden pyytäminen, kuulustelut ja pakkokeinoja edellyttävät toimenpiteet tulisi pyytää oikeusapumenettelyllä.

Tutkielmassa tarkastelluissa tapauksissa Venäjän Rajavartiopalvelun tekemissä pyynnöissä on viitattu Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun väliseen vuoden 2006 pöytäkirjaan rikollisuuden torjunnasta. Suomen kansallisesta näkökulmasta tarkasteltuna tämä pöytäkirja on viranomaisten välille laadittu kansainvälinen hallintosopimus-
pöytäkirja, jonka soveltamisala ulottuu vain asianomaisten viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyviin teknisiin ja muutoin merkitykseltään vähäisiin kysymyksiin ja jolla ei voida asettaa velvoitteita muille viranomaisille tai yksityisille tahoille. Rajavartiolaitoksen tekemien toimenpiteiden tulee perustua Suomessa voimaan saatettuihin valtiosopimuksiin ja kansalliseen lainsäädäntöön, vaikka teknisesti pyyntö esitettäisiinkin yhteistyöpöytäkirjassa sovitulla menettelyllä. Venäjän Rajavartiopalvelu jättää Rajavartiolaitokselle osoitetussa pyynnöissään säännöllisesti viittaamatta rajajärjestyssopimukseen, rikos-
torjuntasopimukseen tai eurooppalaiseen yleissopimukseen, vaikka pyynnöt ovat osittain sisällöltään oikeusapupyynnöiksi tulkittavia. On myös mahdollista, että Venäjän Rajavartiopalvelu tulkitsee asiaa kansallisen lainsäädännön sekä Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välillä allekirjoitetun pöytäkirjan nojalla katsoen niiden olevan riittävä oikeudellinen perusta jopa kuulustelupyynnöjen tekemiseksi.

Venäjän Rajavartiopalvelun tekemät suorat pyynnot Rajavartiolaitokselle poikkeavat sopimusviittauksen osalta Keskusrikospoliisille ja oikeusministeriölle Venäjältä saapuvista pyynnöistä, joissa on alussa viittaus valtiosopimukseen. Käsitellyissä tapauksissa pyynnot ovat olleet valtiosopimusviittauksen osalta siinä määrin puutteellisia, että niitä on jouduttu Rajavartiolaitoksessa tulkitsemaan. Suomen ja Venäjän välisen kansainvälisesti vakiintuneen rikostorjuntayhteistyön käytännön mukaisesti olisi Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välisissä rikostorjuntaa koskevissa pyynnöissäänkin syytä viitata perusteen osalta maiden väliseen valtiosopimukseen.

Tulkittaessa ja sovellettaessa rikostorjuntayhteistyötä koskevia oikeusnormeja Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten rikostorjuntayhteistyössä tulisi asiasta päättävän rajavartiomiehen harkita ainakin seuraavia seikkoja: Liittyykö pyyntö esitutkintaan ja käytetäänkö saatua tietoa tai esinettä todisteena rikosasiassa. Minkä viranomaisen tehtäviin kyseinen rikostorjuntatoimenpide tai tiedonvaihtaminen Venäjällä kuuluu. Liittyykö asia Suomen ja Venäjän valtakunnan rajaan tai rajan ylittämiseen. Kuuluuko asia sekä Rajavartiolaitoksen että Venäjän Rajavartiopalvelun tehtäviin ja toimivaltaan. Vallitsevan käytännön mukaan pakkokeinojen käyttäminen sekä kuulustelut vaativat eurooppalaisen yleissopimuksen mukaisen oikeusapumenettelyn ja pyyntöjen sisällöstä sekä toimeenpanosta on säädetty rikosoikeusapulaissa. Tiettyjen esimerkiksi Venäjän viranomaisen hallussa olevien todisteena käytettävien asiakirjojen pyytäminen voi tulla kysymykseen tapauskohtaisesti myös rikostorjuntasopimuksen perusteella kun asiasta on ensin neuvoteltu syyttäjän kanssa. Mikäli pyyntö liittyy esitutkintaan, mutta sillä ei hankita rikokseen liittyviä todisteita, tulisi yksittäisissä tietopyynnöissä harkita rajajärjestyssopimuksen tai rikostorjuntasopimuksen soveltamista. Rajajärjestyssopimuksen mukainen menettely tietopyynnöissä on nopeampi ja käyttökelpoisempi sellaisissa asioissa, jotka kuuluvat sekä Rajavartiolaitoksen että Venäjän Rajavartiopalvelun toimivaltaan. Tässä yhteydessä tulee huomioda, että Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun tehtävät esitutkintaviranomaisina eivät ole yhtenevät.

Suomen rikosoikeusapulaki mahdollistaisi myös suuremmat yhteydet esimerkiksi todisteiden hankkimisessa Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välillä käyttäen rajajärjestyssopimuksessa mainittujen toimivaltaisten ja asianomaisten viranomaisten viestiyhteyksiä. Suoran yhteyden käyttäminen saattaisi nopeuttaa pyydettyjen toimenpiteiden suorittamista. Tämän menettelyn käyttäminen voisi olla pohtimisen arvoinen asia Suomessa kansallisesti eri viranomaisten kesken, mikäli rikostorjuntayhteistyötä Suomen ja Venäjän välillä halutaan tehostaa. Asiaa pohdittaessa olisi syytä tarkastella myös eri valtiosopimusten ja Suomen kansallisen lainsäädännön muodostamaa kokonaisuutta, koska myös esitutkintaa ja esitutkintavi-

ranomaisia koskeva uusi lainsäädäntö on säädetty voimaan vuoden 2014 alusta. Rikostorjuntayhteistyön kehittäminen Venäjän viranomaisten kanssa ei ole kuitenkaan vain Suomen asia vaan siihen liittyy erittäin kiinteästi Venäjän kansallinen lainsäädäntö ja eri viranomais-ten vastuut rikosoikeusapuasioissa. Venäjän Rajavartiopalvelun tehtävät ja toimivalta rikos-
torjuntayhteistyötä tekevänä viranomaisena tulevat olemaan Rajavartiolaitoksen kannalta kes-
keisiä myös tulevaisuudessa. Kehitystyössä tulisi pyrkiä mahdollisimman hyvin hyödyntä-
mään nykyiset toimivat ja nopeat kansainvälisen yhteistyön kanavat. Ihmisten liikkumisen
nopeutuessa rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan on pysyttävä myös säädöstatasolla tämän
kehityksen mukana.