

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**RAJAVARTIOLAITOKSEN TOIMIVALTA SALAISEEN  
TIEDONHANKINTAAN MUUTTUVASSA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ**

Diplomityö

Everstiluutnantti  
Mikko Lehmus

Yleisesikuntaupseerikurssi 60  
Rajavartiolinja

Elokuu 2021

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Yleisesikuntaupseerikurssi 60	Linja Rajavartiolinja
Tekijä Everstiluutnantti Mikko Lehmus	
Tutkielman nimi <b>Rajavartiolaitoksen toimivalta salaiseen tiedonhankintaan muuttuvassa toimintaympäristössä</b>	
Oppiaine, johon työ liittyy Johtaminen, oikeusoppi	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kirjasto
Aika Elokuu 2021	Tekstisivuja XIV+141
<p><b>TIIVISTELMÄ</b></p> <p>Rajavartiolaitoksen tehtävät rikostorjunnassa ja toimivalta käyttää salaista tiedonhankintaa ovat keskeisimmiltä osiltaan säännelty laissa rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa (108/2018) ja pakkokeinolaissa (806/2011).</p> <p>Tässä tutkimuksessa on lainopillisella tutkimusmenetelmällä haettu vastauksia siihen, miten Rajavartiolaitoksen toimivalta salaiseen tiedonhankintaan vastaa rikostorjunnan toimintaympäristön vaatimuksia ja mitkä ovat salaisen tiedonhankinnan säännösten muutostarpeet.</p> <p>Tutkimustulosten perusteella Rajavartiolaitoksen toimintaympäristö on muutoksessa, muun muassa väestöliikkeiden ja digitalisaation seurauksena. Muutos edellyttää salaiseen tiedonhankintaan liittyvien säännösten ennakoivaa kehittämistä. Rinnalla kulkevat pysyvyyttä edustavat perus- ja ihmisoikeudet, jotka luovat rajat salaisen tiedonhankinnan käytölle ja pohjan valvonnalle.</p> <p>Rajavartiolaitoksella on käytössä asiallisesti rajatut teletoimivaltuudet, tarkkailutoimivaltuudet ja erityiset salaiset toimivaltuudet rikosten estämiseen ja selvittämiseen. Teletoimivaltuuksien kehittämistarpeet liittyvät televalvonnan listarikosten kriittiseen tarkasteluun ja eräisiin muihin harkittuihin laajennuksiin. Tarkkailutoimivaltuuksien kehittämistarve kytkeytyy tietoverkoissa tehtävään suunnitelmalliseen tarkkailuun sekä peiteltyyn tiedonhankintaan ja teknisen laitetarkkailun perusterikoksiin. Erityisiä salaisia toimivaltuuksia tulisi kehittää erityisesti tietoverkossa tapahtuvan peitetoiminnan ja valeoston osalta. Tietolähteen käytön osalta tulisi pohtia toimivallan laajennusta ohjattuun tietolähteen käyttöön. Poliisin peitetoimintakielto törkeän laittoman maahantulon järjestämisen estämiseksi ja selvittämiseksi tulisi poistaa.</p>	
<p><b>AVAINSANAT</b></p> <p>rajavartiolaitos, rikostorjunta, salainen pakkokeino, salainen tiedonhankintakeino, toimivaltuus, toimintaympäristö, perus- ja ihmisoikeus</p>	

SISÄLLYS	III
LÄHTEET	VI
LYHENTEET	XIII
TAULUKOT	XV
<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1 Lähtökohtia tutkimukselle .....	1
1.2 Tutkimusongelma, tutkimusmenetelmä ja rajaukset .....	5
1.3 Lähteet .....	7
1.4 Tutkimuksen rakenne ja käsitteet .....	8
1.4.1 Tutkimuksen rakenne.....	8
1.5 Aikaisempi tutkimus .....	8
<b>2 PERUS- JA IHMISOIKEUDET RAJAVARTIOLAITOKSEN SALAISESSA TIEDONHANKINNASSA</b> .....	<b>11</b>
2.1 Kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin lainsäädäntö .....	11
2.2 Perusoikeudet ja salainen tiedonhankinta .....	15
2.2.1 Puuttuminen perusoikeuksiin.....	15
2.2.2 Kotirauha .....	16
2.2.3 Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus .....	18
2.2.4 Yksityiselämän suoja .....	20
2.3 Perusoikeuksiin puuttumisen legitimitetti ja salaisen tiedonhankinnan valvonta .....	21
2.4 Yhteenvedo .....	26
<b>3 RAJAVARTIOLAITOKSEN SALAISET TIEDONHANKINTAKEINOT JA SALAISET PAKKOKEINOT</b> .....	<b>28</b>
3.1 Perusteita salaisesta tiedonhankinnasta .....	29
3.2 Salaista tiedonhankintaa Rajavartiolaityksessa ohjaavat periaatteet .....	32
3.3 Salaisen tiedonhankinnan edellytykset .....	35
3.3.1 Yleiset edellytykset.....	35
3.3.2 Erityiset edellytykset.....	38
3.3.3 Muu käyttöedellytyksiin liittyvä oikeusturva .....	40
3.4 Teletoimivaltuudet.....	41
3.4.1 Telekuuntelu .....	41
3.4.2 Tietojen hankkiminen telekuuntelun sijaan .....	44
3.4.3 Televalvonta.....	46

## IV

3.4.4	Televalvonta telesoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella..	49
3.4.5	Sijaintitietojen hankkiminen epäillyn tai tuomitun tavoittamiseksi .....	50
3.4.6	Tukiasematietojen hankkiminen .....	51
3.4.7	Teletoimivaltuuksien käytöstä päättäminen.....	52
3.5	Tarkkailutoimivaltuudet.....	54
3.5.1	Tarkkailu ja suunnitelmallinen tarkkailu .....	54
3.5.2	Peitely tiedonhankinta .....	58
3.5.3	Tekninen kuuntelu ja tekninen asuntokuuntelu .....	61
3.5.4	Tekninen katselu .....	66
3.5.5	Tekninen seuranta .....	68
3.5.6	Tekninen laitetarkkailu .....	71
3.5.7	Telesoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen .....	73
3.5.8	Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen .....	74
3.5.9	Tarkkailutoimivaltuuksista päättäminen .....	75
3.6	Erityiset salaiset toimivaltuudet.....	78
3.6.1	Tietolähdetoiminta .....	79
3.6.2	Valvottu läpilasku .....	82
3.6.3	Peitetoiminta ja valeosto .....	85
3.7	Salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat yhteiset säännökset.....	97
3.8	Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan valvontahavainnot .....	103
3.9	Yhteenveto .....	106
<b>4</b>	<b>RAJAVARTIOLAITOKSEN RIKOSTORJUNNAN TOIMINTAYMPÄRISTÖ</b> .....	<b>114</b>
4.1	Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimintaympäristön keskeisiä muutoksia 2010-luvulla.....	114
4.2	Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimintaympäristön tulevaisuus.....	118
4.2.1	Megatrendit tulevaisuuden muutosten taustana .....	119
4.2.2	Kansallinen rikostorjunnan toimintaympäristö ja sen arvioituja muutoksia .....	123
4.3	Yhteenveto .....	127

<b>5</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET TOIMINTAYMPÄRISTÖSTÄ JA ERÄISTÄ SALAISEN TIEDONHANKINNAN SÄÄNNÖKSISTÄ.....</b>	<b>130</b>
5.1	Rikostorjunnan toimintaympäristön muutos ja sen vaatimukset .....	130
5.2	Johtopäätökset salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen asiallisesta toimivallasta .....	132
5.3	Johtopäätökset salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen asteellisesta toimivallasta.....	137
<b>6</b>	<b>POHDINTA.....</b>	<b>138</b>
6.1	Tutkimusongelmaan vastaaminen.....	138
6.2	Tutkimuksen luotettavuus ja lähdeaineisto.....	139
6.3	Näkökulmia jatkotutkimukseen .....	140
6.4	Tutkimuksen uutuusarvo ja tulosten hyödyntäminen .....	140

## LÄHTEET

### 1. Kirjallisuus:

- Aarnio Aulis: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989.
- Brownell, Judi 2016: Listening: Attitudes, Principles, and Skills. USA, Routledge. Saatavilla [www-muodossa <URL: https://file:///M:/10.4324\\_9781315663647\\_pre-viewpdf%20\(2\).pdf>](https://file:///M:/10.4324_9781315663647_pre-viewpdf%20(2).pdf)
- Dufva, Mikko: Megatrendit 2020. Erweko. Vantaa 2020. Saatavilla [www-muodossa <URL: https://media.sitra.fi/2019/12/15143428/megatrendit-2020.pdf>](https://media.sitra.fi/2019/12/15143428/megatrendit-2020.pdf)
- Haapamäki, Juha: Poliisin salaisen tiedonhankinnan valvonnasta, s. 191–201 teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90v. Sastamala 2010.
- Hankilanoja, Arto: Poliisin salainen tiedonhankinta. Talentum Media Oy. Helsinki 2014.
- Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet – Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2017.
- Helminen, Klaus – Fredman, Markku – Kanerva, Janne – Tolvanen, Matti – Viitanen Marko: Esitutkinta ja pakkokeinot. Talentum. Helsinki 2014.
- Husa Jaakko – Mutanen Anu – Pohjalainen Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum. Helsinki 2005.
- Jonkka, Jaakko: Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta. Oikeus 3/2007, s. 317 – 324.
- Laari Tommi (toim.): #Kyberpuolustus. Kyberkäsikirja Puolustusvoimien henkilöstölle. Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotataidon laitos. Julkaisusarja 3: Työpapereita nro 12. Helsinki 2019.
- Metsäranta Tuomas: Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Painosalama Oy. Turku 2015.
- Ojanen Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Edita Prima Oy. 3. uudistettu laitos, Keuruu 2016.
- Poliisihallitus: Rikostorjunnan tila-selvityshanke, loppuraportti. Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2018. Helsinki 2018.
- Takamaa Kari T.: Oikeus, laki ja johtaminen. Teoksessa: Sotilasjohtamisen tiedon kohteet. Aki-Mauri Huhtinen (toim.). Maanpuolustuskorkeakoulun johtamisen laitoksen julkaisusarja 2, artikkelikokoelmat n:o 16, 2006. Edita Prima Oy. Helsinki 2006, s. 170-180.
- Timonen Pekka: Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 1998.
- Tolonen Hannu: Oikeuslähdeoppi. WSOY. Helsinki 2003.

Hyvä elämä – turvallinen arki. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017. Sisäministeriön julkaisu 15/2017. Aivan Oy. Helsinki 2017.

Valtioneuvoston selontekosisäisestä turvallisuudesta. Valtioneuvoston hallintoyksikkö/tietotuki- ja julkaisuyksikkö. Lönnberg Print & Promo. Helsinki 2016.

Valtioneuvoston selontekosisäisestä turvallisuudesta. Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto. Valtioneuvosto. Helsinki 2021.

## **2. Virallislähteet**

### **2.1. Lainsäädäntö:**

Esitutkintalaki (805/2011)

Laki säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930)

Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009)

Laki rajavartiolain muuttamisesta (478/2010)

Laki rajavartiolain muuttamisesta (479/2014)

Laki rajavartiolain muuttamisesta (9/2019)

Laki rikoslain 17 luvun 7 ja 8 §:n muuttamisesta (146/2014)

Lakiin rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005)

Laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa (108/2018)

Laki rikostorjunnasta Tullissa (623/2015)

Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003)

Laki valtion talousarviosta (423/1988)

Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019)

Oikeudenkäymiskaari (4/1734)

Pakkokeinolaki (806/2011)

Poliisilaki (872/2011)

Rajavartiolaki (578/2005)

Rikoslaki (39/1889)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014)

Viestintämarkkinalaki (393/2003)

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992)

Valtioneuvoston asetus esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014)

Valtioneuvoston asetukseen rajavartiolaitoksesta (651/2005)

## 2.2. Säädosvalmistelu

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

HE 34/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta.

HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 6/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajavyyhökettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 26/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 219/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiointia koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

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

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

HE 164/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 17 luvun 7 ja 8 §:n sekä rajavartiolain 72 §:n muuttamisesta.

HE 220/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 221/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta.

HE 174/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 41/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 198/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.



## IX

- HE 201/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 202/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 203/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HaVM 2/2010 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen rajavartiointia koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HaVM 53/2014 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen laiksi rikostorjunnasta Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HaVM 28/2017 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- LaVL 6/2005 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- LaVM 44/2010 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallitukseen esitykseen esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.
- LaVL 16/2017 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVL 2/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto laeiksi tullilain ja valmisteverotuslain 21 §:n muuttamisesta.
- PeVL 17/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi rajavartiolaitoksesta.
- PeVL 28/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 36/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain sekä eräiden näihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 37/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi tullilain muuttamisesta.
- PeVL 40/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksen ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 18/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys laeiksi maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta ja luopumisjärjestelmiä koskevien lakien muuttamisesta.

PeVL 18/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi ampuma-aselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja kaupan torjumista koskevan lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

PeVL 66/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

### **2.3. Kansainväliset säädökset**

Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EU) 2019/1896, eurooppalaisesta raja- ja merivartiosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta

Euroopan unionin perusoikeuskirja. 2012/C 326/02, 26.10.2012.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. 2012 C 326, 26.10.2012.

### **2.4. Valtiosopimukset**

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus (KP-sopimus) (SopS 7-8/1976).

Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) (SopS 18-19/1990).

Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus (Palermion sopimus) (SopS 20/2004).

Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen lisäpöytäkirja maista, meristä ja ilmateitse tapahtuvan maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämisestä (SopS 73/2006).

Yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (SopS 43-44/2005)

## **3. Oikeustapaukset**

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin:**

Klass ym. v. Saksa. 5029/71, 6.9.1978.

Halford v. Yhdistynyt kuningaskunta. 20605/92, 25.6.1997.

## **4. Virallisiasiakirjat**

Oikeusasiamies, salaisen tiedonhankinnan valvonta, oikeusasiamiehen internet sivut 22.12.2020. <URL:<https://www.oikeusasiamies.fi/fi/salaisen-tiedonhankinnan-valvonta>>

## XI

- Oikeusasiamies, kantelut. Saatavilla www-muodossa  
<URL:https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi\_FI/web/guest/ratkaisut> 18.7.2021
- Rajavartiolaitoksen esikunnan raportti, Salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan käyttö ja valvonta Rajavartiolaitoksessa 2015, RVLDno-2015-2932, 19.2.2016
- Rajavartiolaitoksen esikunnan kertomus, Salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan käyttö ja valvonta Rajavartiolaitoksessa 2016, RVLDno-2017-209, 24.2.2017
- Rajavartiolaitoksen esikunnan kertomus, Salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta Rajavartiolaitoksessa 2017, RVLDno-2018-265, 8.3.2018
- Rajavartiolaitoksen esikunnan kertomus, Selvitys salaisista pakkokeinosta ja salaisista tiedonhankintakeinoista vuonna 2018, RVLDno-2019-231, 7.3.2019
- Rajavartiolaitoksen esikunnan kertomus, Selvitys salaisista pakkokeinoista ja tiedonhankintakeinoista vuodelta 2019, RVLDno-2020-102, 13.3.2020
- Rajavartiolaitoksen esikunnan kertomus, Selvitys salaisista pakkokeinosta ja salaisesta tiedonhankinnasta vuonna 2020, RVLDno-2021-297, 4.3.2021
- Rajavartiolaitoksen strategia 2027. Saatavilla www-muodossa <URL: https://raja.fi/documents/44957406/64377821/Strategia\_2027\_web.pdf/ce452834-763e-cda9-c0a4-88061f0cf98a/Strategia\_2027\_web.pdf?t=1615290261281> 18.7.2021
- Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelma 2021 sekä toiminta- ja taloussuunnitelma 2022-2025, RVLDno-2020-4, 17.2.2020
- Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2010, RVLE:n ak 2363/21/15.3.2011
- Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2011, RVLE:n ak 10/21/9.3.2012
- Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2012, RVLE:n ak 39/21/2013
- Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2013, RVLE:n ak 2/21/2014
- Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2014, RVLE:n ak 2/21/9.3.2015
- Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2015, 23.2.2016, RVLDno-2016-5
- Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2016, 28.2.2017, RVLDno-2017-18
- Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2017, 28.2.2018, RVLDno-2018-1
- Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2018, 28.2.2019, RVLDno-2019-1
- Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2019, 28.2.2020, RVLDno-2020-1
- Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2020, 26.2.2020, RVLDno-2021-76

Sisäministeriö, Rajavartiolaitoksen esikunta, Määräys Rajavartiolaitoksen sisäinen laillisuusvalvonta (RVLPAK A.22), RVLDno-2020-2053, 19.2.2021.

Sisäministeriö, Rajavartiolaitoksen esikunta, Määräys, Rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmä (RVLPAK A.9), RVLDno-2020-6, 13.8.2020.

Sisäministeriö, Rajavartiolaitoksen esikunta, Määräys Rajavartiolaitoksen rikostorjunta (RVLPAK C.4), RVLDno-2019-962, 25.6.2019.

## 5. Opinnäytteet

Forss Marko. Salaiset tiedonhankinta- ja pakkokeinot poliisi- ja peiteprofiileilla. Pro gradu-tutkielma. Itä-Suomen yliopisto. Joensuu 2019.

Kauppinen Matias. Rajavartioston rikostiedustelun oikeudelliset perusteet. Pro gradu-tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki 2019.

Pekkala Jussi. Kokemukset Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain toimivuudesta. Pro gradu-tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki 2020.

Tuominen Pasi: Salaisten tiedonhankintakeinojen ja pakkokeinojen kohdentaminen järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Pro gradu-tutkielma. Itä-Suomen yliopisto. Joensuu 2015.

## 6. Muut lähteet

Poliisihallitus. Toimintaympäristö 2019. Osa 1/6 rikollisuus. Saatavilla [www-muodossa <URL: https://docplayer.fi/146616355-Toimintaymparisto-2019.html>](https://docplayer.fi/146616355-Toimintaymparisto-2019.html) 24.7.2021

Rubin Anita: Tulevaisuudentutkimuskeskuksen oppimateriaaleja 2015, toimintaympäristön muutosten tarkastelu, Saatavilla [www-muodossa <URL:https://tulevaisuus.fi/menetelmat/toimintaympariston-muutosten-tarkastelu/>](https://tulevaisuus.fi/menetelmat/toimintaympariston-muutosten-tarkastelu/) 8.7.2021

Syyttäjälaitoksen tiedote 24.7.2013: Saatavilla [www-muodossa <URL:https://syyttajalaitos.fi/-/valtakunnallinen-syyttajalaitospaiiva.>](https://syyttajalaitos.fi/-/valtakunnallinen-syyttajalaitospaiiva.) 19.6.2020

Ministry of Defence UK, 2018. Global Strategic Trends, The Future Starts Today. Saatavilla [www-muodossa <URL:https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/771309/Global\\_Strategic\\_Trends\\_-\\_The\\_Future\\_Starts\\_Today.pdf>](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/771309/Global_Strategic_Trends_-_The_Future_Starts_Today.pdf) 4.7.2021

**LYHENTEET**

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990)
ETL	Esitutkintalaki (805/2011)
EPSA	Valtioneuvoston asetus esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014)
EU	Euroopan unioni
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
IMEI	International Mobile Equipment Identity (mobiililaitteen laite-tunnus)
IMSI	International Mobile Subscriber Identity (SIM-kortin käyttäjän yksilöivä numerosarja)
IoT	Internet of Things (esineiden internet)
IP	Internet Protocol internetin käyttäjää yksilöimätön tietoliikenne protokolla)
KKO	Korkein oikeus
KP-sopimus	Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus (SopS 7-8/1976)
LaVL	Lakivaliokunnan lausunto
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
PeVL	Perustusvaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PKL	Pakkokeinolaki (806/2011)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PoIL	Poliisilaki (872/2011)
PTR	Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos
PTR-laki	Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009)
RL	Rikoslaki (39/1889)
RVL	Rajavartiolaitos
RVLE	Rajavartiolaitoksen esikunta
LRVL	Rajavartiolaki (578/2005)
LRITORVL	Laki rikostorjunnasta Rajavartiolaikoksessa (108/2018)

## XIV

LRITOTulli	Laki rikostorjunnasta Tullissa (623/2015)
SIM	Subscriber Identity Module (matkapuhelimen älykortti)
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
VN	Valtioneuvosto
vp.	Valtiopäivät

**KUVAT JA TAULUKOT**

**Kuva 1:** Rajavartiolaitoksen salaiset pakkokeinot ja salaiset tiedonhankintakeinot

**Taulukko 1:** Teletoimivaltuuksien käytöstä päättäminen

**Taulukko 2:** Tarkkailutoimivaltuuksien käytöstä päättäminen

**Taulukko 3:** Rajavartiolaitoksen tietoon tullut keskeinen rikollisuus

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Lähtökohtia tutkimukselle

Salaisen tiedonhankinnan eri toimivaltuudet ovat lailla esitutkinta- ja tiedusteluviranomaisten käyttöön säädettyjä menetelmiä, joilla voidaan puuttua tietyin ehdoin hankkia tietoa rikosten paljastamiseksi, estämiseksi ja selvittämiseksi. Rajavartiolaitos on yksi Suomen esitutkintaviranomaisista. Johtava esitutkintaviranomainen on poliisi ja muut esitutkintaviranomaiset ovat rajavartio-, tulli- ja sotilasviranomaiset. Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää Rajavartiolaitoksen toimivaltaa salaiseen tiedonhankintaan sen eri muodoissa, olemassa olevien säännösten sopivuutta vallitsevaan rikostorjunnan toimintaympäristöön ja tarpeita tulkita sekä kehittää Rajavartiolaitoksen salaiseen tiedonhankintaan liittyvää sääntelyä.

Kunkin esitutkintaviranomaisen toimivallasta on säädetty erikseen niitä koskevassa lainsäädännössä.<sup>1</sup> Rajavartiolaitoksen osalta säännökset esitutkintatoimivaltuuksille ovat rajavartiolaissa (578/2005, myöhemmin LRVL) ja laissa rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa (108/2018, myöhemmin LRITORVL).<sup>2</sup> LRVL 3 §:n mukaan rajavartiolaitoksen tehtäviä ovat muun muassa rajaturvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Samaisen lain 2 § 1 mom. 6 k:n mukaisesti rajaturvallisuuden ylläpitäminen pitää sisällään toimenpiteitä kotimaassa ja ulkomailla, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Voidaan todeta, että jo tehtäviensä puolesta Rajavartiolaitoksella on selkeä rooli, vaikkakin asiallisesti rajatuin toimivaltuuksin, esitutkintaviranomaisena.

---

<sup>1</sup> Helminen ym. 2014, s. 133–134.

<sup>2</sup> Vuoteen 2018 saakka Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevat säännökset olivat rajavartiolaissa. Hallituksen esityksen (HE 41/2017 vp) mukaisesti ”Lakiin siirrettäisiin nykyisin rajavartiolaissa olevat Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevat säännökset. Esityksen tavoitteena on selkeyttää Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevia säännöksiä. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksiin ei esitetä merkittäviä muutoksia”. Muutos oli täten lähinnä tekninen.



LRITORVL määrittelee Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtävät täsmällisesti lain 3 §:ssä:

*”Rajavartiolaitos suorittaa toimenpiteitä rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi itsenäisesti tai yhdessä muun viranomaisen kanssa noudattaen mitä tässä laissa tai muualla laissa säädetään. Rajavartiolaitos on esitutkintalaissa tarkoitettu esitutkintaviranomainen. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnassa noudatettavista yleisistä periaatteista, erityisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta, suhteellisuusperiaatteesta ja vähimmän haitan periaatteesta, säädetään rajavartiolain 2 luvussa.*

*Viranomaisten yhteistoiminnasta rikostorjunta-asioissa säädetään poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (687/2009).”*

Rajavartiolaitoksen tehtävien ja toimivallan osalta keskeinen säädös on ollut LRVL ja sääntämisensä jälkeen LRITORVL. Nykymuodossaan esitutkintatoimivalta on tullut voimaan 1.9.2005 täydentyen tarpeellisilla muutoksilla siten, että LRITORVL sisältää tällä hetkellä kattavahkot toimivaltuudet pois lukien erikseen lain 58 §:ssä kielletyt keinot, joita ovat peitetoiminta, valeosto ja tietolähteen ohjattu käyttö. Voidaan todeta, että Rajavartiolaitoksen toiminta esitutkintaviranomaisena on vakiintunut osaksi Rajavartiolaitoksen tehtäviä ja yleistä viranomaiskenttää Suomessa. Muun muassa syyttäjälaitos on erikseen antanut tunnustusta Rajavartiolaitoksen rikostorjunnalle<sup>3</sup>. Rikostorjunnan osalta toimintaympäristö ja olosuhteet, suppeammin tarkastellen tekotavat ja näiden ympärille koostuvat ilmiöt muuttuvat jatkuvasti. Muutokset haastavat rikostorjuntaan käytössä olevat toimivaltuudet sekä näihin kiinteästi kytkeytyvät tekniset ja taktiset menetelmät. Kyseessä on jatkuva jännite. Tämä jännitteen purkamiseksi toimintamalleja jalostetaan ja toimivaltuuksia tarkastellaan joko lakeja tulkitsemalla tai lainsäädäntöä kehittämällä.<sup>4</sup> Lainsäädännön muutokset ovat pääsääntöisesti hitaita ja toimintaympäristön muutosten osalta neutraali sääntely on haastavaa. Tässä tutkimuksessa laaja viitekehys muodostuu juuri toimintaympäristön

<sup>3</sup> Syyttäjälaitoksen tiedote 24.7.2013, <URL:https://syyttajalaitos.fi/-/valtakunnallinen-syyttajalaitospaiva>. Syyttäjälaitosmitalin perusteluina todettiin muun muassa, että ”Rajavartiolaitoksen rikostutkijoilla on tinkimättömän työmoraali ja korkea ammattitaito. Osana sitä myös esitutkintayhteistyö syyttäjän kanssa sujuu esimerkillisen hyvin. Syyttäjän neuvot ja ohjaus otetaan vastaan luonnollisena yhteistyön osana. Esitutkintapöytäkirjat rakennetaan täsmälleen sellaisiksi kuin syyttäjä haluaa. Rajavartiolaitoksen toimittaman esitutkinnan laatu on ollut alusta alkaen kiitettävä. Syyttäjälaitoksessa on pantu ilolla merkille myös se, että tutkinnanjohtajat käyttävät rohkeasti valtuuksiaan päättäessään esitutkinnan lopettamisesta, rajoittamisesityksistä, pakkokeinoista tai erilaisista tutkintamenetelmistä. Työnäkymme on yhteinen.”

<sup>4</sup> Aarnio. 1989, s. 19. Aarnion mukaan ”lainsäädäntö on liian raskas ja hidasliikkeinen voidakseen reagoida riittävän joutuisasti yhteiskunnasta nouseviin uudistusvaatimuksiin”. Tästä syntyy Aarnion mukaan jännitteitä säädettyjen normien ja yhteiskuntatodellisuuden välille. Aarnio tarjoaa ratkaisuksi ja kehittämisen työkaluksi lain soveltamisen ja tutkimuksen. Aarnio toteaa: ”Lakipykälät ovat kuin kuminauha. Tulkitsija venyttää ja supistaa niitä tilanteiden vaatimusten mukaan. Vasta sitten, kun sääntö ei enää anna tulkinnallisesti myöten, on aika ratkaista pulma uusia säännöksiä antamalla. Vastavoimana voidaan todeta, että rikosoikeutta ja tätä myös ihmisten oikeushyviin puuttuvia esitutkinta- ja pakkokeinoja tulisi tulkita ahtaasti. Muun muassa HE 44/2002 ja PeVL 28/2001 painottavat tarkkarajaisuutta ja ahdasta tulkintaa osana laillisuusperiaatteen ydintä joka on kirjattu perustuslain 2 §:n (731/1999).

muutoksen, toimivaltuuksien ja esitutinnan tehokkuuden keskinäisriippuvuudesta sekä dynamiikasta.

Rajavartiolaitoksella on tehtäviensä johdosta moniulotteinen kontaktipinta rikosten paljastamiseen, estämiseen ja selvittämiseen. Ensinnäkin rajaturvallisuustehtävistä johdosta keskeisenä tavoitteena on estää valtakunnan rajan ja ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen ja torjua rajat ylittävää rikollisuutta. Toisaalta rikostorjuntatehtävissään Rajavartiolaitoksen velvollisuutena on estää, paljastaa, selvittää ja saattaa syyteharkintaan LRITORVL 4 §:ssä mainitut rikokset. Rikostorjuntatehtävä ja rooli esitutkintaviranomaisena tarkoittaa toimivaltaa käyttää sekä esitutkintalakia (805/201, myöhemmin ETL) että pakkokeinolakia (806/2011, myöhemmin PKL). Nämä kaksi lakia ovat keskeiset säännökset, joita noudatetaan esitutkintaa toimitettaessa ja käytettäessä pakkokeinoja. Kyseinen lainsäädäntö määrittää myös ne salaiset pakkokeinot, joilla rikoksen selvittämiseksi voidaan puuttua yksilön oikeushyviin. ETL ja PKL ovat esitutinnan ja pakkokeinojen käytön yleislakeja, jotka koskevat kaikkia esitutkintaviranomaisia.<sup>5</sup> LRITORLV 4 ja 5 luvussa on säädetty Rajavartiolaitoksen salaisista tiedonhankintakeinoista rikoksen estämiseksi ja osittain vaaran torjumiseksi. LRITORVL sisältää myös eräitä säännöksiä salaisten pakkokeinojen käytöstä.

Aiheensa mukaisesti tämä tutkimus keskittyy yhteen Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatyön työkaluun – salaiseen tiedonhankintaan. Selvää on, että PKL:n mukaiset pakkokeinot ovat esitutkintaan kuuluvia toimenpiteitä, joilla puututaan yksilön ja eräissä tapauksissa oikeushenkilöiden oikeushyviin ja tähdätään rikosprosessin häiriöttömään kulkuun sekä aineellisesti mahdollisimman oikeaan lopputulokseen.<sup>6</sup> Salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja käyttämällä tehdään salaista tiedonhankintaa kohteilta salassa. Näitä keinoja kutsutaan kokoavasti salaiseksi tiedonhankinnaksi.

Salaisella tiedonhankinnalla puututaan vakavasti ja perustuvanlaatuisesti henkilöiden oikeushyviin. Puuttuminen ulottuu oikeushyvien ydinalueeseen eli yksityiselämään, kotirauhan piiriin, luottamuksellisen viestin suojaan sekä oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin alueelle. Salaisen tiedonhankinnan yhteydessä punnitaan perus- ja ihmis-oikeuksia sekä rikostorjunnan tehokkuusvaatimuksia. Tästä syystä kynnys salaiseen tiedonhankintaan on asetettu verrattain korkealle ja niiden osalta vallitseekin niin sanottu

---

<sup>5</sup> Helminen ym. 2014, s. 2-3.

<sup>6</sup> Helminen ym. 2014, s. 721.

toissijaisuuden vaatimus.<sup>7</sup> Salaisten pakkokeinojen käyttö on jännitteistä. Edellä olevaa voidaankin kutsua kunkin käyttötilanteen *sisäiseksi jännitteeksi*. Käytön *ulkoinen jännite* syntyy salaisen tiedonhankinnan keinojen tarpeesta vastata nopeasti muuttuvaan käyttö- ja toimintaympäristöön sekä tekniseen kehitykseen. Säännösten tulisi olla tarkkarajaisia ja täsmällisesti säänneltyjä, kuten perustuslaki edellyttää ja perustuslakivaliokunta on useassa asiayhteydessä vakiintuneesti todennut. Tästä huolimatta säännösten tulisi olla tekniikkaneutraaleja ja vastata toimintaympäristön muutoksiin.<sup>8</sup> Säännösten tulisi idealistisesti ajatellen kestää aikaa ja lainsäätäjän tarkoitus tulisi säilyä kirkkaana eri käyttötilanteissa.

”Rikostorjunnalla on yhteiskunnallista merkitystä ja se onkin eräs poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten päätehtävistä”. Rikostorjunnan merkitys osana yhteiskuntaa on laajasti hyväksytty ja tunnustettu. Kussakin ajassa sitä ilmentävät rikostorjuntaa toteuttavien viranomaisten strategia-asiakirjat ja tavoiteasetanta. Toimivan rikostorjunta ehkäisee rikollisuutta ja ylläpitää yhteiskuntarauhaa<sup>9</sup>. Rikostorjunnan tehokkuusvaatimus ilmenee muun muassa Suomen sisäisen turvallisuuden selonteossa ja sisäisen turvallisuuden strategiassa. Esitutkintaviranomaisten strategiat painottavat vahvasti järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa, jossa salaisella tiedonhankinnalla on keskeinen rooli. Arjen turvallisuuden rinnalla kulkee näkemys järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tärkeydestä osana toimivaa yhteiskuntaa.<sup>10</sup> Ulkoinen jännite ilmenee myös keinoja kaihtamattoman rikollisuuden kyvyssä hyödyntää yhteiskunnallisia ja teknologisia mahdollisuuksia erityisesti näiden muuttuessa.

Salaisten pakkokeinojen sisäinen jännite ilmenee julkisessa keskustelussa silloin, kun esitutkintaviranomaisen salaiseen tiedonhankintaan liittyvä harkinta on pettänyt tai esille tulee suoranaisia väärinkäytöksiä. Toisin sanoen salaisella tiedonhankinnalla on puututtu perusoikeuksiin voimakkaasti ja käyttötilanteeseen liittyvä harkinta on mennyt pieleen verrattaessa salaisen tiedonhankinnan perusteita ja siitä aiheutuvaa oikeudenloukkausta. Keskeinen osa sisäisen jännitteen hallintaa ja korvaavia menettelyjä ovat viranomaisten oma valvonta, joka alkaa päivittäisjohtamisesta ja jatkuu virastojen suorittaman laillisuusvalvonnan kautta laillisuusvalvontaviranomaisten suorittamaan laillisuusvalvontaan.

---

<sup>7</sup> Helminen ym. 2014, s. 1106.

<sup>8</sup> Helminen ym. 2014, s. 1104.

<sup>9</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, s. 19.

<sup>10</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, s. 19; Sisäisen turvallisuuden selonteko 2017 s. 22 ja Sisäisen turvallisuuden selonteko 2021, s.15-19 ja 42.

Sisäisestä jännitteestä johtuu myös salaisen pakkokeinon käytön ilmoittamisvelvollisuus pääsääntönä ja tähän nojaava käytön kohteena olleen henkilön mahdollisuus jälkikäteen tarkistuttaa käytön edellytykset.

## 1.2 Tutkimusongelma, tutkimusmenetelmä ja rajaukset

Tutkimusaihe on kiinnostava ja ajankohtainen ennen muuta aikaisemmin todetun salaiseen tiedonhankintaan liittyvän sisäisen ja ulkoisen jännitteen vuoksi. Yleisön ja median kiinnostus on jatkuvaa johtuen lähinnä salaisen tiedonhankinnan luonteesta yleisöltä salassa tapahtuvana toimintana ja toisaalta niistä väärinkäytöksistä, joita salaiseen tiedonhankintaan on yhdistetty. Voidaankin todeta, että salaiseen tiedonhankintaan liittyvä sisäinen jännite on jokapäiväistä, koskien sekä kansalaisia, että mainittuja keinoja käyttäviä viranomaisia. Ajankohtaiseksi aiheen tekee myös toimintaympäristön muutos. Salaista tiedonhankintaa ei tällä hetkellä välttämättä käytetä siinä toimintaympäristössä, johon säännökset on tehty. Olkoonkin, että sääntelyssä on pyritty tekniikkaneutraaliuteen. Megatrendit muuttavat maailmaa. Eräs keskeisimmistä megatrendeistä on digitalisaatio, jonka muutosnopeus ja mahdollisuudet heijastuvat salaiseen tiedonhankintaan väistämättä.

Tutkimuksen tavoitteena on systematisoida ja tulkita Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käytössä. Tutkimuksen toisena tavoitteena on selvittää niitä muutostarpeita, joita Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimintaympäristön muutokset aiheuttavat salaisille tiedonhankintakeinoille ja salaisille pakkokeinoille. Keskeinen kysymys tältä osin on, kuinka voimassa oleva oikeus sopii tähän toimintaympäristöön sekä miten säännöksiä mahdollisesti tulisi kehittää?

Tämä oikeustieteellinen tutkimus asemoituu julkisoikeuteen ja siellä rikosoikeuden kenttään. Tutkimuksella tulee olemaan liittymä sekä prosessi- että valtiosääntöoikeuteen. Maanpuolustuskorkeakoulun viitekehyksessä tutkimus kuuluu sotatieteissä johtamisen opiaineen alle, jonne kuuluvat oikeudelliset- ja toimivaltakysymykset. Johtamisen sisältöä ovat muun muassa tietoisuus omaan toimintaan liittyvästä toimivallasta ja sen rajoista.<sup>11</sup> Johtamisen ja oikeudellisten kysymysten yhteys on selvä. Tutkimuksen näkökulma on kokonaisuutta jäsentävä sekä lähitulevaisuuden haasteita avaava. Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena ei ole löytää syvällisiä tulkintoja kaikkiin salaisiin tiedonhankintakeinoihin ja salaisiin pakkokeinoihin liittyviin avoimiin kysymyksiin. Pikemminkin tavoitteena on

---

<sup>11</sup> Takamaa 2006, s.177.

tunnistaa niitä säännöksiä, jotka eivät vastaa nykyistä tai lähitulevaisuuden arvioitavissa olevaa Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimintaympäristöä. Näiltä osin tarkastelunäkökulma on, voidaanko oikeushyviä suojella ja tehokasta rikostorjuntaa toteuttaa säännöksiä tulkitsemalla vai tulisiko säännöksiä kehittää.

Tutkimusongelma on: *Miten Rajavartiolaitoksen toimivalta salaiseen tiedonhankintaan vastaa rikostorjunnan toimintaympäristön vaatimuksia ja mitkä ovat salaisen tiedonhankinnan säännösten muutostarpeet?*

Tutkimuskysymykset:

1. Kuinka perus- ja ihmisoikeudet vaikuttavat Rajavartiolaitoksen salaiseen tiedonhankintaan?
2. Mitkä ovat Rajavartiolaitoksen salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot?
3. Kuinka Rajavartiolaitoksen salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot poikkeavat muista esitutkintaviranomaisista?
4. Kuinka Rajavartiolaitoksen salaista tiedonhankintaa valvotaan ja mitkä ovat valvontahavainnot?
5. Miten Rajavartiolaitoksen salaiseen tiedonhankintaan liittyvä toimintaympäristö on muuttumassa?
6. Minkälaisia sääntelytarpeita yleisesti tai toimintaympäristön muutoksen johdosta liittyy Rajavartiolaitoksen salaiseen tiedonhankintaan?

Tutkimuksen menetelmällinen lähestymistapa on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Lainopin menetelmän ydin on tulkinta ja tutkimuksen kohteena olevan tiettyyn tilanteeseen sopivan oikeusnormin sisällön selvittäminen. Lainopin menetelmällä myös systematisoidaan oikeusjärjestystä.<sup>12</sup> Tutkimuksessa systematisoidaan pätevyysperusteisesti voimassa olevat Rajavartiolaitoksen salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot sekä esitetään niihin liittyviä tulkintakannanottoja. Toisena kokonaisuutena selvitetään haasteita, jotka liittyvät Rajavartiolaitoksen salaisiin pakkokeinoihin ja niiden voimassaoloon tehokkuus- ja hyväksyttävyyisperusteisesti. Johtopäätöksissä tuodaan tarpeita lain-säädännön kehittämiseen tärkeimpine perusteluineen.

---

<sup>12</sup> Aarnio 1989, s. 48; Husa ym. 2005, s. 13-14.

*Asiallisesti* tutkimus rajautuu 1.7.2021 voimassa oleviin Rajavartiolaitoksen salaisiin tiedonhankintakeinoihin ja salaisiin pakkokeinoihin sekä näiden säännösten havaittuihin kehittämistarpeisiin. Muiden esitutkintaviranomaisten vastaavia säännöksiä käsitellään vain siinä laajuudessa kuin se on tarkoituksenmukaista tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Tutkimuksen painopiste tulee olemaan niissä salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen säännöksissä, joissa on havaittuja ongelmia tai soveltamisen haasteita. Tässä tutkimuksessa ei käsitellä laajasti Rajavartiolaitoksen asiallisesti rajattua esitutkintatoimivaltaa ja sen asettamia haasteita.

*Ajallisesti* tutkimukseen tulee kuulumaan lähimenneisyyden ainesta siltä osin, kun sillä on relevanssia tarkasteltaessa voimassa olevan oikeuden säätämisen yhteydessä esitettyjä argumentteja. Muilta osin tutkimus paneutuu nykyhetkeen ja lähitulevaisuuteen. Valvontahavaintoja ja toimintaympäristöä käsitellään vain 2014 tapahtuneen esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistamisen jälkeiseltä ajalta.<sup>13</sup>

*Alueellisesti* tutkimus on suunniteltu rajautuvan kansalliseksi sekä rikosoikeuden luonteen vuoksi ja toisaalta siksi, ettei tarkoituksena ole käyttää oikeusvertailevaa tutkimusmenetelmää.

### **1.3 Lähteet**

Tutkimuksen keskeisin lähdeaineisto ovat kansallinen lainsäädäntö esitöineen. Joltain osin lähteistöä on rikastettu kansainvälisillä säädöksillä ja Suomen oikeusjärjestykseen lailla otetuilla Suomen säädöskokoelman sopimussarjan kansainvälisillä sopimuksilla. Toimintaympäristö osuus on pyritty pitämään tiiviinä myös lähdeaineiston osalta ja tämän johdosta on pitäydytty virallisiasiakirjoissa sekä Sitran kokoavissa tulevaisuusaineistoissa. Muina oikeuslähteinä on hyödynnetty joitakin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (myöhemmin EI), prejudikaatteja sekä oikeuskirjallisuutta. Aikaisemman tutkimuksen osalta on perehdytty ja tukeuduttu vain sellaiseen ainekseen, jolla on ollut todellista merkitystä tämän tutkimuksen tavoitteiden kannalta. Salaisen tiedonhankinnan luonteen vuoksi ja osin rikosoikeuden oikeudenalasta johtuen lähteistö on suppeahko ja pitäytymisen kansallisissa säännöksissä on ollut luontevaa.

---

<sup>13</sup> Esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistus tuli voimaan 1.1.2014. Rajavartiolaitoksen osalta keskeiset säädökset olivat esitutkintalaki (805/2011) ja pakkokeinolaki (806/2011).

## 1.4 Tutkimuksen rakenne ja käsitteet

### 1.4.1 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus rakentuu johdannosta, kolmesta pääluvusta, johtopäätöksistä ja pohdinnasta. Johdannon jälkeen luvussa kaksi käsitellään salaiseen tiedonhankintaan kiinteästi liittyvät perus- ja ihmisoikeudet. Luvussa kolme systematisoidaan Rajavartiolaitoksen salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot. Luku neljä käsittelee Rajavartiolaitoksen rikos-torjuntaympäristön keskeisimpiä piirteitä ja niiden muutosta. Kolmen ensimmäisen pääluvun loppuun on laadittu yhteenveto ja koottu asiakokonaisuutta koskevat keskeisimmät havainnot ja päätelmät. Näissä yhteenvedoissa on vastattu myös tutkimusongelmani alakysymyksiin. Luvussa viisi palataan edellä mainittujen yhdistelmään ja pyritään selvittämään lainsäädännön haasteita ja muutostarpeita kokoavina johtopäätöksinä. Luku sisältää tutkimuksen keskeisimmät tulokset. Pohdinnassa palataan tutkimustehtävään, tutkimusongelmaan ja arvioidaan näissä onnistumista ja jatkotutkimustarpeita.

Lainoppi pyrkii täsmällisyyteen ja rakentuu hyvin usein sanamuodon mukaiselle tulkinnalle. Tästä syystä käsitteet on määritelty välittömästi asiayhteydessä, eikä niitä ole erikseen koottu.

## 1.5 Aikaisempi tutkimus

Salaisesta tiedonhankinnasta on tehty verrattain vähän tutkimusta 2010-luvulla ja sen jälkeen. Ennen vuotta 2010 on julkaistu jonkin verran tutkimuksia, jotka käsittelevät lähinnä yksittäisiä toimivaltuuksia.<sup>14</sup> Vähäinen tutkimus tuskin johtuu aiheen tylsyydestä. Pikeminkin syynä lienee aiheen haastavuus, osajien vähäinen määrä tieteen tekijöissä sekä ajatus aineiston salassa pidosta, jolloin tutkimuksen tekemiseen ei olisi edellytyksiä.

Tuomas Metsäranta on vuonna 2015 julkaistussa väitöskirjassaan tutkinut poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja ja yksityiselämän suojaa. Väitöksessään Metsäranta on selvittänyt kolmea kokonaisuutta. Ensimmäinen kokonaisuus käsittelee sitä, minkälaisia vaatimuksia ja rajoja yksityiselämän suoja osana perusoikeuksia asettaa poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja koskevalle sääntelylle. Toinen kokonaisuus selvittää voimassa olevan lainsäädännön vastaavuutta yksityiselämän suojasta seuraaviin vaatimuksiin ja mahdollisia lainsäädännön kehittämistarpeita yksityiselämän suojan entistä paremmaksi huomioimiseksi.

---

<sup>14</sup> Hankilanoja 2014, s. 25-29.

Kolmantena seikkana väitöksessä tutkittiin perusoikeusjärjestelmän asettamia vaatimuksia salaisia tiedonhankintakeinoja koskevalle lain soveltamiselle.<sup>15</sup> Metsärannan keskeisten tutkimustulosten mukaan ihmisarvoa kunnioittavissa oikeusvaltiossa tutkimuksen kohteena olleeseen sääntelyyn liittyy ehdottomia rajoja. Metsärannan tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota salaisista pakkokeinoista olemassa olevan tutkimustiedon vähäiseen määrään, jonka pohjalta voitaisiin arvioida eri keinojen tehokkuutta. Väitöksen havaintona painotettiin myös käytön ja valvonnan ulkoistamista ulkopuoliselle taholle sekä lupapäätösten perustelujen riittävyyden varmistamista ulkopuolisen valvojan toimesta.<sup>16</sup>

Arto Hankilanoja on laatinut vuonna 2014 kirjaksi painetun tutkimuksen poliisin salaisesta tiedonhankinnasta. Tutkimuksessa Hankilanoja selvitti poliisin salaiseen tiedonhankintaan liittyvää sääntelyä, ohjausta, käyttöä ja valvontaa sekä näiden kehittymistä vuosina 1992-2014. Tutkimuksessa oli kerätty aineistosta laadullisia ja määrällisiä havaintoja sisällön analyysin metodilla.<sup>17</sup> Hankilanojan raportoimat tulokset perustuvat sisällönanalyysiin, päättelyyn ja johtopäätöksiin. Keskeinen tutkimustulos oli, että salaista tiedonhankintaa koskeva sääntely, ohjaus, käyttö ja valvonta ovat kokonaisuudessaan toimineet varsin hyvin.<sup>18</sup> Toimiva salaisen tiedonhankinnan oikeusjärjestelmä edellyttää toimivaa lainsäädäntöä, hallinnollista ohjausta, ammattitaitoa, lähijohtamista, sisäistä valvontaa ja ulkoista valvontaa<sup>19</sup>. Hankilanojan tutkimus ei ole lainopillinen ja se käsitteli aikaa ennen vuoden 2014 esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön kokonaisuudistusta.

Pasi Tuominen on vuonna 2015 laaditussa Pro gradu-tutkielmassaan tutkinut niitä ongelmia, joita esiintyy kohdennettaessa pakkokeinoja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan, paljastamiseen ja tutkintaan. Tuominen tarkasteli pakkokeinojen kohdentumista muun muassa tutkittaessa rikollisjengin toimintaa. Keskeiset tulokset olivat, ettei Suomessa ole yksinomaan järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan, paljastamiseen ja tutkintaan liittyviä pakko- tai tiedonhankintakeinoja. Järjestäytyneen rikollisuuden laatu huomioiden edellä mainittu tilanne ei aiheuta merkittävää haittaa. Tutkimuksen mukaan jopa lainsäädäntöä tärkeämpi seikka on järjestäytyntä rikollisuutta koskevan käsitteistön yhtenäistäminen ja tilanneymmärryksen ajantasaisuus. Tuomisen tekemien havaintojen mukaan järjestäytyntä rikollisryhmä on keskeinen käsite ja tarjoaa yhdessä tutkittavan tai paljastettavan rikoksen

---

<sup>15</sup> Metsäranta 2015, s. 8.

<sup>16</sup> Metsäranta 2015, s. V.

<sup>17</sup> Hankilanoja 2014, s. 8.

<sup>18</sup> Hankilanoja 2014, s. 270.

<sup>19</sup> Hankilanoja 2014, s. 270.



tunnusmerkistön kanssa lisää ”eväitä” viimesijaisesti käytettäviin salaisiin salaisiin pakko-keinoihin. Keskeinen havainto on myös jengeinä toimiviin järjestäytyneisiin rikollisryhmiin liittyvä salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen kohdentamisongelma, mikä koskee erityisesti jengin kerhotiloja tai vastaavia kohteita toteutettaessa teknistä katselua- tai kuuntelua.<sup>20</sup>

Marko Forss on vuonna 2019 tehdyssä Pro gradu-tutkielmassaan selvittänyt perus- ja ihmisoikeuksien reaali maailman tulkintojen sopivuutta tietoverkoissa tapahtuvaan poliisi-työhön sekä poliisi- ja peiteprofiilien kytkeytymistä edelliseen asiaan osana poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja. Tutkimustuloksissa Forss toi esille, että salaista tiedonhankintaa koskevia perus- ja ihmisoikeussuojan eroja reaali maailman ja tietoverkkojen välillä ei ole otettu riittävällä tavalla huomioon lainsäädännössä. Forssin mukaan periaatteellisella tasolla perus- ja ihmisoikeudet vallitsevat samansisältöisinä reaali maailmassa ja tietoverkoissa. Käytännössä näin ei kuitenkaan ole muun muassa siksi, että sääntely ei ole riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä. Forssin tutkimuksen mukaan haasteita on erityisesti tietoverkkojen kotirauhan käsitteessä, yksityiselämän suojan rajoissa tietoverkoissa, salaisen tiedonhankinnan toimivallan käytön yleisissä ja erityisissä edellytyksissä tietoverkoissa, peiteprofiilien luomisen asteellisessa toimivallassa apukäsitteineen, suunnitelmallisen tarkkailun ja peitellyn tiedonhankinnan määritelmässä koskien tietoverkkoja, tietoverkoissa tapahtuvan peitetoinnin suhteessa rikoksenteleminen ja valeoston sekä tietolähdetoiminnan eräissä haasteissa tietoverkoissa. Tutkimuksen mukaan haasteiden selättämiseen vaadittaisiin laajapohjaista työryhmätyöskentelyä yhdenmukaisten tulkintojen tekemiseksi sekä lainsäädäntömuutoksia.<sup>21</sup>

Yliluutnantti Matias Kauppinen on lainopillisessa Pro gradu-tutkielmassaan vuodelta 2019 tutkinut rajavartioston rikostiedustelun oikeudellisia perusteita. Tutkimuksen mukaan kokonaisuus on laaja ja haasteet liittyvät muun muassa rikostiedustelun määritelmään ja tätä kautta sen oikeudelliseen sisältöön, rikostiedustelulla saadun ylimääräisen tiedon määritelmään ja käyttöön sekä rikosasioiden tietosuojalakiin. tutkimuksessa on kokoavasti päädytty esittämään, että rikostiedustelun tiedonhankinnasta tulisi säätää lailla ainakin määritelmä, rikostiedustelutehtävä eri esitutkintaviranomaisille ja toimivalta rikostiedustelutehtävään.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Tuominen 2015, s. 2 ja s. 91-93.

<sup>21</sup> Forss 2019, s. 10 ja s.149 – 160.

<sup>22</sup> Kauppinen 2019, s. 11 ja 93.

Yliluutnantti Jussi Pekkala on vuonna 2020 jätetyssä Pro gradu-tutkielmassaan selvittänyt Rajavartiolaitoksen rikostorjuntahenkilöstön kokemuksia LRITORVL toimivuudesta. Pekkalan tutkimustulosten mukaan Rajavartiolaitoksen rikostorjuntahenkilöstö on pääsääntöisesti tyytyväistä voimassa olevaan lainsäädäntöön. Esille tulleet muutostarpeet olivat yksittäisiä. Tutkimuksen perusteella asiallista toimivaltaa haluttaisiin laajentaa muun muassa rahanpesurikoksien, veropetoksen ja ihmiskaupparikoksen tutkimiseen ilman välttämätöntä kytkentää laittoman maahantulon järjestämisrikokseen. Salaisen tiedonhankinnan osalta tutkimus toi esille tarpeita verkossa tapahtuvien rikosten osalta.<sup>23</sup>

## **2 PERUS- JA IHMISOIKEUDET RAJAVARTIOLAITOKSEN SALAISESSA TIEDONHANKINNASSA**

Tässä luvussa systematisoidaan ja esitetään joitakin tulkintakannanottoja Rajavartiolaitoksen salaiseen tiedonhankintaan merkittävästi vaikuttavista perus- ja ihmisoikeuksista. Perus- ja ihmisoikeudet ovat yksilön kannalta perustavan laatuinen oikeussuojan lähde silloinkin, kun häneen rikoksesta epäiltynä kohdistetaan salaista tiedonhankintaa. Toisaalta perus- ja ihmisoikeudet asettavat rajat esitutkintaviranomaisen salaiselle tiedonhankinnalle ja pakottavat tiedonhankinnan välttämättömyyden sekä perusoikeuksiin puuttumisen väliseen kohtuullisuuden punnintaan jokaisessa käyttötapauksessa. Luvun lopussa vastataan perus- ja ihmisoikeuksia koskevaan tutkimuskysymykseen.

### **2.1 Kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin lainsäädäntö**

Suomen valtiojärjestyksen keskeisistä periaatteista säädetään Suomen perustuslaissa (731/1999, myöhemmin PL). Suomen valtiojärjestys perustuu kansanvaltaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen.<sup>24</sup> Oikeusvaltioperiaate ja kansanvalta on myös monen muun maan sekä kansainvälisen yhteisön lähtökohta. Näistä lähtökohdista seuraa muun muassa Suomen sitoutuminen Yhdistyneiden kansakuntien (myöhemmin YK) kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 7–8/1976, myöhemmin KP-sopimus) sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 18–19/1990, myöhemmin EIS), jotka on Suomessa saatettu voimaan eduskuntalaille. Suomi kuuluu Euroopan unioniin (myöhemmin EU), joka osaltaan tuottaa, toteuttaa ja valvoo perus- ja ihmisoikeuksia sekä näihin

---

<sup>23</sup> Pekkala 2020, s 5 ja 82-84.

<sup>24</sup> Helminen ym. 2014, s. 47.

liittyvää lainsäädäntöä. Mainittua lainsäädäntöä on kirjattu muun muassa Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (2012/C 326/02, 26.10.2012).

*KP-sopimuksen* sisältö on pyritty huomioimaan kattavasti PL:ssa huolimatta siitä, että sopimus on saatettu voimaan eduskuntalailla. Sopimus sinällään on jo voimassa olevaa oikeutta.<sup>25</sup> Salaisen tiedonhankinnan osalta sopimuksen 9, 14, 15 artiklat käsittelevät vapautta ja henkilökohtaista turvallisuutta, syyttömyysolettamaa, oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja puolustukseen ja laillisuusperiaatetta. Sopimuksen 17 artikla käsittelee salaisen tiedonhankinnan kannalta keskeistä yksityiselämän, perheen, kodin ja kirjeenvaihdon suojaa. KP-sopimuksen voi todeta tuottavan painavaa ohjausta kansallisen lainsäädännön harmonisoimiseksi. KP-sopimus ei tässä salaisen tiedonhankinnan asiayhteydessä omaa samaa painoarvoa, kuin EIS, Euroopan perusoikeuskirja ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (myöhemmin EIT) ratkaisut osaltaan tuottavat<sup>26</sup>.

*EIS* on muodostunut käytännössä tärkeimmäksi ihmisoikeussopimukseksi muun muassa tehokkaan valvontajärjestelmänsä ja yksityiskohtaisen sekä kehittyneen soveltamiskäytäntönsä johdosta. EIS mahdollistaa yksilövalituksen yksityishenkilöiden toimesta, mikä luo edellytykset valvoa ja ottaa kantaa muun muassa salaisen tiedonhankinnan soveltamiskäytäntöön laajastikin, riippumatta kansallisvaltion toimivaltaisen tuomioistuimen kannasta. EIS:n noudattamista valvoo EIT, joka antamallaan tuomiolla voi velvoittaa sopimukseen sitoutuneen jäsenvaltion oikaisuun asiassa, mahdollisiin lainsäädäntötoimiin tai suorittamaan loukatulle vahingonkorvausta tai taloudellista hyvitystä.<sup>27</sup>

EIS:n 6 ja 8 artiklat koskevat selkeimmin salaista tiedonhankintaa. 6 artikla käsittelee oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Artiklan voidaan katsoa vaikuttavan salaisesta tiedonhankinnasta kansallisissa säädöksissä annettuihin velvoitteisiin, kuten hienotunteisuusperiaatteeseen sekä velvollisuuteen ilmoittaa salaisen tiedonhankinta- tai pakkokeinon käytöstä. EIS:n yksityiselämän suojaksi säädetty 8 artikla toteaa seuraavaa:

*”1. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.*

*2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun lakien sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai*

---

<sup>25</sup> Helminen ym. 2014, s. 57.

<sup>26</sup> Helminen ym. 2014, s. 56.

<sup>27</sup> Helminen ym. 2014, s. 56-57.

*epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.”<sup>28</sup>*

EIT on päättellyt salaisen tiedonhankinnan mahdollistavan lainsäädännön sellaisenaan olevan puuttumista yksityiselämän suojaan.<sup>29</sup> EIT onkin asettanut joitakin vähimmäisvaatimuksia salaiselle tiedonhankinnalle. Nämä voivat vaihdella toimivaltuuksittain<sup>30</sup>. Esimerkiksi televalvontaan kytkeytyvät salaisen tiedonhankinnan vähimmäisvaatimukset eivät sellaisenaan sovellut esimerkiksi tietoverkkojen salaiseen tiedonhankintaan. EIT:n ratkaisukäytännöstä kumpuavia ihmisoikeusvaatimuksia ovat 1) puuttumisella tulee olla lainsäädöksestä ilmi käyvä perusta, 2) tieto tilanteeseen sopivista oikeudellisista säännöistä on oltava saatavilla, 3) ennakoitavuusvaatimus, jonka perusteella normien tulee olla riittävän tarkkarajaisia, jotta yksilö voisi päätellä tekojensa seuraukset, 4) vallan väärinkäytön estäminen ja 5) vaatimus välttämättömyydestä.<sup>31</sup>

Väärinkäytösten kontrollin osalta EIT on todennut eräitä vähimmäisseikkoja, joita lainsäädännön tulisi sisältää. Näitä ovat muun muassa toimivaltuuden käytön keston rajoitteet, aineiston sisällön tutkimiseen, - käyttämiseen ja - säilyttämiseen liittyvät seikat, tietojen ilmoittaminen ja tallenteiden poistaminen.<sup>32</sup>

EIT:n asiaa koskeva tuomiokäytäntö heijastelee sen dynaamista eli oikeutta kehittävää roolia<sup>33</sup>. EIS:n 8 artiklan tulkinnat ovat laajentuneet muun muassa teknisen kehityksen ja digitalisaation seurauksena. EIS:n käyttämien käsitteiden ollessa autonomisia, ne eivät välttämättä ole samoja käsitteiden, joita on käytetty kansallisessa lainsäädännössä. EIT

---

<sup>28</sup> Vrt. KP-Sopimuksen 17 artikla: ”1. Kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua eikä suorittaa hänen kunniaansa ja mainettaan loukkaavia hyökkäyksiä. 2. Jokaisella on oikeus lain suojaan tällaista puuttumista tai tällaisia hyökkäyksiä vastaan.” KP-sopimuksen kirjaus kattaa samat suojatut oikeushyvät. KP-sopimuksen toinen momentti toteaa suojan, joka kansallisella lailla tulee toimeenpanna. EIS:n 8 artiklan toinen momentti tarjoaa tarkemman selvityksen olosuhteista, joissa puuttuminen yksityiselämään on lailla säädetysti sallittua.

<sup>29</sup> Esimerkiksi *Klass ym. vs. Saksa* (1978), kohdat 30-38. ja *Halford vs. UK* (1997), kohta 56. *Klass ym. vs. Saksa* kyse oli muun muassa mahdollisuudesta valittaa tiedustelulainsäädännöstä, vaikka oikeudenloukkausta ei vielä ollutkaan tapahtunut. *Halford vs. UK* käsittelee perusteltua olettaa yksityiselämänsuojasta siitäkin huolimatta, että lailla on säädetty poikkeaminen mahdolliseksi. Kyseistä ”perusteltujen odotusten testiä” voidaan käyttää myös pohdittaessa rikoksesta epäiltyjen yksityisyyden suoja. Perusteltujen odotusten testin sisältö tiivistyy yhdysvaltalaisessa mallissa kahteen arviointikriteeriin: 1) oliko yksilöllä todellinen ja subjektiivinen odotus yksityisyydestä; 2) oliko odotus sellainen, jota yhteiskunta voi pitää perusteltuna. EIT:n oikeuskäytännössä ensimmäinen arviointiperuste on ollut ratkaisevassa osassa, kun taas yhteiskunnallista käsitystä odotuksen perusteltavuudesta ei ole ratkaisuissa erityisemmin painotettu. Testi perustuu huonosti digitalisaation nopeasti yksityisyyttä muuttavaan toimintaympäristöön.

<sup>30</sup> Metsäranta 2015, s.120-121.

<sup>31</sup> Metsäranta 2015, s.116-123.

<sup>32</sup> EIT, *Weber ym. vs. Saksa* (2006), kohta 95.

<sup>33</sup> Ojanen 2016, s. 51ja 54

kehittelee näitä käsitteitä ja niiden sisältöä tuomioissaan ja elää näin ajassa.<sup>34</sup> Muun muassa virtuaalimaailman kehittyminen tuottaa eroja reaali maailmaan suunnitellun säännöksen ja sen tietoverkoissa tapahtuvan soveltamisen yhteydessä. EIT:n dynaamisen tulkintalinjan johdosta sillä tulee myös tulevaisuudessa olemaan merkittävä rooli virtuaalimaailmassa ja tietoverkoissa tapahtuvan salaisen tiedonhankinnan säännösten tulkinnassa.<sup>35</sup>

*Euroopan unionin perusoikeuskirjan* laadinta perustui tarpeeseen muotoilla EU:lle oma ihmisoikeus- ja perusvapausluettelo. Perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen. 7 artiklan mukaan:

*”Jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.”*

Perusoikeuskirja seurailee EIS:n periaatteita nykyaikaisempana ja laajempana nojautuen osaltaan myös EIT:n ratkaisukäytäntöön<sup>36</sup>. Yleisesti tarkastellen perusoikeuskirja ei merkittävästi lisää ainesta Suomen voimassa oleviin perusoikeuksiin. Merkittävin poikkeus EIS:ssa on ennakko-ratkaisumenettely, mikä tarkoittaa mahdollisuutta saattaa jokin perusoikeuskirjan seikka EU-tuomioistuimelle ennakkoon ratkaistavaksi ennen kansallisen tuomioistuimen päätöstä. EU-tuomioistuimen kannanotto on kansallista tuomioistuinta sitova.<sup>37</sup>

Perusoikeuskirjan merkitys salaisen tiedonhankinnan osalta on jäänyt vähäiseksi. Syynä on, että perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan sen määräykset koskevat jäsenvaltion toimivaltaisiaviranomaisia niiden soveltaessa unionin oikeutta<sup>38</sup>. Salainen tiedonhankinta perustuu kansallisen lainsäädäntöön. Perusoikeuskirjan merkitystä pienentää myös se, ettei EU-tuomioistuimella ole toimivaltaa tutkia jäsenvaltioiden poliisiviranomaisten tai muiden lainvalvontaviranomaisten toimien pätevyyttä, oikeasuhtaisuutta tai antaa ratkaisuja niiden velvollisuuksien suorittamisesta, joita jäsenvaltiolla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> Helminen ym. 2014, s. 57.

<sup>35</sup> Forss 2019, s. 22.

<sup>36</sup> Ojanen 2016, s. 157 ja 168. EIS asettaa vähimmäistason, jota Euroopan unionin perusoikeuskirja täydentää jäsenvaltion soveltaessa Unionin oikeutta.

<sup>37</sup> Helminen ym. 2014, s. 51-53.

<sup>38</sup> Metsäranta 2015, s.25-26.

<sup>39</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012.

## 2.2 Perusoikeudet ja salainen tiedonhankinta

### 2.2.1 Puuttuminen perusoikeuksiin

PL:n yksityiselämää koskeva suoja ei ole ehdoton. Julkisen vallan on PL 22 §:n mukaisesti turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tästä syntyy salaisten tiedonhankinta-keinojen ja salaisten pakkokeinojen sisäinen jännite. Huolimatta siitä, että perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat myös rikoksesta epäillylle, on yhteiskuntajärjestyksen ja yksilöiden turvaamiseksi sekä rikosten selvittämiseksi ollut pakko säätää PL:in niin sanottuja kvalifioituja lakivarauksia. PL 10 § 3 mom:n perusteella voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömiä kotirauhan piiriin ulottuvia toimenpiteitä. PL 10 § 4 mom mahdollistaa lailla säätämisen rajoituksista, jotka ulottuvat viestin salaisuuteen, yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vahvasti uhkaa kansallista turvallisuutta.<sup>40</sup> Salaiset tiedonhankinta- ja pakkokeinot puuttuvat erityisesti PL 10 §:n kirjattuihin yksityiselämän-, kotirauhan- ja luottamuksellisen viestin suojaan.<sup>41</sup> Kirjeenvaihdolla tarkoitetaan tulkintakäytännön mukaan myös muita luottamuksellisia viestinnän muotoja, kuten puhelinkeskusteluja ja muuta sähköistä viestintää.<sup>42</sup> PL 10 §:ssä suojatut oikeushyvät eivät ole täysin erotettavissa toisistaan, jolloin yksityiselämän suoja on eräänlainen yksityisyyttä koskeva yleiskäsite<sup>43</sup>.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta kehitteli mietinnössään 25/1994 perusoikeuksien yleisiä oppeja eli yleisiä vaatimuksia perusoikeuksien rajoituksille. Mietinnön perusteella perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat 1) lailla säätämisen vaatimus, 2) tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus, 3) rajoitusperusteen hyväksyttävyyden vaatimus, 4) ydinalueen suoja, 5) suhteellisuusvaatimus, 6) oikeusturvajärjestelyvaatimus ja 7) ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus. Mainitut vaatimukset ovat ohjenuora uusille perusoikeussuojan piiriin kuuluville säännöksille ja kelpaavat sinällään yleisen

---

<sup>40</sup> PL 10 § 4 mom:n muutoksista viimeiset liittyvät ns. ”tiedustelulakipakettiin”, jonka yhteydessä muutettiin perusteita kajota luottamuksellisen viestin suojaan sen oltaessa perusteltua tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta tai sellaista muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

<sup>41</sup> HE 224/2010 vp, s. 31; HE 222/2010 vp, s. 113.

<sup>42</sup> Helminen ym. 2014, s. 79.

<sup>43</sup> HE 309/1993 vp, s. 53.

oikeuden muotoon kirjoitettujen perusoikeuksien rajoituksiksi. Edellä sanotusti kotirauhan tai yksityisyyden suojaan puuttuminen edellyttää PL:n kvalifioitua lakivarausta.<sup>44</sup>

Salaisen tiedonhankinnan osalta PL:n lakivaruksen soveltamiseen voidaan liittää myös tiettyjä tarkempia reunaehtoja. Näitä ovat rajoituksen perusteeksi vaadittava konkreettinen ja yksilöity rikosepäily, soveltamistilanteeseen liittyvän rikoksen vakavuus ja salaisen tiedonhankinnan välttämättömyys sekä rajoituksen soveltamisen oikeasuhtaisuus. Käytön osalta punnittavaksi tulee riittävä näyttö epäilystä rikoksesta.<sup>45</sup> Periaatteet koskevat sekä lainsäätämistä että konkreettisia käyttötilanteita. Tässä valossa keskeiseksi muodostuu myös salaisen tiedonhankinnan osalta kohdehenkilön mahdollisuus saada tieto käytetystä salaisesta tiedonhankintakeinosta tai salaisesta pakkokeinosta ja mahdollisuus jälkikäteen kannella tehdystä pakkokeinopäätöksestä.

### 2.2.2 Kotirauha

Kotirauhan piirillä ja käsitteellä on merkittävä rooli salaisen tiedonhankinnan asiayhteydessä. Kotirauhalla suojatun alueen ydin on henkilön asunto. Suoja ulottuu myös jossain määrin laajemmalle.<sup>46</sup> Kotirauhalla suojattuun alueeseen kuuluvat kaikentyypiset pysyväisluontoiseen asumiseen käytettävät tilat<sup>47</sup>. Varsinaisen kiinteistön käyttötarkoitusta merkityksellisempää on tilan tai sen osan sopivuus vakituiseen asumiseen. Siten esimerkiksi teollisuustilan yhteydessä oleva huoneisto voi kuulua kotirauhan piiriin.<sup>48</sup> Liikehuoneisto ei nauti kotirauhan suojaa, mutta se voi kuulua yksityiselämän suojan piiriin.<sup>49</sup> Lyhytaikaiseen asumiseen käytetyt tilat, kuten asuntovaunut, aluksen asumiseen käytettävät tilat, hotellit ja matkustajakodit voivat myös lukeutua kotirauhan piiriin, mikäli käyttö on pitkäaikaisesta asumista. Näiden on katsottu kuuluvan suojan reuna-alueelle. Näin ollen mainittuihin perusoikeussuojan reuna-alueen asumuksiin on vakiintuneesti katsottu voitavan puuttua tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä, huolimatta PL 10 § 3mom:n rajoitus-edellytyksien täyttymättömyydestä.<sup>50</sup>

---

<sup>44</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 4–5. Helminen ym. 2014, s. 59 - 60.

<sup>45</sup> Metsäranta 2015, s.84.

<sup>46</sup> HE 309/1993 vp, s. 53.

<sup>47</sup> PeVL 18/2010 vp, s. 7. Kotirauhan suojaamia paikkoja ovat asunnot, loma-asunnot ja muut asumiseen tarkoitettut tilat, kuten hotellihuoneet, teltat, asuntovaunut ja asuttavat alukset sekä asuintalojen porraskäytävät ja asukkaiden yksityisaluetta olevat pihat niihin välittömästi liittyvine rakennuksineen.

<sup>48</sup> PeVL 18/2006 vp, s. 4.

<sup>49</sup> Metsäranta 2015, s.40-41.

<sup>50</sup> PeVL 17/1998 vp, s. 4.

Edellä kuvattu kotirauhan piirin ulottuvuus ei ole sama, kuin rikoslain 24:11 §:n (39/1889, myöhemmin RL) kotirauhaa koskeva määritelmä. RL:lla suojattu kotirauha on laajempi kuin PL:ssa ja sen esitöissä kuvattu kotirauhan piiri.<sup>51</sup> Puuttuminen salaisella tiedonhankinnalla kotirauhan piiriin perustuu PL:n kvalifioituihin lakivarauksiin ja on sallittua PL 10 § 3 mom:n nojalla perusoikeuksien turvaamiseksi ja rikosten selvittämiseksi. Samassa yhteydessä on huomioitava, että lainsäädäntö vastaa kvalifiointi vaatimukseen täyttämällä yleiset rajoitusedellytykset esimerkiksi teknisen kuuntelun ollessa sallittua kotirauhan piirissä PKL 10:16 §:n perusteella myös RL 24:5 §:n estämättä, kun muut käyttö edellytysten täytyessä. PL:n lakivarauksessa mainitaan vain rikosten selvittäminen. Perustuslakivaliokunta on katsonut selvittämisen käsitteen kattavan myös rikosten estämisen ja paljastamisen.<sup>52</sup> Näin ollen Rajavartiolaitoksen salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot ovat lakivarauksen piirissä ja sääntely on mahdollista muiden edellytysten täytyessä. Vaikka rikoksia, joihin lakivarausta voidaan soveltaa ei ole erikseen rajattu, on suhteellisuusperiaatteesta johtuvaksi tulkinnaksi muodostunut, etteivät vain sakolla rangaistavat rikokset kuulu lakivarauksen piiriin.<sup>53</sup> Esimerkkejä perusoikeuksien turvaamiseksi tehdyistä lakivarauksen käyttötilanteista ovat esimerkiksi palotarkastus edellä mainituissa tiloissa, onnettomuustutkinta ja ampuma-aseiden säilyttämisen valvonta.<sup>54</sup>

Digitalisaation lisääntyessä yhä merkittävämmäksi muodostuu kotirauhan suojan ulottuvuus digitaalisessa toimintaympäristössä. Aikaisemmin mainittu RL 24:5 § suojaa kotirauhaa muiden yksityishenkilöiden tai tahojen aiheuttamilta oikeudenloukkauksilta. Tois-taiseksi perustuslain lakivarausta ei ole erikseen esitetty tältä osin tarpeelliseksi soveltaa niihin tilanteisiin, jossa viranomaisella olisi tarve rikoksen selvittämiseksi tai perusoikeuksien turvaamiseksi mennä digitaalisesti kotirauhan piiriin. Digitalisaation yhä edetessä ja muun muassa esineiden internetin (IoT) yhä laajentaessa alaansa, ilmenee tilanteita, jossa asia joudutaan ratkaisemaan. Tulevaisuudessa voi syntyä tilanteita, joissa verkossa olevalla peiteroolilla tai digitalisaation mahdollisuuksia hyödyntämällä, viranomaisella on mahdollisuus seurata tapahtumia kiinteistön sisällä kotirauhan piirissä, toiminnan olematta esimerkiksi PKL 10 luvun tarkoittamaa teknistä katselua tai teknistä kuuntelua. Tilanne voi syntyä hyödyntämällä webkameroita, kodinkoneiden mikrofoneja tai kodinkoneiden ja

---

<sup>51</sup> Kotirauhan suojaamia paikkoja RL:n mukaan ovat asunnot, loma-asunnot ja muut asumiseen tarkoitetut tilat, kuten hotellihuoneet, teltat, asuntovaunut ja asuttavat alukset, sekä asuintalojen porraskäytävät ja asukkaiden yksityisaluetta olevat pihat niihin välittömästi liittyvine rakennuksineen.

<sup>52</sup> PeVL 2/1996 vp, s. 2; PeVL 66/2010 vp, s. 7.

<sup>53</sup> PeVL 40/2002 vp, s. 2.

<sup>54</sup> PeVL 18/2010 vp, s. 7–8.



laitteiden lokitietoja. Periaatteessa mikä tahansa tietoverkossa oleva laite voi tulla kysymykseen.<sup>55</sup>

Salaisista tiedonhankintakeinoista ja salaisista pakkokeinoista selkeimmin kotirauhan piiriin ulottuvat LRITORVL 25 §:n tekninen kuuntelu ja 27 §:n tekninen katselu ja PKL 10:16 §:n tekninen kuuntelu ja PKL 10:19 §:n tekninen katselu. Teknistä katselua ei saa kuitenkaan suorittaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että tekninen kuuntelu vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan on tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä mahdollista vain rajattuna valtiorikosten, väkivaltarikosten, yleisvaarallisten rikosten ja huumausainerikosten törkeimpiin tekemuotoihin.<sup>56</sup> Muita kotirauhan piiriin ulottuvia salaisia tiedonhankinnan keinoja tai salaisia pakkokeinoja ovat tai voivat rajoitteineen olla PKL:n ja LRITORVL:n mukaisesti tekninen seuranta, tekninen lait tarkkailu, peitetoiminta, valeosto ja tietolähteen ohjattu käyttö. Näistä kolme viimeksi mainittua eivät kuulu Rajavartiolaitoksen keinovalikoimaan. Huomionarvoista on, että muun muassa tekninen kuuntelu ei kotirauhan piirissä vaikuta yksinomaan kotirauhan suojaan vaan asunnossa käydyt keskustelut ovat olosuhteista johtuen luottamuksellisia ja puuttuminen ulottuu tällöin myös luottamuksellisen viestin suojaan.<sup>57</sup>

Kotirauhan piirin rajapintaan osuu myös pohdinta julkisesta toiminnasta ja julkaisemisesta, esimerkiksi tietoverkossa, joka tapahtuu kotirauhan piiristä. Kotirauhan suojan alueella tapahtuva julkaisutoiminta rinnastuu lähtökohtaisesti toimintaan julkisella paikalla. Tällöin kysymys on julkaisuja tekevän henkilön henkilökohtaisista valinnoista, eikä salaa suoritettavasta viranomaisen tiedonhankinnasta. Kyseessä ei ole salainen tiedonhankinta, vaikka viranomaisen julkaisujen perusteella näkisikin mitä kotirauhan piirissä olevalla alueella tapahtuu. PKL:n säätämisen yhteydessä asiassa omaksuttiin myös näkemys, jonka mukaisesti henkilön tarkkailu tietoverkossa tietokoneen avulla ei ole teknistä tarkkailua, vaan kysymys on kyseiseen toimintaympäristöön liittyvästä erityispiirteestä, jossa tarkkailuun käytetään tietokonetta muiden käyttäjien tavoin.<sup>58</sup>

### 2.2.3 Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus

PL 10 § 2 mom suojaa kirjeiden, puhelujen ja muiden luottamuksellisten viestien sisältöä. Suoja on tarkoitettu teknologianeutraaliksi. Suojattuja ovat sekä viestin sisältö että muut

---

<sup>55</sup> Forss 2019, s 28.

<sup>56</sup> PeVL 36/2002 vp s. 5 ja Helminen ym. 2014, s. 81.

<sup>57</sup> PeVL 36/2002 vp s. 5

<sup>58</sup> HE 222/2010 vp, s.325 ja Forss 2019, s 29.

viestiä koskevat tiedot, joilla voi olla merkitystä sen luottamuksellisena säilymiselle. Esimerkkinä on käytetty puhelun tunnistetietoja.<sup>59</sup> Säännös ei suojaa julkisella paikalla käytävän keskustelun sisältöä ulkopuolisilta. Sen sijaan se kieltää mainitun keskustelun kuuntelemisen teknisin apuvälinein esimerkiksi ääntä vahvistamalla. Lain säätäjän tarkoitus on ollut suojata viestin lähettäjää ja sen vastaanottajaa luottamuksellisuuden suojalla.<sup>60</sup>

Luottamuksellisen viestin suoja voidaan kumota PL 10 § 4 mom:in sisältyvän kvalifioidun lakivarauksen nojalla silloin. Tähän oikeushyvään voidaan puuttua yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnin, turvallisuustarkastuksen ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Poikkeamisesta on täytynyt säätää lailla ja poikkeamisen tulee olla välttämätöntä.<sup>61</sup> Sotilas- ja siviilitiedustelulain säätäminen johti uuteen kvalifioituun lakivaraukseen, koskien tiedon hankkimista sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tässä yhteydessä ei aikaisemmin laissa ollut yhteiskunnan turvallisuutta tai perustuslakivaliokunnan kehittämiä niin sanottuja perusoikeusrajoitusten yleisiä oppeja katsottu riittäväksi. Menettely vahvisti perusoikeuksien ydinalueeseen puuttumattomuuden vaatimusta.<sup>62</sup>

PL 10 § 2 mom tuntee kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin. Hallituksen esityksestä käy kuitenkin ilmi, että suojan ydin on kaikenlaiset luottamukselliset viestit väline- ja teknologiariippumattomasti.<sup>63</sup> Luottamuksellisen viestin vastakohtana tietoverkoissa voidaan pitää verkkoviestiä, joka määritellään sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetussa laissa (460/2003). Lain 1:2 § 1 mom 2 k:n mukaan verkkoviestillä tarkoitetaan radioaaltojen, sähköisen viestintäverkon tai muun vastaavan teknisen järjestelmän avulla yleisön saataville toimitettua tietoa, mielipidettä tai viestiä.<sup>64</sup> Näin ollen luottamuksellisen viestin suoja voisivat nauttia muut kuin yleisön saataville toimitetut sähköiset viestit. Toisin sanoen muun muassa suljetussa keskusteluryhmässä lähetetyt viestit, erityisesti jos ryhmä on suppea ja sen jäsenyys edellyttää hyväksyntää moderaattorilta, voivat nauttia luottamuksellisen viestin suoja. Merkitystä luottamuksellisuudelle

---

<sup>59</sup> HE 309/1993 vp, s.53.

<sup>60</sup> HE 309/1993 vp, s. 53–55.

<sup>61</sup> HE 309/1993 vp, s. 53–55.

<sup>62</sup> HE 198/2017 vp, s. 34-39.

<sup>63</sup> HE 309/1993 vp, s.53.

<sup>64</sup> Forss 2019, s 32.

on myös sillä, onko lähettäjä tarkoittanut viestinsä luottamukselliseksi sen lähettäessään. Selvää on, että vastaanottajien lukumäärä ei tee viestistä julkista. Toisaalta laajassa keskusteluryhmässä julkaiseminen on toimintaa, jossa julkaisijan täytyy ymmärtää viestien muodostuvan julkisiksi ja olevan julkista lähettämistä.<sup>65</sup>

Verkkoviestien ja luottamuksellisten viestien väliin tietoverkoissa jää alue, jossa viestintä tapahtuu suljetussa ryhmässä tai profiilissa. Tältä osin täytyykin arvioida kokonaisuutta laajemmin ja antaa merkitystä sille, kuinka luottamuksellisena viestijät itse ovat mahdollisesti viestintäänsä pitäneet. Arvioissa on syytä huomioida ryhmän laajuus, homogeenisuus, (perhe)suhteet ja viestinnän laatu. Koska viestintä ei sen teknisen toteutuksen myötä suoraan lukeudu luottamukselliseksi tai julkiseksi, joudutaan asia harkitsemaan erikseen kussakin salaisen tiedonhankinnan tilanteessa.<sup>66</sup> Tässä yhteydessä on hyvä vielä selvyiden vuoksi todeta, ettei PKL 7:1 §:n ja 7:2 §:n mukaisesti takavarikoituissa tietovälineissä olevat viestit tai takavarikoitu data kuulu luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin, ellei kysymykseen tule PKL 7:3 §:n takavarikoimis- ja jäljentämiskiellot.

Rajavartiolaitoksen salaisista tiedonhankintakeinoista ja salaisista pakkokeinoista luottamuksellisen viestin suojaa sivuavat LRITORVL:n mukaiset televalvonta, verkossa tapahtuva tarkkailu ja suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu, teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen sekä PKL:n mukaiset televalvonta ja -kuuntelu, verkossa tapahtuva tarkkailu, suunnitelmallinen tarkkailu ja peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu, teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen. Edellä kerrotusti erityistä haastavuutta liittyy tietoverkossa tapahtuvaan salaisien pakkokeinojen käyttöön, kuten tarkkailuun, suunnitelmalliseen tarkkailuun ja peiteltyyn tiedonhankintaan.

#### 2.2.4 Yksityiselämän suoja

PL 10 § 1 mom suojaa jokaisen yksityiselämää viranomaisten tai ulkopuolisten tahojen mielivaltaiselta tai aiheettomalta puuttumiselta.<sup>67</sup> Kyseessä on yleiskäsite, joka sisältää oikeuden perhe-elämään, oikeuden solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä määrätä itsestään ja ruumistaan.<sup>68</sup> Luonne yleiskäsitteenä ja tietoisuus

---

<sup>65</sup> Forss 2019, s. 33.

<sup>66</sup> Forss 2019, s. 36-38.

<sup>67</sup> HE 309/1993 vp, s. 47.

<sup>68</sup> Forss 2019, s. 40 ja Helminen ym. 2014, s. 79.

digitalisaatio mahdollisuuksista ja uhista korostaa yksityiselämän suojan merkitystä kotirauhan ja luottamuksellisen viestien suojan rinnalla ja niitä täydentävänä. Muun muassa henkilön sijaintitiedot, käyttäytyminen tietoverkoissa sekä käyttämät koneet, laitteet ja tietojärjestelmät voivat kuulua yksityiselämän suojan piiriin.<sup>69</sup>

PL 10 § ei sisällä suoraan yksityiselämän suojaan liittyvää kvalifioitua lakivarausta. Voidaan kuitenkin päätellä, että yksityiselämän suojan ollessa yleiskäsite ja sen kattaessa osia myös luottamuksellisen viestin suojasta ja kotirauhasta, tulee siihen puuttuminen perustua vastaaviin kvalifioitujen lakivarausten rajoitusedellytyksiin. Toisaalta niiden tulee nojata myös perustuslakivaliokunnan omaksumiin perusoikeusrajoitusten yleisiin säännöksiin eli lailla säätämisen vaatimukseen, tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimukseen, rajoitusperusteen hyväksyttävyyteen, ydinalueen suojaan, suhteellisuusvaatimukseen, oikeusturvajärjestelyvaatimukseen ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiseen.<sup>70</sup>

Oikeuskirjallisuudessa ei ole juurikaan käyty läpi yksityiselämän suojan eroja reaali maailmassa ja tietoverkkojen välillä. Eroja on kuitenkin selvästi havaittavissa. Digitalisaatio ja yleinen teknistyminen lisäävät näiden erojen merkitysvyyttä ja niillä on sekä tulee olemaan vaikutusta salaiseen tiedonhankintaan. Eräissä säädöksissä on otettu kantaa joiltain osin tietoverkkojen ja reaali maailman eroihin ja yleisklausuulina on todettu säännöksissä pyrityn ”tekniikkaneutraaliuteen”. Viimeaikaisessa tutkimuksessa on kuitenkin tunnistettu ja luetteloitu eroja reaali maailman ja tietoverkkojen osalta muun muassa tiedon syntymistavan, henkilön yksilöimisen ja tunnistamisen, tiedonhankinnan kohteen, tiedon keräämistavan, reaaliaikaisuuden ja laajuuden sekä tiedon laadun ja luotettavuuden suhteen. Esimerkiksi peitetoiminta tai tarkkailu salaisen tiedonhankinnan menetelmänä voi poiketa merkittävästikin toteutettuna reaali maailmassa tai verkossa, huomioiden edellä mainitut erot.<sup>71</sup>

### **2.3 Perusoikeuksiin puuttumisen legitimitetti ja salaisen tiedonhankinnan valvonta**

Perusoikeuksiin kajoaminen edellyttää aikaisemmin todetusti PL:ssa säädettyä kvalifioitua lakivarausta ja tähän kytkeytyvää sääntelyä lainsäädännössä tai minimissään niin sanottuja perusoikeuksien yleisiä oppeja eli perusoikeusrajoitusten yleisiin sääntöihin pohjaavaa

---

<sup>69</sup> HE 309/1993 vp, s. 47 ja Metsäranta 2015, s. 20.

<sup>70</sup> Helminen ym. 2014, s. 59.

<sup>71</sup> Forss 2019, s. 40 ja HE 309/1993 vp, s. 53.

lainsäädäntöä silloin, kun kyseessä on yleisen oikeuden muotoon kirjoitettu perusoikeus.<sup>72</sup> Näin ollen perusoikeuksiin puuttuminen on lainsäätäjän viranomaiselle säädöksissä legitimoimaa, tehtävän edellyttämällä tavalla harkittua ja resursoitua toimintaa.<sup>73</sup>

Yksilöiden oikeusturvan takaamiseksi on välttämätöntä säännellä menettelyistä ja keinoista, joilla valvotaan salaista tiedonhankintaa. Yksilön kannalta keskeistä on, että salaisen tiedonhankinta perustuu ennakoitaviin säännöksiin ja toimivallan käyttöä valvotaan. Toimivallan käyttö on luottamusta herättävää vain, kun toimintaa valvontaan uskottavasti. Valvonta korostuu erityisesti salaisen tiedonhankinnan osalta, jonka kohteeksi joutuneiden omakohtainen valvonta on keinojen luonteen vuoksi vaikeaa.<sup>74</sup> Näiden keinojen käyttöön väistämättä liittyvä salassapito altistaa toiminnan myös epäilyille sen lainmukaisuudesta, olipa tähän aihetta tai ei<sup>75</sup>.

Lainsäädännöllinen velvoite valvoa salaisen tiedonhankinnan käyttöä koskee sekä Eduskunnan oikeusasiamiestä (myöhemmin EOA) että salaista tiedonhankintaa suorittavia viranomaisia. EOA:n valvontavelvoite perustuu eduskunnan toimeksiantoon. EOA:n valvonta painottuu viranomaisten sisäisen valvonnan laadun valvontaan. Kokonaisuudessa korostuu viranomaisten oma sisäinen valvonta ja päivittäinen esimiestyö<sup>76</sup>.

Lainsäädännössä EOA:lle annettu ja Rajavartiolaitokseen kohdentuvan valvonnan perussäännös on PKL 10:65 §:ssä ja LRITORVL 62 §:ssä. PKL 10:65 §:n mukaan:

*”Poliisin salaisten pakkokeinojen käyttöä valvovat niitä käyttävien yksiköiden päälliköt sekä sisäministeriö suojelupoliisin osalta ja Poliisihallitus alaistensa yksiköiden osalta. Tullin rikostorjunnan salaisten pakkokeinojen käyttöä valvoo Tulli ja sen salaisia pakkokeinoja käyttävien yksiköiden päälliköt. Rajavartiolaitoksen salaisten pakkokeinojen käyttöä valvovat Rajavartiolaitoksen esikunta sekä salaisia pakkokeinoja käyttävät Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt.(30.1.2018/112)”*

*”Sisäministeriön ja valtiovarainministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus salaisten pakkokeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. Oikeusasiamiehelle annettavista rikoksen estämisestä tai paljastamiseksi käytettyä salaista tiedonhankintaa koskevista kertomuksista säädetään poliisilaissa ja rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa.”*

<sup>72</sup> Helminen ym. 2014, s. 59.

<sup>73</sup> Metsäranta 2015, s. 289.

<sup>74</sup> Jonkka 2007, s. 320.

<sup>75</sup> Haapamäki 2010, s. 192.

<sup>76</sup> Oikeusasiamies, salaisen tiedonhankinnan valvonta, oikeusasiamiehen internet sivut 22.12.2020. <URL:<https://www.oikeusasiamies.fi/fi/salaisen-tiedonhankinnan-valvonta>>.

LRITORVL 62 §:n säännös on pääpiirtein saman sisältöinen. Esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (122/2014, myöhemmin EPSA) 22 §:ssä on säännös mainittuja salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen valvonnan perusteella laadittavista selvityksistä, niiden sisällöstä ja toimittamisesta.<sup>77</sup> Lainsäädäntö velvoittaa salaisia pakkokeinoja käytettäessä Rajavartiolaitoksen ja sen alaiset hallintoyksiköt valvomaan käyttöä ja raportoimaan siitä sisäministeriölle EPSA:n määrittelemällä tavalla. EOA:n valvontavelvoitetta on vuosien saatossa laajennettu ja sen keinoja kehitetty. Salaisen tiedonhankinnan valvonta on vakiintuneesti oikeusasiamiehen erityistehtävä. Raporttien vastaanottamisen lisäksi tästä ei kuitenkaan ole säädetty muilta osin. Valvonnasta onkin käytännössä muodostunut sekä otettu että annettu erityistehtävä. Sääntelyn keveys on antanut oikeusasiamiehelle merkittävän harkintavallan valvonnan käytännön toteuttamisesta. EOA:n toteuttaman valvonnan kannalta tärkeitä tekijöitä ovat hyvä ja käyttökelpoinen asianomainen lainsäädäntö, EOA:n oma-aloitteinen valvonta, tuomioistuinten lupamenettely ja -harkinta sekä viranomaisen sisäinen valvonta. Kaikessa valvonnassa EOA:n rooli ja ohjaus on merkittävää. Valvonta tulee muodostumaan tulevaisuudessa entistä nyansoidummaksi.<sup>78</sup>

Salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta voidaan jakaa sen suorittajan mukaan sisäiseen tai ulkoiseen valvontaan. Ulkoista valvontaa ovat muun muassa tuomioistuinten lupamenettely, eduskunnan oikeusasiamiehen toteuttama valvonta sekä hovioikeuden suorittama valvonta kantelutapauksissa. Sisäiseen valvontaan kuuluvat Rajavartiolaitoksen tai muun viranomaisen suorittama sisäinen valvonta, kantelujen käsittely, sisäiset tarkastukset, seuranta ja raportointi.<sup>79</sup> Sisäisen valvonnan osalta tärkeänä on pidetty läheisyyttä. ”Mitä lähempänä itse toimintaa valvonta on, sitä paremmin se toimii virheitä ennalta

---

<sup>77</sup> Esitutkintaviranomaisen on laadittava vuosittain selvitys pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitettujen salaisten pakkokeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. Esitutkintaviranomaisen ja suojelupoliisin on laadittava vuosittain selvitys poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. Poliisia ja Rajavartiolaitosta koskevat selvitykset on toimitettava sisäministeriölle. Ministeriöiden on toimitettava salaisten pakkokeinojen sekä salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta kertomukset eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain maaliskuun 15 päivään mennessä. Tässä pykälässä tarkoitetuissa selvityksissä on mainittava tiedonhankintamenetelmittäin: 1) salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevien päätösten lukumäärä; 2) salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevien päätösten perusteina olleet rikokset; 3) salaisen pakkokeinon tai salaisen tiedonhankintakeinon kohteeksi joutuneiden henkilöiden lukumäärä; 4) asunnossa tapahtunut peitetoiminta; 5) asunnossa tapahtunut valeostotoiminta; 6) tietolähteen rekisteröintiä koskevien päätösten lukumäärä; 7) arvio toiminnan merkityksellisyydestä; 8) salaisen pakkokeinon käytöstä ja salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä ilmoittaminen; 9) kuuntelukieltojen alainen kuuntelu; 10) ylimääräisen tiedon käyttäminen; 11) toiminnan yhteydessä havaitut ongelmat, kehittämistarpeet ja muut merkittävät seikat. Tässä pykälässä tarkoitetuissa selvityksissä on myös mainittava harhauttavien tai peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärin asiakirjojen määrä ja laji tiedonhankintamenetelmittäin.

<sup>78</sup> Haapamäki 2010, s. 193-200.

<sup>79</sup> Metsäranta 2015, s. 289.

ehkäisevästi ja kykenee havaitsemaan vähäisetkin ongelmat<sup>80</sup>.” Toinen sisäisen valvonnan tasoa merkittävästi nostanut seikka on keskitetyn salaisen tiedonhankinnan järjestelmän ja keskitettyjen ohjausvastuiden käyttöönotto SALPA-järjestelmän<sup>81</sup> myötä. SALPA on paitsi asiankäsittelyjärjestelmä, myös sisäisen valvonnan työkalu, joka käytännössä estää osan huolimattomuudesta ja väärinkäytöksistä keskittäen muun muassa yhteydenpidon te-leoperaattoreihin Keskusrikospoliisille. Tämänhetkinen kritiikki kohdistuukin tietolähteen ohjatun käytön, peitetoiminnan ja valeoston valvontaan. Kritiikkiä kerää mainittujen erityisten salaisten tiedonhankinnankeinojen valvontaan liittyvä osaaminen ja ammattitaito, koska keinot ovat vain harvojen osaamista ja valvojien resurssit ovat ohuet. Asiassa jää merkittävä vastuu yksittäisille virkamiehille. Eräs keino olisi koulutuksen lisääminen niin valvojille kuin käyttäjillekin. Toisena kritiikin kohteena on ulkoisen valvonnan määrä ja toteutusmahdollisuudet. Toteutetaanko riittävää ulkoista valvontaa ja onko valvonta määrältään sekä laadultaan uskottavaa? Oman kokonaisuutensa muodostaa lisäksi tietolähteen tekemisten ja toiminnan valvonta. EOA on esittänyt lisättäväksi tapauskohtaista valvontaa, jossa yksittäisiä tapauksia käy läpi perusteellisesti<sup>82</sup>. Kolmas kritiikkiä keräävä kokonaisuus on, että tietolähteen ohjatusta käytöstä, peitetoiminnasta ja valeoston käytöstä päätöksen tekee esitutkintaviranomainen, ei tuomioistuin. Seikka on omiaan altistamaan menettelyn kritiikille, joka koskee ulkoista valvontaa. Edelleen nykymenettelyn säilyttämiseksi tulisi kehittää valvonnan muotoja.<sup>83</sup>

Valvonta voidaan jakaa myös ajan suhteen ennakkolliseen, reaaliaikaiseen ja jälkikäteiseen oikeussuojaan. Puhuttaessa salaisesta tiedonhankinnasta, reaaliaikainen oikeussuoja ei tule pääsääntöisesti kysymykseen, jolloin muut suojan keinot korostuvat. Ennakolliseen oikeussuojaan kuuluvat säännökset, virkavastuu, esteettömyys, lupien määräaikaaisuus, viranomaisen yleiset toimintaperiaatteet, julkinen asiamies, koulutus, valvontarakenteet mukaan lukien esimiestyö ja keskitetyt prosessit sekä tietojärjestelmät. Jälkikäteiseen oikeussuojaan kuuluvat pöytäkirjaaminen, ilmoitukset tuomioistuimelle ja kohdehenkilölle, aineiston tarkastaminen, kuuntelukiellot, aineiston säilyttäminen, sisäinen raportointi, raportointi EOA:lle, asianomainen seurantaryhmä, virkarikosten tutkinta, kantelu, rikosilmoitus, vahingonkorvaus tai valitus EIT:lle.<sup>84</sup> Keskeistä valvonnan osalta on keinojen,

---

<sup>80</sup> Jonkka 2004, s. 47.

<sup>81</sup> SALPA-järjestelmä on Keskusrikospoliisin hallinnoima salaisen tiedonhankinnan keinojen asiankäsittelyjärjestelmä.

<sup>82</sup> Haapamäki 2010, s. 197.

<sup>83</sup> Metsäranta 2015, s. 293-296.

<sup>84</sup> Hankilanoja 2014, s. 263.

toimijoiden ja ajallisen ulottuvuuden toisiaan täydentävä vaikutus sekä tähän kytkeytyvä valvontajärjestelmän uskottavuus.

Yleisenä lainsäädäntöä sekä sisäministeriön hallinnonalan laillisuusvalvontaohjetta tarkentavana asiakirjana Rajavartiolaitoksen päällikkö on antanut määräyksen sisäisestä laillisuusvalvonnasta Rajavartiolaitoksessa.<sup>85</sup> Määräyksessä todetaan sisäisen laillisuusvalvonnan keskeisiksi tavoitteiksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisen, Rajavartiolaitoksen toiminnan lakiperusteisuuden varmistamisen ja kansalaisten luottamuksen vahvistamisen toiminnan lainmukaisuuteen. Määräyksen mukaan sisäinen valvonta toimii sekä ennalta estävästi että jälkikäteisenä kontrolli keinona. Valvontahavaintoja mainitaan käytettävän toiminnan kehittämiseen sekä koulutukseen. Määräyksessä painotetaan PL 118 §:n mukaista jokaisen virkamiehen vastuuta virkatoimiensa lainmukaisuudesta, hallintoyksikön päällikön vastuuta sisäisen laillisuusvalvonnan järjestämisestä ja johtamisesta sekä lähiesimiesten roolia ja mahdollisuuksia parhaiten havaita sekä puuttua epäasialliseen ja virheelliseen toimintaan. Määräyksen mukaan puuttuminen laiminlyönteihin ja epäasialliseen toimintaan on oltava välitöntä. Määräyksen perusteella sisäisen laillisuusvalvonnan keskeisimpiä toimintamuotoja ovat päivittäisen toiminnan yleisen lainmukaisuuden ja asianmukaisuuden valvonnan lisäksi hallintokanteluiden käsittely, laillisuusvalvontatarkastukset ja henkilötietojen käsittelyn valvonta. Sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluu lisäksi oma-aloitteinen julkisuudessa viranomaista kohtaan esitetyn arvostelun seuranta ja siihen reagointi, kansalaispalautteen käsittely ja huomioon ottaminen, vahingonkorvausasiat ja niiden ratkaisukäytännön yhtenäisyyden valvonta sekä sotilaskurinpitomenettelyn valvonta. Valvonnan erityisiä kohteita ovat muun muassa henkilörekisterien käyttö ja henkilörekisteröinnin toteuttaminen, pakkokeinoasioita koskevien edellytysten sekä muotomääräysten noudattaminen, laissa säädettyjen ilmoitusten tekeminen ja määräaikojen noudattaminen, sakko- ja rikesakkomenettelyä koskevien edellytysten sekä muotomääräysten ja määräaikojen noudattaminen, säännökset asiakirjojen julkisuudesta ja salassa pitämisestä, avoinna olevien rikosasioiden tutkinta-ajat ja voimankäyttötilanteet. Valvonnan kohdentamisen osalta korostetaan huomion kiinnittämistä ”sellaisten rajavartiomiehen toimivaltuuksien käyttöön, joilla puututaan kansalaisten perusoikeuksiin”<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> RVL:n määräys sisäisestä laillisuusvalvonnasta Rajavartiolaitoksessa 2021, s 1.

<sup>86</sup> RVL:n määräys sisäisestä laillisuusvalvonnasta Rajavartiolaitoksessa 2021, s 1-4.



Määräys Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta sisältää määräyksiä salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, valvonnasta ja raportoinnista<sup>87</sup>. Hallintoyksiköissä on nimetty salaista tiedonhankintaa ja salaisten pakkokeinojen käyttöä valvova laillisuusvalvoja, joka on riippumaton operatiivisesta toiminnasta<sup>88</sup>. Samassa yhteydessä määrätään SALPA-järjestelmän käytöstä ja valvonnan käytännön toteutuksesta mukaan lukien raportointi muotomääräyksiin.<sup>89</sup>

Salaisen tiedonhankinnan oikeussuojajärjestelmä on kokonaisuus, johon liittyvät kiinteästi sääntely, hallinnollinen ohjaus, ammattitaito, lähijohtaminen, sisäinen valvonta ja ulkoinen valvonta. Asiasta tehdyn tutkimuksenkin perusteella kokonaisuus toimii varsin hyvin, kyeten tarvittavaan itsesäätelyyn. Toki jokaisella osa-alueella on tilaa kritiikille sekä kehittämiselle. Kaikilla osa-alueilla on tarkoituksenmukainen tehtävänsä sekä kytkeytyminen muihin osa-alueisiin. Osa-alueet ovat kykeneviä noudattamaan parlamentaarista ohjausta ja kehittymään sen mukaisesti.<sup>90</sup>

Myöhemmin luvussa 3 salaisen tiedonhankinnan keinojen systematisoinnin jälkeen käsitellään salaisen tiedonhankinnan valvontahavaintoja Rajavartiolaitoksessa.

## 2.4 Yhteenvedo

Perus- ja ihmisoikeudet on kattavasti huomioitu Suomen PL:ssa. PL:n säännökset luovat perusteet turvata perusoikeudet ja tarvittaessa tehdä viranomaisen toimenpiteitä perusoikeuksien suojan piirissä. Oikeusvaltiona Suomi on implementoinut PL:in YK:n KP-sopimuksen, EIS:n ja soveltaa sellaisenaan Euroopan unionin perusoikeuskirjaa. Mainitut kansainväliset säädökset käsittelevät Suomea ja Rajavartiolaitosta velvoittavasti yksityiselämän, perheen, kodin ja luottamuksellisen viestin suojaa. EIS:n perusteella EIT on omaksumut eräitä aikaisemmin käsiteltyjä periaatteita, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuksien suojaan puuttumiseksi. Mainituista kansainvälisistä sopimuksista ja säädöksistä EIS on käytännössä muodostunut tärkeimmäksi ihmisoikeussopimukseksi muun muassa tehokkaan valvontajärjestelmänsä ja yksityiskohtaisen sekä kehittyneen soveltamiskäytäntönsä johdosta. EIT voi antamallaan tuomioilla kehittää lainsäädäntöä dynaamis-evolutiivisen tulkinnan kautta ja velvoittaa sopimukseen sitoutuneen jäsenvaltion oikaisuun

---

<sup>87</sup> RVL:n määräys rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 2019, s. 5.

<sup>88</sup> RVL:n määräys rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 2019, s. 5.

<sup>89</sup> RVL:n määräys rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 2019, s. 5.

<sup>90</sup> Hankilanoja 2014, s. 270.

asiassa, mahdollisiin lainsäädäntötoimiin tai suorittamaan loukatulle vahingonkorvausta tai taloudellista hyvitystä.

Salaiset tiedonhankintakeinot ja pakkokeinot puuttuvat erityisesti PL 10 §:n kirjattuihin yksityiselämän-, kotirauhan- ja luottamuksellisen viestin suojaan. Suoja ei ole ehdoton. PL 22 § velvoittaa julkisen vallan myös turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ulkoisilta oikeudenloukkauksilta. PL:n kvalifioitujen lakivarausten perusteella voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä sekä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Edellä sanotun lisäksi perustuslakivaliokunta on PL uudistamisen yhteydessä luonut mietinnössään yleiset edellytykset perusoikeuksien rajoitusten sisällölle. Salaisen tiedonhankinnan osalta lakivarausten soveltamiseen voidaan liittää myös tiettyjä tarkempia reunaehtoja. Näitä ovat rajoituksen perusteeksi vaadittava konkreettinen ja yksilöity rikosepäily, soveltamistilanteeseen liittyvän rikoksen vakavuus ja salaisen tiedonhankinnan välttämättömyys, rajoituksen soveltamisen oikeasuhtaisuus ja riittävä näyttö epäillystä rikoksesta.

Perusoikeuksiin puuttumisen vastapainona ja uskottavan viranomaistoiminnan takeena tulee olla riittävä, oikein kohdennettu ja uskottava sisäinen sekä ulkoinen valvonta. Sisäinen valvonta ja raportointi on toimivaltaisen viranomaisen tehtävä. Ulkoisen valvonnan päävastuu on eduskunnan oikeusasiamiehellä. Valvonta voidaan jakaa ennakkolliseen, reaaliaikaiseen ja jälkikäteiseen oikeussuojaan. Salaisen tiedonhankinnan osalta korostuvat ennakkollinen ja jälkikäteinen oikeussuoja. Salaisen tiedonhankinnan oikeussuojajärjestelmä on kokonaisuus, johon liittyvät kiinteästi asiasta annetut säädökset, annettu hallinnollinen ohjaus, osallisten ammattitaito, tutkintayksiköiden lähijohtaminen, sisäinen- ja ulkoinen valvonta.

Vastauksen tutkimuskysymykseen 1 voidaan todeta, että perus- ja ihmisoikeuksilla on merkittävä vaikutus Rajavartiolaitoksen salaiseen tiedonhankintaan. Vaikutus on pääasiassa kolmen suuntainen. Ensinnäkin annettaessa tai kehitettäessä Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksia, huomioidaan säännöksissä perusoikeuksien rajoitukset ja edellytetään kvalifioitujen lakivarausten sekä muiden rajoitusedellytysten

täyttymistä. Salaista tiedonhankinnan rajoitteet ovat annettujen säännösten tasolla tiukat. Toisena seikkana perus- ja ihmisoikeuksien rajoitteet tulee huomioida kussakin konkreettisesti soveltamistilanteessa. Punnittavia seikkoja ovat muun muassa konkreettinen ja yksilöity rikosepäily, riittävä näyttö epäilystä rikoksesta, soveltamistilanteeseen liittyvän rikoksen vakavuus ja salaisen tiedonhankinnan välttämättömyys sekä rajoituksen soveltamisen oikeasuhtaisuus. Kolmantena Rajavartiolaitoksen salaiseen tiedonhankintaan vaikuttavana tekijänä ovat valvonta ja kontrolli. Jokainen salaisen tiedonhankinnan käyttöpäätös tarkoittaa samalla sekä sisäisen valvonnan velvoitteiden toimeenpanoa että ulkoisen valvonnan edellyttämää raportointia ja ilmoitusmenettelyjä.

Tulevaisuuden osalta on erikseen mainittava, että pyrkimys tekniikkaneutraaliin sääntelyyn on ollut lainsäätäjän lähtökohta useimmissa säännöksissä. Tästä huolimatta digitalisoitua toimintaympäristö ja verkossa tapahtuva salainen tiedonhankinta on eräin perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvien tulkintojen osalta kypsytön. Ainakin kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja yksityiselämän suojan ulottuvuus tulevat digitalisaation myötä todennäköisesti muuttumaan ja tarvitsemaan uutta määrittelyä sekä lainsäädännön kehittämistä.

### **3 RAJAVARTIOLAITOKSEN SALAISET TIEDONHANKINTAKEINOT JA SALAISET PAKKOKEINOT**

Tässä luvussa systematisoidaan ja esitetään joitakin tulkintakannanottoja Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan säännöksistä. Luvun aluksi selvitetään Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan perusteet, lähinnä asiallinen toimivalta ja eräät tärkeimmät käsitteet. Luvun seuraava kokonaisuus koskee kaikkia salaisen tiedonhankinnan edellytyksiä ja käyttöedellytyksiin kytkeytyä oikeusturvaa siten, ettei niihin palata enää säännöskohtaisessa tarkastelussa. Toimivaltuussäännökset on systematisoitu siten, että kunkin säännöksen osalta on ensin tarkasteltu toimivaltuuden määritelmä ja seuraavaksi käyttöedellytykset. Tämän jälkeen kunkin säännöksen käytön kannalta keskeiset käsitteet on avattu ja todettu eräitä säännökseen liittyviä lisähuomioita tarpeen mukaan. Rikoksen estämiseen LRITORVL ja selvittämiseen PKL mukaisesti säädetty toimivalta on tarkasteltu molempien säännösten osalta samassa alaluvussa. Toimivaltuudet ovat vakiintuneen käytännön mukaan jaettu teletoimivaltuuksiin, tarkkailutoimivaltuuksiin ja erityisiin salaisiin

toimivaltuuksiin<sup>91</sup>. Toimivaltuuden asteellista toimivaltaa on teletoimivaltuuksien ja tarkkailutoimivaltuuksien osalta käsitelty kootusti luvun lopussa ja erityisten salaisten toimivaltuuksien osalta toimivaltuuksittain. Ennen yhteenvetoa on käsitelty ns. salaisen tiedonhankinnan yhteisiä säännöksiä ja Rajavartiolaitoksen asiaa koskevia laillisuusvalvontahavaintoja.

Luvun lopussa olevassa yhteenvedossa vastataan Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan systematiikkaa ja erityispiirteitä sekä salaisen tiedonhankinnan valvontaa ja valvontahavaintoja koskeviin tutkimuskysymyksiin.

### 3.1 Perusteita salaisesta tiedonhankinnasta

Rajavartiolaitoksen salaisista tiedonhankintakeinoista on säännökset LRITORVL 5 luvussa. Salaisista pakkokeinoista säädetään PKL 10 luvussa. Luettelot eivät ole yhtenevät. Keskeisin syy on Rajavartiolaitoksen asialliseen toimivaltaan liittyvät rajaukset. Rajavartiolaitoksella ei ole LRITORLV 14 §:n nojalla toimivaltaa käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja rikoksen paljastamiseksi. Salaiset tiedonhankintakeinot ovat käytettävissä rikoksen estämiseksi ja vaaran torjumiseksi. LRITORVL 13 §:n luettelossa ei ole myöskään mainittu telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijaan, peitetoimintaa, valeostoa ja tietolähteen ohjattua käyttöä. Hallituksen esityksessä ei avata asiallisen toimivallan rajaamista laajemmin, muuta kuin toteamalla, että rikosten paljastaminen tulee salaisia tiedonhankintakeinoja käyttäen kysymykseen lähinnä suojelupoliisin toiminnassa.<sup>92</sup> LRITOL 58 § kieltää yksilöidysti peitetoiminnan, valeoston ja tietolähteen ohjatun käytön. Muut PKL 10 luvun salaiset pakkokeinot ovat Rajavartiolaitoksen suorittamassa esitutkinnaissa asian laadun mukaisten edellytysten täytyessä käytettävissä.

*Rajavartiolaitoksen käytössä olevat teletoimivaltuudet* koko laajuudessaan ovat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella, sijaintitietojen hankkiminen epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi ja tukiasematietojen hankkiminen.

---

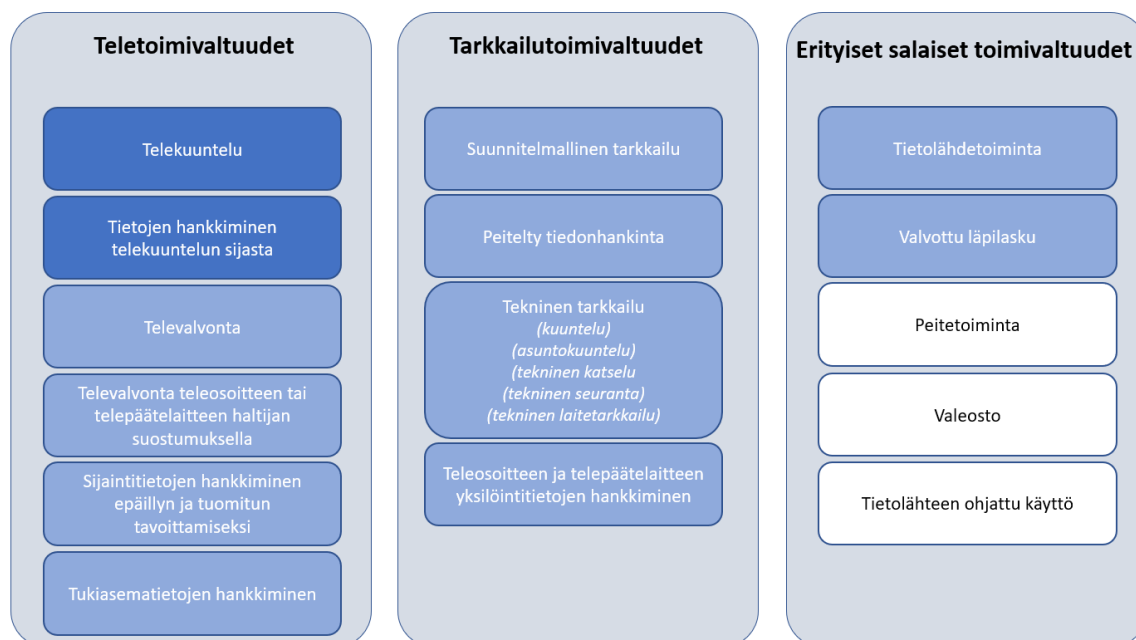
<sup>91</sup> Helminen ym. 2014, s. 1105. Vrt. Forss 2019, s 4. Koska tässä tutkimuksessa käsitellään sekä salaisia tiedonhankintakeinoja että salaisia pakkokeinoja on käyttöön otettu molemmat keinokokonaisuudet kattavat käsitteet.

<sup>92</sup> HE 41/2017 vp, s. 26.

*Rajavartiolaitoksen käytössä olevat tarkkailutoimivaltuudet* ovat suunnitelmallinen tarkkailu, tekninen tarkkailu (tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu), peitelty tiedonhankinta sekä teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen

*Rajavartiolaitoksen käytössä olevat erityiset salaiset toimivaltuudet* ovat tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku.

Aikaisemmin todetusti yläkäsitteenä käytetään salaisen tiedonhankinnan käsitettä, joka jakautuu salaisiin tiedonhankintakeinoihin (LRITORVL) ja salaisiin pakkokeinoihin (PKL).



**Kuva 2:** Rajavartiolaitoksen salaiset pakkokeinot ja salaiset tiedonhankintakeinot.

\*\* Sinisellä salaiset pakkokeinot. Vaaleansinisellä ne salaiset tiedonhankintakeinot, jotka ovat käytössä rikoksen estämiseen LRITORVL perusteella. Valkoisilla laatikoilla ne erityiset salaiset toimivaltuuden, jotka eivät ole Rajavartiolaitoksen käytössä.

Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan keinovalikoima vaihtelee käyttötilanteen mukaan. Keskeistä on, onko rikos tapahtunut ja millainen varmuus mahdollisesta rikoksesta Rajavartiolaitoksella on. Kysymyksessä on salaisen tiedonhankinnan käyttäminen joko rikoksen estämiseen (ja vaaran torjumiseen) tai rikoksen selvittämiseen. Säännökset salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä rikoksen estämiseen ja vaaran torjumiseen ovat LRITORVL 1 ja 3 luvuissa. Säännökset salaisten pakkokeinojen käyttämisestä rikoksen selvittämiseen ovat LRITORVL 1, 3 ja 4 luvuissa sekä PKL 10 luvussa.

*Rikoksen estämisellä* tarkoitetaan LRITORVL 2 §:n mukaisesti toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää rikos, sen yritys tai valmistelu. Tällöin henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, taikka keskeyttää jo aloitetun rikoksen tekeminen tai rajoittaa siitä välittömästi aiheutuvaa vahinkoa tai vaaraa. Estäminen kattaa myös toimenpiteet rikoksen yrityksen ja valmistelun estämiseksi. Estämisestä on kysymys, silloin kun estetään teko ennen tunnusmerkistön mukaiseen täytäntöönpanotoimeen tai sen yritykseen on ryhdytty. Estäminen kattaa myös teon valmistelun, vaikka itse teon valmistelua ei olisikaan erikseen kriminalisoitu. Rikoksen estämisen käsitteeseen kuuluu myös aloitetun rikoksen keskeyttäminen ja rikoksesta välittömästi aiheutuvan vahingon tai vaaran rajoittaminen. Kysymys voi siis olla yrityksen asteelle edenneestä teosta ja sen keskeyttämisestä. Toisaalta säännös kattaa myös vaaran ja vahingon rajoittamisen osalta ne tilanteet, jolloin tunnusmerkistö on jo toteutettu, mutta seuraus ei ole vielä ilmennyt tai sitä pystytään vielä rajoittamaan. Rikoksen keskeyttäminen on näin ollen salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen välisen erottelun rajapinnassa.<sup>93</sup>

*Rikoksen selvittämisellä* tarkoitetaan yksiselitteisesti rikoksen esitutkintaa.<sup>94</sup>

*Rikoksen paljastaminen* kuuluu LRITORVL 3 §:n mukaisesti Rajavartiolaitoksen tehtäviin, mutta toimivaltaa salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämiseen kyseisessä tehtävässä ei ole. Paljastamisessa tarkoituksena on saada selville jo tehdyn rikokseen liittyviä merkityksellisiä seikkoja, kuten rikostunnusmerkistöön kuuluvat elementit sekä tekijä, teko-aika ja -paikka, esitutkinnan aloittamisen perustaksi. Kysymys ei siten ole rikoksen selvittämisestä, koska esitutkinnan käynnistämisen edellytykset puuttuvat, eikä myöskään rikoksen estämisestä, koska paljastamisen kohteena oleva rikos oletetaan jo tehdyksi eikä mahdollisia rikoksesta aiheutuvia vahinkoja tai sen muita seurauksia enää voida rajoittaa. Rikoksen paljastamisella tarkoitetaan myös rikoksen estämisen ja selvittämisen väliin jäävää aluetta.<sup>95</sup>

Rikoksen paljastamisen ja estämisen edellytykset ovat lähes samat. LRITORVL 2 §:n mukaan rikoksen estämisen edellytykset ovat käsillä, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi ”*voidaan perustellusti olettaa*” henkilön

---

<sup>93</sup> Helminen ym. 2014, s. 1114-1115. HE 41/2017 vp . s. 21 ja HE 224/2010 vp, s. 89.

<sup>94</sup> HE 41/2017 vp, s 21.

<sup>95</sup> HE 41/2017 vp, s 21.

syyllystyvän rikokseen. Vastaavasti rikoksen paljastamiseen edellytetään sitä, että henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi ”*voidaan olettaa*” rikos tehdyksi. ETL 3:3 §:n mukaan rikoksen selvittämisen edellytyksenä on, että esitutkintaviranomaiselle tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Mainitut kynnykset ovat eri tasoisia, ”*voidaan olettaa*” ja *voidaan perustellusti*” olettaa ovat siinä määrin matalia, että asiaa selvittäessä henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen perusteella voidaan myös päätyä johtopäätökseen, ettei esitutkinnan käynnistämiseksi tai muillekaan jatkotoimenpiteille ole edellytyksiä.<sup>96</sup> Mainittuja kynnyksiä on pohdittu laajemminkin ja hallitus on esityksessään uudeksi poliisilainaksi (872/2011, myöhemmin PolL) vuonna 2010 päätyneet toteamaan, että esitutkintaa edeltävään tutkintaan tulee oikeusturvasyistä suhtautua pidättyväisesti. Rajavartiolaitoksen salainen tiedonhankinta on laajimmillaan vasta kun ETL 3:3 §:n mukaisesti ”*on syytä epäillä, että rikos on tehty*” ja tällöinkin salaisia pakkokeinoja ja niiden käyttömahdollisuuksia on rajattu yleisillä ja erityisillä edellytyksillä.<sup>97</sup>

### 3.2 Salaista tiedonhankintaa Rajavartiolaitoksessa ohjaavat periaatteet

Rajavartiolaitoksen toimivallan ja tehtävien suorittamiseen liittyviä periaatteita on useissa eri säädöksissä. Kattavin luettelo on LRVL 2 luvussa, jossa periaatteista mainitaan tehtävien hoito ja tärkeysjärjestys, asiallisuuden, puolueettomuuden ja sovinnollisuuden edistäminen, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, toimenpiteen perusteen ilmoittaminen, rajavartiomiehen aseman ilmaiseminen ja rajavartiomiehen yksilöiminen, toimenpiteen siirtäminen ja toimenpiteestä luopuminen, tulli-, poliisi- ja esitutkintatehtävissä noudatettavat yleiset periaatteet sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaate. Huolimatta siitä, että rajavartiomiesten tulee itsestään selvästi kansainvälisten sopimusten ja perustuslain nojalla mainittuja periaatteita noudattaa, on kyseisten säännösten katsottu olevan omiaan edistämään perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista Rajavartiolaitoksen toiminnassa.<sup>98</sup> Myöhempää sääntelyä edustaa LRITORVL, jonka hallituksen esityksessä viitattiin edellä mainittuun LRVL mukaiseen luetteloon ja katsottiin tämän riittävän ohjaukseksi periaatteista, joita Rajavartiolaitoksen rikostorjunnassa noudatetaan. Hallituksen esityksessä todettiin muun muassa, että viranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien nykyistä täsmällisempi ja kattavampi sääntely edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja oikeusturvaa sekä mainitut periaatteet

<sup>96</sup> Helminen ym. 2014, s. 1114-1115.

<sup>97</sup> HE 41/2017 vp, s. 21 ja HE 222/2010 vp, s. 117 sekä HE 224/2010 vp, s. 90.

<sup>98</sup> HE 220/2013 vp, s. 6.

korostavat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamista ja tärkeää merkitystä Rajavartiolaitoksen toiminnassa.<sup>99</sup> Hallituksen esityksen viittaustekniikkaa ei kuitenkaan Lakivaliokunnassa katsottu riittävän täsmälliseksi sääntelyksi. Lakivaliokunta vaatikin lausunnossaan ”selkeämpää viittaamista” puheena oleviin periaatteisiin. Valiokunnan näkemysten mukaan juuri salaista tiedonhankintaa koskevaan sääntelyyn on välttämätöntä sisällyttää maininnat tärkeimmistä asiaan liittyvistä periaatteista. Lakivaliokunnan aloitteesta LRITORVL lisättiin erikseen mainiten perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaate.<sup>100</sup> Huomioiden Lakivaliokunnan lausuntoon nojaava lisäys, voidaan nykysääntelyn katsoa, erityisesti salaisen tiedonhankinnan osalta, vaativan vastapainokseen mainittuja periaatteita. Jatkopäätelmänä voidaan tässä kohtaa todeta juuri perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen, suhteellisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen olevan keskeisimmät periaatteet salaisen tiedonhankinnan viitekehyksessä.

PKL kannalta merkittävimmät periaatteet on kirjattu PKL 1 lukuun. PKL:n tuodut periaatteet ovat suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja hienotunteisuusperiaate sekä itseapu. Salaisen tiedonhankinnan kannalta suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaate näyttävät tässäkin yhteydessä keskeisiltä. Periaatteet ovat loogisesti osin päällekkäisiä LRVL ja RITOLRVL kanssa. Myös ETL periaatteilla on merkitystä käytettäessä salaisia pakkokeinoja. ETL 1 luvussa mainitut periaatteet ovat tasapuolisuusperiaate, syyttömyysolettama, oikeus olla myötävaikuttamatta rikoksensa selvittämiseen, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja hienotunteisuusperiaate. Periaatteiden ollessa päällekkäisiä tulee erityisesti salaisiin pakkokeinoihin liittyen huomioida ETL 4:1 §:n mukainen tasapuolisuusperiaate. Salaisella tiedonhankinnalla saatua epäillyn puolesta olevaa tietoa tulee hyödyntää esitutkinnassa kuten langettavaakin näyttöä.<sup>101</sup> Kaikilla edellä mainituilla periaatteilla on merkitystä Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan yhteydessä.<sup>102</sup>

Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaate voidaan nähdä lainsäädännön ja esitöihin kirjatun johdosta tärkeimpinä salaista

---

<sup>99</sup> HE 41/2017 vp, s. 16.

<sup>100</sup> LaVL 16/2017 vp, s. 3-4.

<sup>101</sup> HE 222/2010 vp, s. 72.

<sup>102</sup> Helminen ym. 2014, s. 88 - 91; Metsäranta 2015, s. 144 – 146 ja 197. Metsäranta on erityisesti painottanut periaatteiden heijastelevan perus- ja ihmisoikeuksia ja näiden merkityksen korostumista kiperissä tulkinta ja lain arvioimistilanteissa. Havainto on keskeinen erityisesti siksi, LRITORVL 2 lukuun Lakivaliokunta kehotti erikseen lisäämään mainitun.



tiedonhankintaa ohjaavina periaatteina. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen säännös on kirjattu LRVL 11 §:n. Säännöksen mukaan rajavartiomiehen on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Samaiseen säännökseen viitataan myös LRITORLV 3§:ssä. LRITORVL 11 §:n säännös koskee kaikkea Rajavartiolaitoksen toimintaa kuten esimerkiksi esitutkintaa ja sitä on noudatettava kaikissa valintatilanteissa, ei ainoastaan valittaessa samanarvoisten keinojen välillä.<sup>103</sup> Periaatetta voidaankin pitää niin sanottuna periaatteiden periaatteena. Vastaavaa periaatetta ei ole PKL:ssa tai ETL:ssa, mutta edellä sanotusta johtuen periaate kattaa myös Rajavartiolaitoksen esitutkintatehtävät.

LRVL 7 §:ään kirjatun suhteellisuusperiaatteen mukaan Rajavartiolaitoksen toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin nähden. LRITORVL 3 §:ssä viitataan samaiseen suhteellisuusperiaatteen kirjaukseen. PKL 1:2 §:n suhteellisuusperiaate on kirjattu ehdollisesti niin, että pakkokeinoja saadaan käyttää vain, jos pakkokeinon käyttöä voidaan pitää puolustettavana ”*ottaen huomioon tutkittavana olevan rikoksen törkeys, rikoksen selvittämisen tärkeys sekä rikoksesta epäillylle tai muille pakkokeinon käytöstä aiheutuva oikeuksien loukkaaminen ja muut asiaan vaikuttavat seikat*”. LRVL kirjaus sisältää joitakin kenttätöiminnälle ja välittömälle julkisen vallan käytölle ominaisia piirteitä, kuten kiireellisyys ja henkilön käyttäytyminen ja tähän liittyvät seikat. Suhteellisuusperiaatteeseen kuuluu myös pakkokeinon käyttöä rajaavien seikkojen huomiointi, joita voivat muun muassa olla henkilön ikä, terveys ja tai pakkokeinon kesto.<sup>104</sup>

Vähimmän haitan periaate on säännelty LRVL 7 a§:ssä. Vuoden 2013 hallituksen esityksessä säännös eriteltiin omaksi pykäläkseen<sup>105</sup>. Periaatteen mukaan ”*kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi*”. Säännöksenä PKL 1:3 §:n on miltei identtinen. ”*Pakkokeinojen käytöllä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä käytön tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä pakkokeinon käytöllä saa aiheuttaa*

---

<sup>103</sup> HE 220/2013 vp, s. 31.

<sup>104</sup> Metsäranta 2015, s. 146-147.

<sup>105</sup> HE 220/2013 vp, s. 30.

*kenellekään tarpeettomasti vahinkoa tai haittaa*”. PKL suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaatteet ovat lähes identtisesti ETL 4:4 § ja 4:5 §:ssä olevien vastaavien periaatteiden kanssa.

Tässä yhteydessä ei käsitellä muita LRVL:n ja LRITORVL:n eikä myöskään PKL:n ja ETL:n periaatteita niiden ollessa salaisen tiedonhankinnan käyttötilanteissa sinällään merkittäviä, vähäisemmän huomion ansaitsevia.

### **3.3 Salaisen tiedonhankinnan edellytykset**

#### **3.3.1 Yleiset edellytykset**

Salaisen tiedonhankinnan käytön edellytykset on jaettu yleisiin ja erityisiin edellytyksiin. Yleisten edellytysten säännökset on kirjattu LRITORVL 14 §:ään ja PKL 10:2 §:ään. Erietyiset edellytykset ovat säännöskohtaisia ja kussakin säännöksessä erikseen mainittu.<sup>106</sup> Salaisten tiedonhankintakeinojen yleiset edellytykset Rajavartiolaitoksen osalta ovat kaksitekoiset ja salaisten pakkokeinojen osalta kolmiportaiset. Eroavaisuus johtuu rikoksen estämiseen ja vaaran torjumiseen käytettävissä olevien pakkokeinojen rajauksista. Salaisten tiedonhankintakeinojen yleiset edellytykset ovat 1) tuloksellisuusodotus ja 2) erittäin tärkeä merkitys. Salaisten pakkokeinojen edellytykset ovat samat, lisätynä kohdalla 3) välttämättömyysvaatimus.<sup>107</sup> Molempien säännösten edellytysoletaman sanamuoto on sama. Yleisten edellytysten yhteyteen kuuluu sekä LRITORVL 14 § 3 mom:n ja PKL 10:2 § 3 mom:n vaatimus salaisen tiedonhankintakeinon ja salaisen pakkokeinon käytön lopettamisesta ennen päätöksessä annetun määräajan päättymistä, mikäli salaisen tiedonhankinnan tarkoitus on saavutettu tai edellytykset käyttämiseen muutoin ovat päättyneet. Sääntelyllä korostetaan salaisen tiedonhankinnan tarkoitus- ja perusterikossidonnaisuutta. Keskeisiä poikkeuksia edellä olevaan on kaksi. Ensinnäkin LRITORVL 15 §:n nojalla rikoksen estämiseksi aloitettua salaisen tiedonhankintakeinon käyttämistä voidaan jatkaa rikoksen selvittämiseksi kolme vuorokautta, enintään kuitenkin mahdollisen luvan voimassaoloajan. Toiseksi, eräissä tapauksissa asiaa voidaan tarkastella LRITORVL 48 §:n tai PKL 10:56 §:n nojalla ylimääräisen tiedon käyttöä koskevan sääntelyn nojalla.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> HE 41/2017 vp, s. 27 ja HE 222/2010 vp, s. 315.

<sup>107</sup> Helminen ym. 2014, s. 1116-1117.

<sup>108</sup> Helminen ym. 2014, s. 1118.

Tuloksellisuusodotus koskee kaikkia Rajavartiolaitoksen käytössä olevia salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja. LRITORVL 14 §:n mukaisesti tuloksellisuusodotus on muodossa ”*voidaan olettaa saatavan Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvan rikoksen estämiseksi taikka vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja*”. Vastaavasti PKL 10:14 §:n tuloksellisuusodotus kuuluu ”*voidaan olettaa saatavan rikoksen selvittämiseksi tarvittavia tietoja*”.<sup>109</sup> Tuloksellisuusodotus on eräänlainen salaisen tiedonhankinnan perusolettama, jonka täytyy aina täytyä ja jonka merkitys salaista tiedonhankintaa rajaavana on kuitenkin melko vähäinen.<sup>110</sup> Tuntuu perin kaukaa haetulta, että Rajavartiolaitos käyttäisi salaista tiedonhankintaa ilman mainittua yleistä edellytystä.

Osa salaisesta tiedonhankinnasta puuttuu perus- ja ihmisoikeuksiin siinä määrin, että näille on asetettu vaatimus ”*erittäin tärkeästä merkityksestä*”.<sup>111</sup> Tätä vaatimusta sovelletaan LRITORVL 14 §:n perusteella, muiden edellytysten täytyessä, käytettäessä suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, henkilön teknistä seurantaa, teknistä laitetarkkailua ja valvottua läpilaskua. PKL 10:2 §:n osalta erittäin tärkeää merkitystä rikoksen selvittämiseksi edellytetään käytettäessä telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, henkilön teknistä seurantaa, teknistä laitetarkkailua ja valvottua läpilaskua. Milloin sitten kysymys on tilanteessa, jossa salaisella tiedonhankinnalla on erittäin tärkeä merkitys? Asiaa on avattu voimassa olevan PKL:n esitöissä viitaten aikaisemmin voimassa olleeseen sääntelyyn. Edellytys ei tarkoita sitä, että lupa salaiseen tiedonhankintaan voitaisiin myöntää vain, jos rikos muuten jäisi selvittämättä. Edellytys ei kuitenkaan täyty vielä silloin, kun salainen tiedonhankintakeino helpottaisi rikoksen estämistä tai salainen pakkokeino sen selvittämistä, eikä myöskään silloin, jos näyttö samalla vaivalla on hankittavissa muilla keinoilla. Erittäin tärkeä merkitys on olemassa muun muassa silloin, kun rikoksen estäminen tai selvittäminen aiheuttaa muutoin kohtuuttomia kustannuksia, on muutoin hyvin työläistä tai kestää erityisen kauan. Hallituksen esityksen mukaan kyseessä on kokonaisharkinnallinen seikka, jonka yhteydessä on huomioitava myös suhteellisuusperiaate.<sup>112</sup>

Salaisista pakkokeinoista osa on sellaisia, että ne on tarkoitettu viimesijaisiksi suhteessa muihin salaisiin pakkokeinoihin. Voimassa olevan PKL 10:2.1 §:ssä tämä viimesijaisuus

---

<sup>109</sup> HE 41/2017 vp, s. 27 ja HE 222/2010 vp, s. 315.

<sup>110</sup> Vrt. Metsäranta 2015, s. 194.

<sup>111</sup> HE 41/2017 vp, s. 27 ja HE 222/2010 vp, s. 315.

<sup>112</sup> HE 222/2010 vp, s.121.

on muotoiltu *välttämättömyysvaatimukseksi*. Välttämättömyys täyttyy silloin, kun mainittujen keinojen käyttö on ensinnäkin merkitykseltään erittäin tärkeää ja toiseksi välttämättömyyden. Näin ollen mainittujen keinojen yleiset edellytykset olisivat selvästi muita keinoja tiukemmat. Välttämättömyys tarkoittaa muun muassa sitä, että rikoksen selvittäminen muilla pakkokeinoilla ja esitutkimusmenetelmillä ei olisi mahdollista. Tai ainakin se vaatisi oleellisesti enemmän voimavaroja tai kohtuuttomasti viivyttäisi rikoksen selvittämistä. Välttämättömyys voi kuitenkin liittyä myös kokonaisarvioon ilman, että muita salaisia pakkokeinoja on konkreettisesti käytetty.<sup>113</sup> LRITORVL 58 § rajaa Rajavartiolaitoksen keinovalikoimasta pois peitetoiminnan, valeoston ja tietolähteen ohjatun käytön. Näin ollen vain asuntokuuntelu kuuluu niihin pakkokeinoihin, joissa Rajavartiolaitoksen osalta sovelletaan välttämättömyysvaatimusta.

Yllä avatut säännökset huomioiden yleisenä edellytyksenä pelkkä tuloksellisuusodotus riittää sekä LRITORVL:n että PKL:n nojalla televalvontaan, tukiasematietojen hankkimiseen, peiteltyyn tiedonhankintaan, tekniseen seurantaan, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseen, tarkkailuun ja tietolähdetoimintaan rikoksen estämiseksi. Tarkkailu ja tietolähdetoiminta eivät ole edes varsinainen salainen pakkokeino. Näiden osalta ei vaadita erittäin tärkeää merkitystä tai välttämättömyysvaatimusta.<sup>114</sup> Erikseen tulee huomioida LRITORVL 58 §:ssä olevat Rajavartiolaitoksen pakkokeinojen käytön asialliset rajaukset. Rikосnimikkeisiin kytkettyjä rajauksia on tehty muun muassa telekuuntelun, tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijaan, peiteltyyn tiedonhankintaan, televalvontaan ja henkilön tekniseen seurantaan. Rajaukset kytkeytyvät loogisesti mainittujen salaisien pakkokeinojen erityisiin edellytyksiin.

Aikaisemmassa tutkimuksessa on kritisoitu erittäin tärkeän merkityksen ja välttämättömyysvaatimuksen epäselvää rajanvetoa. Vastaavaa kritiikkiä kerää myös pelkänsä maininnaksi usein jäävä tuloksellisuusodotus. Esitetyssä kritiikissä on vähimmän haitan periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta pidetty johtavina salaista tiedonhankintaa ohjaavina periaatteina, joiden johdosta kaiken salaisen tiedonhankinnan tulisi olla punnittua, välttämättömyyden tai viimesijaista. Salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuden käytön ratkaisevat usein erityiset edellytykset, jolloin yleiset edellytykset voivat näyttäytyä epäloogisina suhteessa erityisiin edellytyksiin, muihin oikeusturvan takeisiin ja kokonaisharkintaan.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> HE 222/2010 vp, s. 315-316.

<sup>114</sup> Helminen ym. 2014, s. 1117.

<sup>115</sup> Kts. laajemmin Metsäranta 2016, s. 195-198 ja vrt. Forss 2019, s. 67.

### 3.3.2 Erityiset edellytykset

Yleisten edellytysten ohella kunkin salaisen tiedonhankintakeinon ja salaisen pakkokeinon yhteydessä on mainittu kyseisen keinon käyttöön liittyviä erityisiä edellytyksiä, jotka ovat ehtona käytölle. Esimerkiksi tutkittavana olevan rikoksen täytyy olla tiettyä vakavuustasoa tai pakkokeinoja saadaan käyttää vain tiettyyn paikkaan kohdistuvana.<sup>116</sup> Erityiset edellytykset on kirjattu kunkin säännöksen yhteyteen.

Vakiintunut käytäntö on jäsenellä erityiset edellytykset 1) tyhjentävään luetteloon rikoksista, 2) enimmäisrangaistuksen mukaan ja 3) yhdistelmämalliin, jossa erityiset edellytykset perustuvat joko enimmäisrangaistukseen tai lueteltuihin ”listarikoksiin” joiden nojalla salaista tiedonhankintakeinoja tai pakkokeinoja voidaan käyttää. Voimassa oleva lainsäädäntö ilmentää ensisijaisesti suhteellisuusperiaatteeseen nojaavaa logiikkaa. Mitä tuntuu enemmän tiedonhankinnan kohteen oikeushyviin puututaan, sitä ankarammin rangaistavan rikoksen estämisestä tai selvittämisestä täytyy olla kysymys. Toisaalta kaavamaisuuden välttäminen ja tarkoituksenmukaisuus ovat johtaneet sääntelyn kehittymisen yhteydessä siihen, että rangaistusmaksimin ohella tai sijaan luetellaan ne rikokset, joihin kyseinen keino on käytettävissä. Kolmas kehityssuunta uusimpien salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen osalta on viittaaminen olemassa oleviin säännöksiin ja näiden erityisiin edellytyksiin. Esimerkiksi peitetoiminnan osalta viitataan telekuuntelun edellytyksiin.<sup>117</sup> Puheena olevan vakiintuneen systematiikan lisäksi salaisen tiedonhankinnan säännöksiä tarkastelemalla voi erottaa seuraavia säännöskohtaisia erityisiä edellytyksiä: 4) kohdehenkilön asemaan liittyviä, 5) tiedonhankinnan kohteeseen ja sen laatuun liittyviä, 6) suostumukseen nojaamia, 7) välittömään hengen ja terveyden vaaraan liittyviä sekä 8) erityisiä säännöskohtaisia rajoituksia.<sup>118</sup>

Aikaisemmin todetusti Rajavartiolaitos ei saa käyttää salaista tiedonhankintaa tutkittavakseen kuuluvan rikoksen paljastamiseen.<sup>119</sup> Rikoksen estämiseen käytettävissä olevat salaiset tiedonhankintakeinot ovat suppeammat kuin rikoksen selvittämiseen käytössä olevat salaiset pakkokeinot. Menettely on jokseenkin yhdenmukainen muiden

---

<sup>116</sup> HE 222/2010 vp, s. 315.

<sup>117</sup> Helminen ym. 2014, s. 751-754.

<sup>118</sup> Forss 2019, s. 68.

<sup>119</sup> Vrt. laki rikostorjunnasta tullissa (2015/623) 3 luku 2 §. Myös tullirikostorjunnassa salainen tiedonhankinta on sallittua vain rikoksen paljastamiseksi. Toisaalta tullilla on käytössään enemmän salaisen tiedonhankinnan keinoja ja salaisia pakkokeinoja verrattuna rajavartiolaitokseen. Tullilla on asiallinen toimivalta muun muassa peitetoimintaa, valeostoon ja tietolähteen ohjattuun käyttöön estäessään ja selvittäessään rikoksia silloin, kun muut mainittujen keinojen yleiset ja erityiset edellytykset täyttyvät.

esitutkintaviranomaisten kanssa. Voidaan kuitenkin todeta, että lainsäätäjä on katsonut tarkoituksenmukaiseksi rajata Rajavartiolaitoksen osalta rikoksen estämiseen käytettävät keinot suppeammiksi kuin rikoksen selvittämiseksi on käytettävissä. Rajaus on tehty käyttämällä tyhjentävää luetteloa sallituista tiedonhankintakeinoista ja kielloista. Enimmäisrangaistuksen osalta käyttöedellytykset rikoksen estämiseen ja selvittämiseen ovat yhtenäiset.

*Henkilön asemalla* on keskeinen merkitys salaisen tiedonhankinnan erityisenä edellytyksenä. Salaista tiedonhankintaa käytetään rikosten estämiseen tai selvittämiseen pääsäännön mukaan kohdistetaan nämä keinot henkilöön, jonka ”voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän” tai häntä ”on syytä epäillä” rikoksesta.<sup>120</sup> Osaa keinoista voi käyttää myös muussa kuin edellä mainitussa asemassa, käytännössä siis rikoksesta epäiltynä, olevaan henkilöön tai henkilön asema ei ole relevantti erityinen edellytys. Esimerkiksi LRITORVL 33 §:n mukainen teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen ei edellytä nimettyä epäiltyä, eikä salainen tiedonhankintakeino näin ollen myöskään kohdistu henkilöön. Vastaavasti PKL 10:7 §:n nojalla televalvonta teleosoitteen ja telepäätelaitteen haltijan suostumuksella on mahdollista tämän hallinnassa olevaan laitteeseen. Tällöin televalvonta kohdistuu säännöksessä mainitusti rikoksesta epäiltyyn, asianomistajaan, todistajaan tai muuhun henkilöön ollen poikkeus mainittuun pääsääntöön.

Erityisenä edellytyksenä salaisen *tiedonhankinnan kohteen laadulla ja sijainnilla* on merkitystä. Salainen tiedonhankinta voi kohdistua henkilöön, viestiin, tunnistamistietoon, tilaan, paikkaan, esineeseen, aineeseen, omaisuuteen tai laitteeseen.<sup>121</sup> Perusoikeuksien ja yksityisyyden suojan osalta tila tai paikka, johon salainen tiedonhankinta kohdistetaan, on keskeinen kysymys. Esimerkkinä voidaan pitää Rajavartiolaitoksen toimivaltuutta PKL 10:17 §:n mukaiseen asuntokuunteluun. Asuntokuuntelun edellytyksenä on ”listarikokset”, jotka ovat luonteeltaan törkeitä tai erityisen haitallisia yhteiskunnan turvallisuudelle. Asuntokuuntelussa ei ole oleellista, mihin tekniseen tarkkailuun käytettävä laite on sijoitettu. Oleellista on, että sillä voidaan kuunnella vakituiseen asumiseen käytettävää tilaa salassa siellä todennäköisesti oleskelelta rikoksesta epäillyiltä henkilöiltä.<sup>122</sup> Rikoksen kohteena olevaan tai epäillyn hallussa oletettavasti olevaan tai käyttämään esineeseen,

---

<sup>120</sup> Helminen ym. 2014, s. 1113 ja 1126. Salaista tiedonhankintaa käytetään yksilöityjen rikosten selvittämiseen ja pääsääntö on kohdistaa salainen tiedonhankinta rikoksesta epäiltyyn. Koska kuitenkin pääsääntöön on poikkeuksia, korostuu mainittu erityinen edellytys käyttöä harkittaessa.

<sup>121</sup> Forss 2019, s. 72.

<sup>122</sup> Helminen ym. 2014, s. 1166-1167.

aineeseen ja laitteeseen kohdistuva PKL 10:21 §:n mukainen tekninen seuranta on salaista tiedonhankintaa, jossa erityinen edellytys on kytketty niin ikään kohteen laatuun.

*Hengen ja terveyden välittömään vaaran* liittyvä erityinen edellytys tulee sovellettavaksi LRITORVL 25 §:n, 27 §:n ja 29 §:n yhteydessä toteutettaessa teknistä kuuntelua, katselua tai seurantaa Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan turvalliseksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Säännökset ovat kuuntelun ja katselun osalta rajattu sovellettavaksi lyhytaikaisesti ja niillä tavoitellaan ensisijaisesti työturvallisuutta ja mahdollisimman pientä haittaa kohteelle, välittömästi tiedonhankinnan jälkeen alkavassa toimenpiteessä.<sup>123</sup>

Rajavartiolaitoksen osalta *säännöskohtaiset lisärajoitukset* ovat muita esitutkintaviranomaisia vastaavia. Näillä rajoituksilla suojataan erityisesti kotirauhan ydinaluetta, vakituiseen asumiseen käytettävää asuntoa. Esimerkkinä voidaan pitää LRITORVL 27 §:ää, jossa tekninen katselu kategorisesti kielletään vakituisen asumiseen käytettävään tilaan. RL 24:11 §:ssä määritellyn kotirauhan suojaaman tilan tai muun paikan ja rikoksen johdosta vapautensa menettäneen henkilön teknisen katselun edellytyksenä on epäily muuta teknistä katselua kovemman enimmäisrangaistuksen rikoksesta.<sup>124</sup>

Kokoavasti voidaan todeta, että erityiset edellytykset muodostavat salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen kovan ytimen, joissa harkintavaltaa keinojen käyttäjällä ei ole yhtä merkittävästi, toisin kuin yleisissä edellytyksissä. Huolimatta yleisten edellytysten kritiikistä, myös niillä on paikkansa nimenomaan suhteellisuusperiaatteen valossa arvioituna.

### 3.3.3 Muu käyttöedellytyksiin liittyvä oikeusturva

Yleisten ja erityisten edellytysten lisäksi salaisen tiedonhankinnan säännöksiin liittyy muutakin, lähinnä oikeusturvaksi luettavaa aineista. Näillä säännöksillä on merkitystä sen jälkeen, kun salaisen tiedonhankinnan yleinen ja erityinen edellytys kussakin yksittäistapauksessa katsotaan täytyneeksi ja salaista tiedonhankintaa käytetään. Kyseiset säännökset onkin kirjattu salaisia tiedonhankintakeinoja tai salaisia pakkokeinoja koskevien yksittäisten

---

<sup>123</sup> HE 41/2017 vp, s. 38, 41 ja 43.

<sup>124</sup> Helminen ym. 2014, s. 1170-1171

toimivaltuussäännösten jälkeen, salaista tiedonhankintaa LRITORVL:ssa ja PKL:ssa koskevien lukujen loppuun niin sanotuiksi yhteisiksi säännöksiksi. Muun muassa Metsäranta kutsuu osaa näistä säännöksistä salaisen tiedonhankinnan minimointimekanismeiksi.<sup>125</sup> Keskeistä on myös salaisen tiedonhankinnan käyttämisen asteellinen toimivalta, joka säännöksenä onkin sijoitettu kunkin toimivaltuussäännöksen yhteyteen omaksi säännöksekseen. Asteellinen toimivalta edustaa kontrollimekanismeja ja salaisen tiedonhankinnan valvonta – ja oikeussuojajärjestelmää. Erittäin merkittävä kokonaisuus on siksi, että kysymyksessä on ennen konkreettista käyttöä tapahtuva ennakkollinen kontrolli ja oikeussuoja.<sup>126</sup>

Aikaisemmin luvussa 2.3 on käsitelty salaisen tiedonhankinnan valvontaa ja kontrollimekanismeja. Yhteisiä säännöksiä käsitellään toimivaltuussäännösten jälkeen luvussa 3.7.

### 3.4 Teletoimivaltuudet

#### 3.4.1 Telekuuntelu

Telekuuntelu lisättiin rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin lailla rajavartiolain muuttamisesta (478/2010) ja törkeä laittoman maahantulon järjestäminen telekuuntelun perusteriikkiin lailla pakkokeinolain muutoksella (480/2010).

Rajavartiolaitoksella ei ole toimivaltuutta telekuunteluun rikoksen estämiseksi ja vaaran torjumiseksi. Toimivaltuus ei kuulu LRITORVL 13 §:n tyhjentävään luetteloon. Rikoksen selvittämiseksi Rajavartiolaitos voi käyttää asiallisesti rajattua telekuuntelutoimivaltuutta PKL 10:3 §:n nojalla.

Telekuuntelulla tarkoitetaan PKL 10:3 §:n mukaisesti:

*”Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 3 §:n 43 kohdassa tarkoitetun yleisen viestintäverkon tai siihen liitetyn viestintäverkon kautta teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen vastaanotettavan taikka siitä lähetetyn viestin kuuntelua, tallentamista ja muuta käsittelyä viestin sisällön ja siihen liittyvien tämän luvun 6 §:ssä tarkoitettujen tunnistamistietojen selvittämiseksi. Telekuuntelua saadaan kohdistaa vain rikoksesta epäillyltä lähtöisin olevaan tai hänelle tarkoitettuun viestiin.”*

<sup>125</sup> Metsäranta 2015, s. 237 ja 288.

<sup>126</sup> Hankilanoja 2014, s. 263. Hankilanoja on sijoittanut virkavastuun osaksi ennakkollisia oikeussuojakeinoja. Asteellisen toimivallan täsmällinen noudattaminen on osa virkavastuuta.



Säännös telekuuntelun edellytyksistä on PKL 10:3 §:ssä. Rajavartioloitoksella on rajattu asiallinen toimivalta toteuttaa telekuuntelua ”rikoksesta epäillyn hallussa olevaan tai hänen oletettavasti käyttämäänsä teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen”. Telekuuntelun määritelmä ja telekuuntelun käyttämisen yleiset edellytykset ovat kaikille esitutkintaviranomaisille yhteiset. Rajavartioloituksen asiallisen toimivallan rajaus on sisällytetty LRITORVL 58 §:ään. Oikeus televalvontaan on vain ”selvitettäessä törkeää laittoman maahantulon järjestämistä taikka törkeää laittoman maahantulon järjestämistä ja siihen liittyvää ihmiskauppaa tai törkeää ihmiskauppaa”. Asiallisesti toimivalta on rajattu suppeasti vain Rajavartioloituksen tutkimiin törkeimpiin rikosnimikkeisiin. PKL 10:3 § 3 mom tarjoaisi ilman LRITORVL 58 §:n rajausta Rajavartioloitukselle mahdollisuuden käyttää telekuuntelua myös törkeän ja ammattimaisen kätkemisrikoksen, törkeän rahanväärennyksen sekä liike- ja ammattitoimintaa liittyvän törkeän väärennyksen tutkintaan. LRITORVL:n säätämisen yhteydessä televalvonnan käyttöalaa laajennettiin toistamiseen, edellisen laajennuksen tapahtuessa vuonna 2014. Laajennusta perusteltiin muun muassa rikostorjunnan yhteydessä saaduilla havainnoilla ja tarpeella käyttää televalvontaa muun muassa törkeän ja ammattimaisen kätkemisrikoksen ja törkeän väärennyksen tutkinnassa. Telekuuntelun käyttöalan laajennusta ei tuolloin katsottu tarpeelliseksi. Näin ollen telekuuntelun käyttöala Rajavartioloituksessa on ollut 2010 tapahtuneesta käyttöön tulostaan saakka erityisen suppea.<sup>127</sup>

Telekuuntelun määritelmän kannalta keskeisiä käsitteitä ovat viestintäverkko, teleosoite tai telepäätelaitte, viesti, lähettäminen ja vastaanottaminen, viestin käsittely sisällön ja tunnistamistietojen selvittämiseksi, viestin tunnistamistiedot ja rikoksesta epäillyn viestintä.

*Viestintäverkolla* tarkoitetaan viestintämarkkinalain (393/2003) mukaista yleistä viestintäverkkoa. Erillis- tai omatarveverkkoon ei voi kohdistaa telekuuntelua vaan tieto niistä on hankittava muulla tavalla, esimerkiksi teknisellä kuuntelulla tai takavarikolla. Yleisen viestintäverkon operaattorin hallussa olevaa tietoa ei sen sijaan saa takavarikoida. Yleisen viestintäverkon keskeinen piirre on sen käytettävyyden ennalta rajaamattomuus käyttäjämäärille.<sup>128</sup>

*Teleosoite tai telepäätelaitte* on tekniikkaneutraaliuteen pyrkivä käsite. Käsite viittaa käyttäjän päätelaitteeseen tai vastaavaan järjestelyyn, jonka ominaisuuksiensa perusteella

---

<sup>127</sup> HE 41/2017 vp, s. 13-14 ja s. 61.

<sup>128</sup> HE 221/2013 vp, s. 96 ja Helminen ym. 2014, s. 1120.

kattaa kaikki viestintäverkon rajapinnat tai ominaisuudet. Teleosoitteella tai telepäätelaitteella käyttäjä liittyy viestintäverkkoon ja on siellä yksilöitävissä. Teleosoite tai telepäätelaitte voi olla esimerkiksi sähköpostiosoite, IP-osoite, käyttäjätunnus, salasana, profiili tai muu televerkkoon liittyvä tieto kuten puhelinlaitteen sarjanumero (IMEI) tai SIM-kortin yksilöivä tunnus (IMSI).<sup>129</sup>

*Viestin* käsite on avattu sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:ssä. Kyseessä on lain mukaan tieto, joka välitetään sähköisesti. Viestiin liittymätöntä tietokoneiden välistä ohjaus- ja signaalintiliikennettä ei pidetä viestin käsitteeseen kuuluvana kokonaisuutena.<sup>130</sup>

*Lähtettäminen ja vastaanottaminen* ovat telekuuntelun kannalta keskeisiä käsitteitä. Lähtökohtaisesti telekuuntelu tulee kohdistaa vain viestintäverkossa välitettävänä olevaan viestiin. Edellä oleva tarkoittaa, että viesti on ylittänyt lähettäjän teleosoitteen rajapinnan, eikä ole vielä ylittänyt vastaanottajan teleosoitteen rajapintaa. Lähtemätön tai vastaanotettu viesti tulee selvittää muilla pakkokeinoilla, esimerkiksi takavarikoimalla laite. Telekuuntelun rajoitteet koskevat niin ikään puhelimen ja bluetooth-kuulokkeen välisetä rajapintaa.<sup>131</sup>

*Viestin kuuntelu, tallentaminen sekä käsittely sisällön ja tunnistamistietojen selvittämiseksi* kuuluvat telekuuntelun käyttöalaan. Viestin kuuntelu on selvä ns. perinteisen puhelinkuuntelunkin näkökulmasta. Samoin laillisesti telekuuntelulla haltuun saatujen viestien tallentaminen on esitutkinnankin kannalta välttämätön toimi. Käsittely sisällön ja tunnistamistietojen käsittelemiseksi viittaa muun muassa tilanteeseen, jossa saadun viestin käsittely on tarpeen salatun viestin avaamiseksi.<sup>132</sup>

*Viestin tunnistamistiedot* ovat käytettävissä myös telekuuntelun yhteydessä. Telekuuntelun yhteydessä ei kuitenkaan voida estää viestin perillemenoä eikä selvittää teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintia. Näiltä osin kysymys on televalvonnasta.<sup>133</sup>

---

<sup>129</sup> HE 222/2010 vp, s. 317 ja Helminen ym. 2014, s. 1121.

<sup>130</sup> HE 222/2010 vp, s. 137 ja Helminen ym. 2014, s. 1122.

<sup>131</sup> HE 222/2010 vp, s. 317 ja Helminen ym. 2014, s. 1124.

<sup>132</sup> Helminen ym. 2014, s. 1124.

<sup>133</sup> HE 222/2010 vp, s. 318 ja Helminen ym. 2014, s. 1124.

Telekuuntelusäännöksen mukaisesti kuuntelu tulee *kohdistaa rikoksesta epäillyn viestintään*. Epäillyltä lähtevä, hänen vastaanottamansa viesti on kuunneltavissa myös siitä huolimatta, että tämä olisi tuntematon. Sääntely sallii myös niin sanottujen tiedonvälittäjäpuhelujen kuuntelemisen, kun voidaan konkreettisten tosiseikkojen perusteella todeta, että kuuntelun kohteena on nimenomaan rikoksesta epäillyltä lähtöisin oleva tai vastaanottama viesti.<sup>134</sup>

Muidenkin esitutkintaviranomaisten osalta telekuuntelutoimivaltuuden sääntelytekniikka on perusterikosten osalta nojautuminen tyhjentävään luetteloon. Ratkaisu korostaa luottamuksellisen viestin suojaa ja telekuuntelun käyttöalaa, joka on varattu vain törkeimpien rikosten selvittämiseen.<sup>135</sup>

Käytännön rikostorjuntatyössä törmätään usein PKL 8:20 §:n mukaisen laite-etsinnän ja telekuuntelun suhteeseen. Melko usein takavarikossa olevaan telepäätelaitteeseen tulee edelleen viestejä tai dataa. Laite-etsinnässä takavarikoidusta päätelaitteesta etsitään tietoja, jotka ovat jo saapuneet laitteeseen tai muuten sen sisällöksi tallennettu. Laite-etsinnällä ei ole tarkoitus kiertää telekuuntelua, eikä tämä usein ole mahdollistakaan telekuuntelun tapahtuessa kohteelta salassa ja laite-etsinnän tultua kohteen tietoon välittömästi sen jälkeen, kun päätös pakkokeinon käytöstä on tehty. Laite-etsintä on eräällä tavalla kertaluonteinen toimenpide, jolloin etsintä voi kohdistua vain niihin tietoihin, jotka laitteessa ovat etsinnän toimittamishetkellä. Laite-etsintä ei ole jatkuvaa kuten telekuuntelu, jolloin myös mahdollisuus laite-etsinnällä telekuuntelu säännöksen kiertämiseen poistuu.<sup>136</sup>

### 3.4.2 Tietojen hankkiminen telekuuntelun sijaan

Rajavartiolaitoksella ei ole toimivaltuutta tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijaan rikoksen estämiseksi ja vaaran torjumiseksi. Toimivaltuus ei kuulu LRITORVL 13 §:n tyhjentävään luetteloon. Rikoksen selvittämiseksi Rajavartiolaitos voi käyttää asiallisesti rajatusti tietojen hankkimista telekuuntelun sijaan PKL 10:4 § nojalla.

Tietojen hankkimisella telekuuntelun sijaan tarkoitetaan PKL 10:4 §:n mukaisesti sitä, että:

*”Jos on todennäköistä, että 3 §:ssä tarkoitettua viestiä ja siihen liittyviä tunnistamistietoja ei ole enää saatavissa telekuuntelulla, esitutkintaviranomaiselle*

---

<sup>134</sup> HE 222/2010 vp, s. 318 ja Helminen ym. 2014, s. 1126.

<sup>135</sup> Helminen ym. 2014, s. 1120.

<sup>136</sup> Metsäranta 2015, s. 168.

*voidaan antaa PKL 7:4 §:ssä säädetystä kiellosta huolimatta lupa takavarikoida tai jäljentää ne tämän luvun 3 §:ssä säädettyillä edellytyksillä teleyrityksen tai yhteisötilaajan hallusta.”*

*Jos tietojen hankkiminen kohdistetaan viestin sisällön selvittämiseksi telepääte-laitteeseen välittömästi yhteydessä olevaan viestin lähettämiseen ja vastaanotta-miseen soveltuvaan henkilökohtaiseen tekniseen laitteeseen tai tällaisen laitteen ja telepäätelaitteen väliseen yhteyteen, esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijasta, jos 3 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät.”*

Tietojen hankkiminen telekuuntelun sijaan on kytketty telekuuntelun edellytyksiin. Keskeistä siis on, että telekuuntelun edellytyksen muutoin kokonaisuudessaan ovat olemassa, mutta viestiä ja siihen liittyviä tunnistetietoja ei enää ole saatavilla telekuuntelulla vaan se tulee hankkia takavarikoimalla teleyrityksen tai yhteisötilaajan hallusta. Loogisesti myös Rajavartiolaitoksen asiallisen toimivallan raja-<sup>137</sup>

PKL 10: 4§ 1mom käsittelee takavarikkoa yhteisötilaajan hallusta. Tällöin tulevat sovellettavaksi PKL 8:23 – 26 §:n mukaisesti etsintää koskevien menettelysäännösten sovelta-<sup>138</sup>

PKL 10: 4§ 2mom käsittelee tietojen hankkimisen kohdistamista telepäätelaitteeseen vä-<sup>138</sup>

<sup>137</sup> Helminen ym. 2014, s. 1128.

<sup>138</sup> HE 222/2010 vp, s. 319 ja Helminen ym. 2014, s. 1133.

tietovarastot. Sääntelyssä on pyritty tekniikkaneutraaliuteen ja tämä on erikseen mainittu hallituksen esityksessä.<sup>139</sup>

Säännös tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijaan on esitutkinta- ja pakkokeinolain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2014 kaikille esitutkintaviranomaisille säännelty uusi toimivaltuus. Osaltaan pyritty estämään telekuuntelun kiertäminen käyttämällä takavarikkoa.<sup>140</sup> Rajavartiolaitoksessa osalta toimivaltuus on asiallisesti suppea, kuten telekuuntelukin.

### 3.4.3 Televalvonta

Rajavartiolaitoksella on LRITORVL 16 §:n nojalla toimivalta televalvontaan rikoksen estämiseksi. PKL 10:6 §:n perusteella samainen toimivalta on rikoksen selvittämiseksi. Televalvonnalla tarkoitetaan PKL 10:6 §:n mukaan:

*”Tunnistamistietojen hankkimista viestistä, joka on lähetetty PKL 10:3 §:ssä tarkoitettuun viestintäverkkoon kytketystä teleosoitteesta tai telepäätelaitteesta taikka vastaanotettu tällaiseen osoitteeseen tai laitteeseen, sekä teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitiedon hankkimista taikka osoitteen tai laitteen käytön tilapäistä estämistä. Tunnistamistiedolla tarkoitetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettuun käyttäjään tai mainitun pykälän 30 kohdassa tarkoitettuun tilaajaan yhdistettävissä olevaa viestiä koskevaa tietoa, jota viestintäverkoissa käsitellään viestien siirtämiseksi, jakelemiseksi tai tarjolla pitämiseksi. (26.4.2019/587)”*

Määritelmää on yhdenmukaistettu telekuuntelun määritelmään. Yhdenmukaista käsitteistöä on luotu muun muassa viittauksin. Käsitteistöä on avattu edellä telekuuntelun yhteydessä.<sup>141</sup> Televalvonnan yhteydessä tunnistamistietojen lisäksi voidaan hankkia teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitieto tai estää laitteen käyttö tilapäisesti. Sijaintiedolla voidaan ilmaista muun muassa liittymän tai päätelaitteen sijainti koordinaatistossa tai verkon osa, jossa laite on. Teleosoitteen tai telepäätelaitteen käytön tilapäinen estäminen on lähinnä taktinen toimenpide, joka tehdään rikoksen estämiseksi tai selvittämisen yhteydessä vaaran torjumiseksi tai toimenpiteet turvalliseksi suorittamiseksi. Toimenpide voidaan tekniikkaneutraalisti tehdä teknisellä menetelmällä, laitteella tai ohjelmistolla. Käytössä voi olla esimerkiksi haittaohjelma tai valetukiasema.<sup>142</sup>

<sup>139</sup> HE 222/2010 vp, s. 319 ja Helminen ym. 2014, s. 1134.

<sup>140</sup> HE 222/2010 vp, s. 319 ja Helminen ym. 2014, s. 1132.

<sup>141</sup> Helminen ym. 2014, s. 1141.

<sup>142</sup> HE 222/2010 vp, s. 321 ja Helminen ym. 2014, s. 1142.

LRITORVL 16 §:ssä säännelty rikoksen estämiseksi käytettävän televalvonnan määritelmä poikkeaa joidenkin sanamuotojen osalta PKL edellä olevasta määritelmästä. Merkitykseltään määritelmät ovat yhtenevät. Eroavaisuus johtuu siitä, että Rajavartiolaitoksella ei ole toimivaltaa telekuunteluun rikoksen estämiseksi, jolloin viittaukset eivät voi kohdistua LRITORVL:iin. Käsitteistö LRITORVL:ssa ja PKL:ssa on toimivaltuuden määritelmien osalta identtinen. Systematiikasta kertoo myös se, että PoL:n 5:8 §:n televalvonnan määritelmä on identtinen PKL 10:6 §:n kanssa.

Sääntelyyn sisältyy asiallinen rajausta siten, että rikoksen estämiseksi televalvontaa voidaan käyttää LRITORVL 16 §:n perusteella Rajavartiolaitoksessa, kun:

*”Henkilön hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleosoitteeseen tai telepätelaitteeseen, jos henkilön lausumien tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän:*

- 1) törkeään laittoman maahantulon järjestämiseen;*
- 2) törkeään laittoman maahantulon järjestämiseen ja siihen liittyvään ihmiskaupparikokseen; tai*
- 3) törkeään metsästysrikokseen.”*

Televalvonnan käyttöala rikoksen selvittämiseksi on laajempi. PKL 10:6 §:ään toimivaltuus televalvontaan lisättyä LRITORVL 58 §:n mukaisin rajoituksin kuuluu:

*”Rajavartiolaitoksella on oikeus televalvontaan vain selvitettäessä törkeää laittoman maahantulon järjestämistä, törkeää laittoman maahantulon järjestämistä ja siihen liittyvää ihmiskauppaa tai törkeää ihmiskauppaa, törkeää kätkemisrikosta, ammattimaista kätkemisrikosta, törkeää väärennyttä, törkeää metsästysrikosta tai törkeää laittoman saaliin kätkemistä.”*

Televalvonta voidaan rikoksen selvittämiseksi *”kohdistaa rikoksesta epäillyn hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleosoitteeseen tai telepätelaitteeseen”*. Telekuuntelun yhteydessä todetusti televalvontaa voidaan kohdistaa myös tuntemattomaan epäiltyyn ja niin sanottuihin tiedonvälittäjäviestintään. Rikoksen estämiseksi televalvonta kohdennetaan *”henkilön hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleosoitteeseen tai telepätelaitteeseen, jos henkilön lausumien tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän”*.

Aikaisemmin todetusti LRITORVL säätämisen yhteydessä vuonna 2018 televalvonnan käyttöalaa laajennettiin toistamiseen, edellisen laajennuksen tapahtuessa 2014. Laajennusta perusteltiin muun muassa rikostorjunnan yhteydessä saaduilla havainnoilla ja

tarpeella käyttää televalvontaa muun muassa törkeän ja ammattimaisen kätkemisrikoksen ja törkeän väärennyksen tutkinnassa.<sup>143</sup>

Televalvonnan toimivaltuus lisättiin Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin lailla rajavartiolain muuttamisesta vuonna 2010 ja törkeä laittoman maahantulon järjestäminen televalvonnan perusterikoksiin lailla pakkokeinolain muuttamisesta niin ikään vuonna 2010 samassa yhteydessä telekuuntelun kanssa. Hallituksen esityksessä lisäystarvetta perusteltiin muun muassa sillä, että kyseinen salainen pakkokeino on osoittautunut Rajavartiolaitoksen tutkimissa laittoman maahantulon järjestämisrikoksissa välttämättömäksi ja rikostutkintaa tehostavaksi menetelmäksi muun muassa sillä saatavan näytön johdosta. Hyödyllisyyttä perusteltiin lisäksi laittoman maahantulon järjestämisen luonteella, jossa rajan ylittäminen laittomasti edellyttää yhteydenpitoa. Puhelin- ja telekommunikaatio nähtiin tuolloin välttämättömäksi rikollisten apuvälineeksi. Eräänä perusteena lisäykselle käytettiin myös Palermon sopimuksen (SopS 20/2004) lisäpöytäkirjan velvoitteita vaihtaa tietoja laittomasti maahan tuoduista henkilöistä ja näiden järjestäjistä<sup>144</sup>. Telekuuntelun ja -valvonnan lisääminen keinovalikoimaan katsottiin edustavan kokonaisvaltaisesti Palermon sopimuksen tarkoittamia laittoman maahantulon järjestämisen torjuntatoimia.<sup>145</sup> Hallituksen esitys hyväksyttiin ilman lisäykseen liittyviä erityishuomiota perustuslakivaliokunnan tai hallintovaliokunnan lausunnoissa. Huomionarvoista on kuitenkin, että hallintovaliokunta kummeksui mietinnössään törkeän laittoman maahantulon ja ihmiskaupan kytkemisestä perusterikokseksi<sup>146</sup>.

Televalvonta sisältää myös telesoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitiedon hankkimisen. Televalvonnan ala laajentuu jonkin verran sijaintitiedon hankkimisen osalta, sillä aikaisemmin sijaintitiedon hankkiminen oli mahdollista vain matkaviestimien osalta.

---

<sup>143</sup> HE 41/2017 vp, s. 13-14 ja s. 61.

<sup>144</sup> Palermon sopimus (SopS 20/2004), on kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen. Sopimukseen kuuluu maitse, meritse ja ilmaitse tapahtuvan maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämistä koskevan lisäpöytäkirjan (SopS 73/2006).

<sup>145</sup> HE 219/2008 vp, s. 20-21.

<sup>146</sup> HaVM 2/2010 vp. Hallintovaliokunta kummeksui hallituksen esityksen kohtaa, jossa sanamuodon mukaan Rajavartiolaitoksella ei olisi oikeutta käyttää ”telekuuntelua ja televalvontaa pelkän ihmiskaupan eikä myöskään törkeän laittoman maahantulon järjestämisen esitutkinnassa. Kysymyksessä tulee aina olla nimienomaan törkeän laittoman maahantulon järjestäminen ja siihen liittyvä ihmiskaupparikos”. Hallintovaliokunta piti asiaa ongelmallisena, mutta tapahtunutta ”valuvikaa” ei lähdetty korjaamaan, koska asia oli jo käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Perustuslaki oli pitänyt kytkettyä sanamuotoa perustuslain mukaisena, joskin se ei pohtinut mahdollisuutta eriyttää mainittuja rikosnimikkeitä. Myöhemmin mainittu ”valuvika” on osittain korjattu.

### 3.4.4 Televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella

Rajavartiolaitoksella on LRITORVL 17 §:n perusteella toimivalta televalvontaan teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella. Vastaava toimivalta on rikoksen estämiseksi PKL 10:7 §:n perusteella. Toimivaltuus tarkentaa erään erityistapauksen osalta televalvonnan toimivaltuutta.

Rikoksen estämiseksi suoritettavalla suostumus pohjaisella televalvonnalla tarkoitetaan LRITORVL 17 §:n mukaisesti televalvontaa, jossa:

*”Rajavartiolaitos saa kohdistaa Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvan rikoksen estämiseksi suoritettavaa televalvontaa henkilön suostumuksella tämän hallinnassa olevaan teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos jonkun voidaan lausumiensa tai muun käyttäytymisensä perusteella perustellusti olettaa syyllistyvän Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaan rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, taikka teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtävään Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaan rikokseen.”*

PKL 10:7 §:ssä säännelty televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella on sanamuotojensa osalta jossain määrin täsmällisempi. PKL mukaan:

*”Esitutkintaviranomainen saa kohdistaa televalvontaa rikoksesta epäillyn, asianomistajan, todistajan tai muun henkilön suostumuksella tämän hallinnassa olevaan teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, kun on syytä epäillä:*

- 1) rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta;*
  - 2) rikosta, jonka johdosta teleosoite tai telepäätelaitte on oikeudettomasti toisen hallussa;*
  - 3) teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyä lähestymiskiellon rikkomista, rikoslain 17 luvun 13 §:n 2 kohdassa tarkoitettua ilkiä tai mainitun lain 24 luvun 1 a §:ssä tarkoitettua viestintärauhan rikkomista;*
  - 4) muuta kuin 3 kohdassa tarkoitettua teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyä rikosta;*
  - 5) terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämistä; tai*
  - 6) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä.*
- (9.11.2018/875)*

*Jos esitutkinta koskee rikosta, jonka johdosta joku on saanut surmansa, hänen hallinnassaan olleeseen teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen kohdistuva televalvonta ei edellytä surmansa saaneen oikeudenomistajien suostumusta.”*

PKL:a täydentävästi LRITORVL 4 § rajaa toimivallan asiallisesti vain rajavartiolaitoksen tutkimiin rikoksiin. Voidaankin päätellä, että toimivaltuutta voitaisiin käyttää muun muassa ihmiskaupparikoksen, laittoman maahantulon järjestämisrikoksen ja törkeän kätke misrikoksen tutkintaan. Epäillyn suostumuksen yhteydessä kysymyksessä ei varsinaisesti



ole tosiasiallinen salainen pakkokeino. Rikoksen estämiseksi kysymykseen tulisivat mitä todennäköisimmin vastaavat rikokset.

Kokonaisuutena televalvontaan teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella sovelletaan samoja käsitteitä kuin telekuunteluun ja televalvontaan. Kohde ja perusteet poikkeavat huomattavasti. Uusina käsitteinä keskeisiksi muodostuvat suostumus, teleosoitteen ja telepäätelaitteen tosiasiallinen hallinta ja Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvan rikoksen tunnistaminen.<sup>147</sup> Suostumuksen antajien piiri on laaja. Käytännössä kuka tahansa prosessin osallinen voikin antaa suostumuksensa. Suostumuksen tulee perustua vapaaehtoisuuteen, sen tulee olla annettu ennen toimenpiteeseen ryhtymistä ja suostumuksen antajan tulee ymmärtää suostumuksensa merkitys. Painostuksen, taivuttelun ja johdatelun käyttö on kielletty. Toinen merkittävä kokonaisuus on teleosoitteen tai telepäätelaitteen tosiasiallinen hallinta, joka osaltaan kytkeytyy suostumukseen. Suostumusta ei esimerkiksi voi antaa työnantaja työntekijänsä työpuhelimien osalta, eikä perheen satunnainen tietokoneen käyttäjä varsinaisen käyttäjän puolesta.<sup>148</sup> Rajavartiolaitoksen osalta toimivalan asiallinen raja nojaa Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikosnimikkeisiin, jotka on lueteltu LRITORVL 4 §:ssä. Ennen puheena olevan toimivaltuuden käyttöä tulee luonnollisesti todeta, että toimivaltuutta käytetään sellaisen rikoksen estämiseen tai selvittämiseen mihin Rajavartiolaitoksella on toimivalta.

#### 3.4.5 Sijaintitietojen hankkiminen epäillyn tai tuomitun tavoittamiseksi

Rajavartiolaitoksella on PKL 10:8 §:n perusteella toimivalta hankkia sijaintiedot epäillystä ja tuomitusta tämän tavoittamiseksi. Toimivaltuus tarkoittaa erään erityistapauksen osalta televalvonnan toimivaltuutta. Sanamuotonsa mukaisesti toimivaltuus ei tule kysymykseen rikoksen estämiseksi vaan siinä tilanteessa tulee käyttää televalvontaa ja siihen kytkeytyviä sijaintitietoja. Toimivaltuus on kaksiosainen:

*”Esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa rikoksesta epäillyn tavoittamiseksi hankkia tämän hallussa olevan tai oletettavasti muuten käyttämän teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitieto, kun häntä on syytä epäillä 6 §:n 2 momentissa tarkoitetusta rikoksesta, ja lisäksi on syytä epäillä, että hän pakoilee tai muuten karttaa esitutkintaa tai oikeudenkäyntiä.”*

*”Esitutkintaviranomaiselle voidaan myös antaa lupa edellä tarkoitettujen sijaintitietojen hankkimiseen ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomitun tavoittamiseksi, jos on syytä epäillä, että tämä pakoilee tai muuten karttaa rangaistuksen*

<sup>147</sup> Helminen ym. 2014, s. 1144-1145.

<sup>148</sup> HE 222/2010 s. 322 ja Helminen ym. 2014, s. 1145.

*täytäntöönpanoa, ja jos sijaintitietojen saamisella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys hänen tavoittamiseksi.”*

Toimivaltuuden keskeinen ero PKL 10:6 §:n mukaiseen televalvontaan on, että sijaintietoa käytetään vain epäillyn tavoittamiseen, ei rikoksen selvittämiseen. Mahdollisesta toimenpiteen yhteydessä saadusta ylimääräisestä tiedosta säädetään PKL 10:55 §:ssä.<sup>149</sup>

Epäillyn tavoittaminen tulee kysymykseen esitutkinnan ja oikeudenkäynnin aikana, silloin kun tämä pakoilee tai karttaa rikosprosessia. Edellytyksenä on lisäksi, että esitutkinta tai oikeudenkäynti koskee rikoksia, jotka on mainittu televalvonnan peruserikoksina PKL 10:6 §:ssä. Pakoilusta ja karttamisesta tulee olla myös konkreettista näyttöä. Tuomitun tavoittamiseksi toimivaltuuden käyttöala on edellä olevaa suppeampi. Tuomitun tavoittaminen tulee kysymykseen vain ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomitun tavoittamiseksi ja lisäksi pelkkä konkreettinen pakoilu ja karttaminen ei riitä, vaan lisäksi toimivaltuuden käytöllä tulee olla erittäin tärkeä merkitys tuomitun tavoittamiseksi.<sup>150</sup> Kysymykseen tulee lähinnä tilanteet, joissa tavoittaminen tai tuomitun sijainnin selvittäminen ei ole muuten onnistunut.<sup>151</sup>

#### 3.4.6 Tukiasematietojen hankkiminen

Rajavartiolaitoksella on LRITORVL 19 §:n nojalla toimivalta tukiasematietojen hankkimiseen rikoksen estämiseksi. PKL 10:10 §:n perusteella toimivalta tukiasematietojen hankkimiseen on rikoksen selvittämiseksi.

Tukiasematietojen hankkimisella tarkoitetaan PKL 10:10 §:n mukaan ”*tiedon hankkimista tietyn tukiaseman kautta telejärjestelmään kirjautuneista tai kirjautuvista teleosoitteista ja telepäätelaitteista*”. LRITORLV määritelmä on loogisesti sama. Määritelmän mukaisesti tietoa hankitaan siitä mitkä teleosoitteet tai telepäätelaitteet ovat kirjautuneet tai tulevat tulevaisuudessa kirjautumaan telejärjestelmään. Huomionarvoista on, että tietojen hankkiminen voi koskea myös tulevaisuudessa tiettyyn tukiasemaan kirjautuvia teleosoitteita tai telepäätelaitteita.<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup> HE 222/2010 vp, s. 323 ja Helminen ym. 2014, s. 1147.

<sup>150</sup> Helminen ym. 2014, s. 1147.

<sup>151</sup> PeVL 66/2010, s. 7-8 ja LaVM 44/2010, s. 25.

<sup>152</sup> Helminen ym. 2014, s. 1150.

Rajavartiolaitos voi saada LRITORVL 19 §:n nojalla luvan tukiasematietojen hankkimiseen:

*”Sen tutkittavaksi kuuluvan rikoksen estämiseksi merkityksellisten tukiasematietojen hankkimiseen, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.”*

Vastaavasti PKL 10:10 §:n nojalla:

*”Esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa rikoksen oletettuna tapahtumana oletetun tekopaikan läheisyydessä sijaitsevan tukiaseman tietojen hankkimiseen, kun on syytä epäillä 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua rikosta. Erityisestä syyistä lupa voidaan myöntää koskemaan muutakin rikoksen selvittämisen kannalta merkityksellistä aikaa tai paikkaa.”*

Sanamuotonsa osalta PKL:n sääntely on LRITORVL:n sääntelyä suppeampi. Sitominen tapahtuma-aikaan ja oletettuun tekopaikkaan on jo tapahtuneen rikoksen selvittämiseksi luontevaa. Lisäksi PKL:n viittaus televalvonnan perusterikoksiin tuottaa tulkintavaikutuksen myös Rajavartiolaitoksen kannalta. Ensimmäinen tulkinta koskee oletettua tekopaikkaa ja aikaa. Käytettäessä tukiasematietojen hankkimista rikoksen estämiseen, tulisi oletetusta tekopaikasta ja ajasta olla kohtuullisen tarkka tieto tai ainakin tämä tulisi olla jotenkin perusteltu. Muussa tapauksessa toimivaltuuden käyttöala muodostuu selvästi PKL:n vastaavaa laajemmaksi. Rajavartiolaitoksen osalta viittaus televalvonnan perusterikoksiin tarkoittaa sitä, että asiallinen raja muodostuu LRITORVL 58 §:n asiallisen toimivallan rajauksen pohjalle. Rajavartiolaitos voi käyttää tukiasematietojen hankkimista vain tutkimaan törkeän laittoman maahantulon järjestämisen, törkeän laittoman maahantulon järjestämisen ja siihen liittyvää ihmiskaupan tai törkeän ihmiskaupan, törkeän kätkemisrikoksen, ammattimaista kätkemisrikoksen, törkeän väärennyksen, törkeän metsästysrikoksen tai törkeää laittoman saaliin kätkemisen tutkintaan. Samalla syntyy tulkinta, että tukiasematietojen käyttämisen toimivalta rikoksen estämiseen on vain edellä mainituissa rikoksissa.

#### 3.4.7 Teletoimivaltuuksien käytöstä päättäminen

Perus- ja ihmisoikeuksilla on suora kytkeä salaisen tiedonhankinnan päätöksenteon asteelliseen toimivaltaan. Perus- ja ihmisoikeuksiin merkittävästi ulottuvat salaiset teletoimivaltuudet tulee saattaa tuomioistuimen asteellisella toimivallalla ratkaistavaksi. Sama logiikka jatkuu myös tuomioistuintason alapuolella tehtävissä päätöksissä, puhuttaessa

muista kuin teletoimivaltuuksista.<sup>153</sup> Rajavartiolaitoksen osalta päätöksentekijät jakautuvat viidelle eri tasolle: 1) tuomioistuin, 2) Rajavartiolaitoksen oikeudellisen osaston päällikkö tai apulaisosastopäällikkö, 3) salaiseen tiedonhankintaa erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies (STEKPOV), 4) pidättämiseen oikeutettu virkamies (POV) ja 5) rajavartiomies.

Tuomioistuin päättää teletoimivaltuuksien käytöstä POV:n vaatimuksesta. Rajavartiolaitoksen salaisista tiedonhankintakeinoista tuomioistuimen päätöstä edellytetään LRITORVL:n perusteella (18 §), televalvonnasta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella (18 §) ja tukiasematietojen hankkimisesta (20 §). PKL:n osalta tuomioistuimen asiallinen toimivalta koskee telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijaan (10:5 §), televalvontaa (PKL 10:9 §), televalvontaa teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella (PKL 10:9 §) sijaintitietojen hankkimista epäillyn tai tuomitun tavoittamiseksi (10:9 §) ja tukiasematietojen hankkimista (PKL 10:11 §). Telekuunteluun ja tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijaan ei voi tehdä niin sanottua kiireperusteista päätöstä. Muissa teletoimivaltuuksissa POV voi päättää asian, mikäli se ei siedä viivytystä. Päätös on voimassa siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Asia on kuitenkin saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista ja viimeistään 24 tunnin kuluttua käytön aloittamisesta.<sup>154</sup> Kysymykseen tulevat lähinnä ilta ja yöaikaan käytettävät teletoimivaltuudet. Viikonloppuisin käytettävissä ovat hovioikeuspiireittäin päivystävät tuomarit.

---

<sup>153</sup> HE 222/2010 vp, s. 136.

<sup>154</sup> Helminen ym. 2014, s. 1147 ja 1150.

	Tuomioistuim	Kiiretilanne (POV enintään 24 h)	POV
Telekuuntelu (PKL 10:5 §)	X		
Tietojen hankkiminen telekuuntelun sijaan (PKL 10:5 §)	X		
Televalvonta (PKL 10:9 §)	X	X	
Televalvonta (LRITORVL 18 §)	X	X	
Televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella (PKL 10:9 §)	X	X	X <sup>1</sup>
Televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella (LRITORVL 18 §)	X	X	
Sijaintitietojen hankkiminen epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi (PKL 10:9 §)	X	X	
Tukiasematietojen hankkiminen ja sen edellytykset (PKL 10:11 §)	X	X	
Tukiasematietojen hankkiminen ja sen edellytykset (LRITORVL 20 §)	X	X	
<i>POV, pidättämiseen oikeutettu virkamies</i>			
<i>X<sup>1</sup>, vain PKL 10:7.1 mom 2, 3 ja 6 kohd.</i>			

**Taulukko 4:** Teletoimivaltuuksien käytöstä päättäminen

Tässä tutkimuksessa ei käsitellä laajemmin lupavaatimuksessa ja lupapäätöksessä vaadittavia tietoja. Yleisesti tyydytään toteamaan, että vaaditut tiedot ovat koottu säännöksittäin asteellisesta toimivallasta olevan säännöksen yhteyteen.

### 3.5 Tarkkailutoimivaltuudet

#### 3.5.1 Tarkkailu ja suunnitelmallinen tarkkailu

Rajavartiolaitoksella on LRITORVL 21 §:n mukaan toimivalta suunnitelmalliseen tarkkailuun rikoksen estämiseksi. PKL 10:12 §:n perusteella syntyy Rajavartiolaitokselle toimivalta suunnitelmalliseen tarkkailuun rikoksen selvittämiseksi. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan tarkkailu on katsottu apukäsitteeksi, eikä niinkään toimivaltuudeksi. Tarkkailun käsite on tarpeellinen nimenomaan suunnitelmallisen tarkkailun määrittelemiseksi. Oikeuskirjallisuudessa tarkkailu on katsottu tavanomaiseen oikeuteen nojaavaksi tutkintamenetelmäksi.<sup>155</sup>

<sup>155</sup> LaVM 44/2010 vp s. 26.

Tarkkailun määritelmä LRITORVL:ssa ja PKL:ssa on sama. Suunnitelmallisen tarkkailun osalta sanamuoto poikkeaa jossain määrin, sisällön ollessa sama. Sanamuotojen eroavaisuus johtuu Rajavartiolaitoksen asiallisesti rajatusta toimivallasta. Tarkkailulla tarkoitetaan PKL 10:6 §:n LRITORVL 21 mukaan:

*”Tiettyyn henkilöön salaa kohdistettavaa havaintojen tekemistä tiedonhankintatarkoituksessa. Tarkkailussa voidaan rikoslain 24 luvun 6 §:n estämättä käyttää näköhavaintojen tekemiseen kameraa tai muuta sellaista teknistä laitetta.”*

Suunnitelmallisella tarkkailulla tarkoitetaan PKL 10:6 §:n LRITORVL 21 mukaan:

*”Muun kuin lyhytaikaisen tarkkailun kohdistamista henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaan rikokseen.”*

Suunnitelmallisen tarkkailun toimivaltuutta on rajattu kahdella tavalla. Ensimmäkin Rajavartiolaitoksen toimivalta suunnitelmalliseen tarkkailuun on rajattu LRITORVL 4 §:ssä mainittuihin Rajavartiolaitoksen tutkimiin rikoksiin, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta tai kätkemisrikokseen. Toiseksi kaikkien esitutkintaviranomaisten osalta tarkkailun kohdistamista on rajoitettu vakituiseen asumiseen käytettävän tilan ja kotirauhan suojaaman paikan osalta jäljempänä ilmenevästi.

Rikoksen selvittämiseksi suunnitelmallisen tarkkailun edellytykset ja rajaukset ovat PKL 10:12 § ssä:

*”Esitutkintaviranomainen saa kohdistaa rikoksesta epäiltyyn suunnitelmallista tarkkailua, jos tätä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, taikka varkaudesta, kätkemisrikoksesta tai terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisestä. (9.11.2018/875)*

*Tässä pykälässä tarkoitettua tarkkailua ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Teknistä laitetta ei saa käyttää rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan paikkaan kohdistuvassa tarkkailussa tai suunnitelmallisessa tarkkailussa.”*

LRITORVL 21 § on rajausten osalta yhtenevät PKL:n kanssa. Säännöksen sanamuodossa on joitakin eroavaisuuksia, mitkä johtuvat käyttöalasta rikosten estämiseen.

Tarkkailun ja suunnitelmallisen tarkkailun osalta keskeisiä käsitteitä ovat tarkkailun kohde, salaa tehtävät havainnot tiedonhankintatarkoituksessa, kamera tai muu sellainen tekninen laite, lyhytaikaisuus, vakituiseen asumiseen käytetty tila ja kotirauhan suojaama paikka.

*Tarkkailun kohteelle* ei ole asetettu erillisiä rajoituksia johtuen sen lyhytaikaisuudesta. Kohteena voi näin ollen olla epäillyn lisäksi muu asianosainen tai sivullinen henkilö, josta salaa tehtyjä havaintoja keräämällä hankitaan tietoja. Esimerkkinä voidaan pitää epäillyn puolisoa, jota lyhytaikaisesti seuraamalla pyritään selvittämään piileskelevän epäillyn sijainti.<sup>156</sup>

*Suunnitelmallisen tarkkailun tulee kohdistua* joko rikoksesta epäiltyyn, silloin kun selvitetään Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaa rikosta tai henkilöön, jonka on perusteltua syytä olettaa syyllistyvän rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaan rikokseen, jota ollaan estämässä.<sup>157</sup>

*Salaa tehtävät havainnot tiedonhankintatarkoituksessa* on tarkkailun ja suunnitelmallisen tarkkailun avainkäsite. Havaintoja tehdään joko rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi salaamalla koko tarkkailu tai salaamalla vähintään tiedonhankintatarkoitus. Tarkkailuun ei kuulu vuorovaikutus kohteen kanssa. Vuorovaikutuksen puuttuminen erottaa selvästi tarkkailun LRITORVL:n ja PKL:n mukaisesta peitelystä tiedonhankinnasta.

*Kamera tai muu sellainen tekninen laite* on sallittu väline tarkkailtaessa, tekemättä tarkkailusta kuitenkaan teknistä tarkkailua. Lain esitöiden mukaan tarkkailtaessa on sallittua käyttää havaintojen tehostamiseen kiikaria, kameraa, videokameraa, valonvahvistinta tai muuta vastaavanlaista teknistä laitetta. Käyttö on sallittua silloin, kun mainitut välineet ovat koko tiedonhankinnan ajan tehtävää suorittavan virkamiehen valvonnassa ja käyttämiä.<sup>158</sup>

*Lyhytaikaisuus* erottaa tarkkailun suunnitelmallisesta tarkkailusta. Uudistuneessa lainsäädännössä käsitteen sisältöä ei ole tarkasti avattu. Esitutkintaviranomaiselle on jätetty asiassa harkintavaltaa. Esityöt tuntevat kaksi esimerkkiä, jolla käsitettä täsmennetään. Ensinnäkin lyhytaikaisuus arvioidaan tapauskohtaisesti. Toisaalta, vaikka tarkkailu olisikin lyhytaikaista, muodostuu se toistettuna suunnitelmalliseksi tarkkailuksi. Eräs tarkkailun ja suunnitelmallisen tarkkailun ominaispiirre on myös kohdistaminen epäiltyyn, jolloin

---

<sup>156</sup> HE 222/2010 vp, s. 326, HE ja Helminen ym. 2014, s. 1153.

<sup>157</sup> HE 222/2010 vp, s. 326.

<sup>158</sup> HE 222/2010 vp, s. 325.

ajallisesta kestosta tai toistuvuudesta huolimatta kysymyksessä on suunnitelmallinen tarkkailu.<sup>159</sup>

*Vakituiseen asumiseen käytetty tila* on kotirauhan suojan ydinaluetta. Tilalla tarkoitetaan seinillä ja katolla tai vastaavilla rakenteilla rajattua aluetta. Tarkkailua ei saa missään muodossa kohdistaa mainittuun tilaan. Soveltamisen kannalta oleellista on, että tilaa tosiasiallisesti käytetään vakituiseen asumiseen sen statuksesta riippumatta. Kokonaisuuteen liittyy arviointi- ja selonottovelvollisuus. Lähtökohtaisesti tila, joka on tarkoitettu vakituiseen asumiseen, on oletuksen nojalla mainittu tila, ellei muuta osoiteta. Periaatetta sovelletaan kääntäen tiloihin, jotka eivät ole vakituiseen asumiseen tarkoitettuja.<sup>160</sup>

*Kotirauhan suojaamaa paikkaa*, joka ei ole vakituiseen asumiseen käytettävä tila saa tarkkailla, mutta siinä ei saa käyttää apuna aikaisemmin mainittua kiikaria, kameraa tai muuta sellaista teknistä laitetta. Näitä kotirauhan suojaamia paikkoja ovat esimerkiksi porraskäytävät, piharakennukset ja asuntojen pihat. Myös kotirauhan suojaaman paikan osalta tarkkailusta tai suunnitelmallisesta tarkkailusta päättävällä henkilöllä on arviointi- ja selonottovelvollisuus tosiasiallisen käyttötarkoituksen osalta.<sup>161</sup>

Rajavartiolaitoksella on ollut toimivalta tarkkailuun vuoden 2005 Rajavartiolain (578/2005), varsinaiset esitutkintoimivaltuudet sisältävästä, kokonaisuudistuksesta alkaen. lähtien. Toimintaympäristön muutoksesta johtuen omaksuttiin viimeistään vuonna 2014 voimaan tulleen esitutkinta- ja pakkokeinolain kokonaisuudistuksen yhteydessä tarkkailutoimivaltuuden soveltamiseen sellaisenaan myös tietoverkkoihin. Tarkkailun toteuttaminen tietoverkossa käyttämällä tietokonetta ei ole teknistä tarkkailua vaan tarkkailua tai suunnitelmallista tarkkailua. Hallituksen esityksen mukaan kyseessä on verkkoympäristöön liittyvä erityispiirre, jossa tekniikkaneutraalisti sovelletaan samaa toimivaltuutta. Edellä sanottua sovelletaan sekä LRITORVL:n että PKL:n mukaisessa tarkkailussa.<sup>162</sup> Tulkinta ei herättänyt keskustelua mainittujen lakien eduskuntakäsittelyssä. Kohteiden tunnistamiseen ja vuorovaikutuksen rajauksiin liittyy tietoverkossa eräitä haasteita. Haasteista keskeisimpiä ovat suunnitelmallisen tarkkailun kohdistaminen rikoksesta epäiltyyn, eikä hänen mahdollisesti käyttämäänsä IP-osoitteeseen tai vastaavaan. Toinen haaste

---

<sup>159</sup> HE 222/2010 vp, s. 325.

<sup>160</sup> HE 222/2010 vp, s. 325.

<sup>161</sup> HE 222/2010 vp, s. 325.

<sup>162</sup> HE 41/2017 vp, s.33 ja HE 222/2010 vp, s. 325.



liittyy virtuaalimaailman nopeuteen ja vuorovaikutuksen moninaisuuteen verrattuna reaali-  
maailmaan. Tällöin haasteeksi voi muodostua suunnitelmallisen tarkkailun laajuus ja do-  
kumentointi sekä rajanveto tarkkailun ja peiteltyyn tiedonhankinnan välillä. Toisin sanoen,  
virtuaalimaailman vuorovaikutuskäytäntöjen eroavaisuus verrattuna reaali-  
maailmaan.<sup>163</sup> Tästä huolimatta esitutkintaviranomaiset voivat käyttää tarkkailun ja suunnitelmallisen  
tarkkailun toimivaltaa myös tietoverkoissa.

### 3.5.2 Peitelty tiedonhankinta

Rajavartiolaitoksella on LRITORVL 23 §:n ja PKL 10:14 §:n perusteella toimivalta asial-  
lisesti ja asteellisesti rajattuun peiteltyyn tiedonhankintaan. Kyseessä on melko tuore toi-  
mivaltuus, joka tuli PKL:n osana 2014 vuoden alusta voimaan tullutta esitutkinta- ja pak-  
kokeinolin kokonaisuudistusta<sup>164</sup>.

Peitellyllä tiedonhankinnalla tarkoitetaan LRITORVL:n mukaan:

*”Tiettyyn henkilöön kohdistuvaa lyhytkestoisessa vuorovaikutuksessa tapahtuvaa  
tiedonhankintaa, jossa rajavartiomiehen tehtävän salaamiseksi käytetään vääriä,  
harhauttavia tai peiteltyjä tietoja.”*

PKL 10:14 §:n sanamuoto poikkeaa jossain määrin edellä olevasta. Säännöksessä ei ole  
mainittu rajavartiomiestä, ainoastaan poliisimies ja Tullin rikostorjunnan virkamies. Toi-  
mivalta PKL:n osalta syntyykin soveltamalla LRITORVL 6 § 2 mom:n viittaussäännöstä,  
jonka mukaan:

*”Rajavartiomiehellä on Rajavartiolaitoksen suorittamassa esitutkinnassa sama  
oikeus ryhtyä esitutkintalain mukaisiin tutkintatoimenpiteisiin ja käyttää pakko-  
keinolin mukaisia pakkokeinoja kuin poliisimiehellä poliisiviranomaisen suorit-  
tamassa esitutkinnassa, jollei tässä laissa tai muussa laissa toisin säädetä.”*

Selvyyden vuoksi on todettava, että säännöstä tulisi täsmentää niin, että tältäkin osin voi-  
taisiin luopua viittaussäännöksestä.

Peiteltyyn tiedonhankinnan käyttöalaa Rajavartiolaitoksen osalta on rajattu asiallisen ja alu-  
eellisen kohdentamisen että asteellisen toimivallan osalta. LRITORVL 23 §:n nojalla pei-  
teltyyn tiedonhankintaan on toimivalta:

*”Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvan rikoksen estämiseksi, jos henkilön  
lausumien tai muun käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hä-  
nen syyllistyvän.”*

<sup>163</sup> Forss 2019, s. 116-119.

<sup>164</sup> HE 222/2010 vp, s. 154.

- 1) törkeään laittoman maahantulon järjestämiseen; tai  
 2) törkeään laittoman maahantulon järjestämiseen ja siihen liittyvään ihmiskaupparikokseen. Peitelty tiedonhankinta ei ole sallittua asunnossa edes asunnonhaltijan myötävaikutuksella.”

PKL osalta toimivaltaa on käsitelty LRITORVL 58 §:ssä. Säännöksen nojalla kohdentuminen ja ratkaisuoikeudet ovat samat myös rikoksen selvittämiseksi. Sääntelytekniikka on tyhjentävä luettelo niistä rikoksista, joihin peiteltyä tiedonhankintaa voidaan käyttää. Asenteellisen toimivallan osalta ratkaisuoikeus on kaikissa tapauksissa Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston osastopäälliköllä tai apulaisosastopäälliköllä. Molemmat seikat painottavat peitellyn tiedonhankinnan poikkeavaa luonnetta salaisena tiedonhankintakeinona ja salaisena pakkokeinona siitä huolimatta, että ”syytä olettaa tai syytä epäillä” sanamuotojen johdosta näyttökynnys toimivaltuuden käytölle on matala<sup>165</sup>.

Peitellyn tiedonhankinnan keskeisiä käsitteitä ovat lyhytkestoisuus, vuorovaikutus, tiedonhankinta, salaaminen, väärät, harhauttavat ja peiteltyt tiedot sekä asunto. Käsitteiden sisältö on sama sekä LRITORVL että PKL mukaisissa käyttötilanteissa.

*Lyhytkestoisuus* erottaa peitellyn tiedonhankinnan peitetoiminnasta. Esitöissä lyhytkestoisuutta ei ole sidottu aikaan, vaan tältäkin osin toimivaltuuden käyttäjälle on jätetty harkintavaltaa. Muun muassa tilanteen on katsottu asettavan vaatimuksia, jotta vuorovaikutus näyttäytyy luonnollisena.<sup>166</sup>

*Vuorovaikutus* on toinen merkittävä tekijä peitellyn tiedonhankinnan käsitteistössä. Peitellyn tiedonhankinnan nimenomainen tarkoitus on pyrkimys tapaamiseen tai muuhun vastaavaan vuorovaikutukseen kohteen kanssa. Erotuksena peitetoimintaan vuorovaikutus on kuitenkin lyhytaikaista, eikä se sisällä erityistä luottamussuhdetta.<sup>167</sup>

*Tiedonhankinta ja sen salaaminen* on luonteenomaista myös peitellyssä tiedonhankinnassa.<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> HE 222/2010 vp, s. 327.

<sup>166</sup> HE 41/2017 vp, s. 35 ja HE 222/2010 vp, s. 327.

<sup>167</sup> HE 41/2017 vp, s. 35 ja HE 222/2010 vp, s. 327.

<sup>168</sup> HE 41/2017 vp, s. 35 ja HE 222/2010 vp, s. 327.

*Väärät, harhauttavat ja peiteltyt tiedot* ovat peitellyn tiedonhankinnan edellytys. Peiteltyä tiedonhankintaa suorittava rajavartiomies voisi esiintyä esimerkiksi tarjoilijana, taksikuskina, taloyhtiön huoltomiehenä tai vastaavana. Tavoitteena on estää rajavartiomiehen henkilöllisyyden paljastuminen. Väärien rekisterimerkintöjen tekeminen on sinällään sallittua, mutta poikkeuksellista.<sup>169</sup>

*Asunto* kuuluu toimivaltuuden käytön osalta kokonaan kiellettyyn alueeseen. Edes haltijan myötävaikutuksella peitelty tiedonhankinta ei ole mahdollista asunnossa.<sup>170</sup> Sääntelyllä on kotirauhaa suojattu laajemmin, kun muun muassa peitetoimintaa käytettäessä.

*Kohdentumisen* osalta erikseen on vielä syytä todeta, että peitelty tiedonhankinta voi kohdistua muuhunkin henkilöön, kuin rikoksesta epäiltyyn. Kysymykseen voi tulla esimerkiksi lähipiiri. Oleellista on, että toimivaltuuden käytöllä saadaan tietoja rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi.<sup>171</sup>

Lain esitöissä ei ole otettu kantaa peiteltyyn tiedonhankintaan tietoverkoissa huolimatta siitä, että tästä on erillinen kirjaus suunnitelmallisen tarkkailun osalta. Vastaavalla tavalla peitelty tiedonhankinta voi tulla kysymykseen myös tietoverkossa. Tällöin tulee huolehtia, että toiminnasta ei muodostu peitetoimintaa. Toisin sanoen vuorovaikutuksen tulee olla lyhytaikaista ja luottamuksellista suhdetta ei saa muodostua. Kuten suunnitelmallisessa tarkkailussa, myös peiteltyssä tiedonhankinnassa asunnossa tapahtuva tiedonhankinta on kategorisesti kielletty. Kokonaisuutena voidaan tulkita, että verkkoympäristössä tapahtuva peitelty tiedonhankinta on sallittua. Huolimatta siitä, ettei Rajavartiolaitoksella ole oikeutta PKL 10:27 §:n mukaiseen peitetoimintaan, on syytä erikseen todeta hieman erikoinen seikka, joka liittyy peiteltyyn tiedonhankintaa ja peitetoimintaan tietoverkossa. Peitellyn tiedonhankinnan osalta perusterikosten kynnys on verrattain korkea, lähtökohtaisesti vähintään neljä vuotta vankeutta. Peitetoiminta tietoverkoissa on mahdollista perusterikoksen ollessa vähintään kaksi vuotta vankeutta. Mitä luultavammin tästä syystä peitellyn tiedonhankinnan käyttöala tietoverkoissa jää melko suppeaksi.

---

<sup>169</sup> HE 41/2017 vp, s. 35 ja HE 222/2010 vp, s. 327.

<sup>170</sup> HE 41/2017 vp, s. 35 ja HE 222/2010 vp, s. 327.

<sup>171</sup> HE 41/2017 vp, s. 35 ja HE 222/2010 vp, s. 327.

### 3.5.3 Tekninen kuuntelu ja tekninen asuntokuuntelu

Rajavartiolaitoksella on LRITORVL 25 §:n ja PKL 10:16 §:n nojalla rajattu toimivalta tekniseen kuunteluun rikoksen estämiseksi ja vaaran torjumiseksi sekä rikoksen selvittämiseksi. Toimivalta asuntokuunteluun on PKL 10:17 §:n nojalla vakituiseen asumiseen käytettävässä tilassa, jossa rikoksesta epäilty todennäköisesti oleskelee. Asiallisesti rajautusti asuntokuuntelun edellytykset ovat olemassa vain silloin, kun Rajavartiolaitos selvittää laittoman maahantulon tai törkeän laittoman maahantulon järjestämistä ja tähän liittyvää törkeää ihmiskauppaa.

Teknisellä kuuntelulla tarkoitetaan PKL 10:16 §:n sekä LRITORVL 25 §:n mukaan:

*”Rikoslain 24 luvun 5 §:n estämättä tapahtuvaa rikoksesta epäillyn sellaisen keskustelun tai viestin, joka ei ole ulkopuolisten tietoon tarkoitettu ja johon keskusteluun kuuntelija ei osallistu, kuuntelua, tallentamista ja muuta käsittelyä teknisellä laitteella, menetelmällä tai ohjelmistolla keskustelun tai viestin sisällön tai sen osapuolten taikka epäillyn toiminnan selvittämiseksi.”*

PKL:n ja LRITORVL:n sanamuodot ovat määritelmän osalta käytännössä yhtenevät. Tekninen asuntokuuntelu on teknisen kuuntelun poikkeustapaus, jota käsitellään eroavaisuuksien osalta kokoavasti tämän alaluvun loppuksi.

Tekninen kuuntelu on Rajavartiolaitoksen osalta rajattu asiallisen ja asteellisen toimivallan osalta. Alueellinen rajausta liittyy tilaan, jossa epäilty oleskelee tai käy sekä jäljempänä käsiteltävään asuntokuunteluun. Rajavartiolaitoksella on toimivalta PKL 10:16 §:n nojalla:

*”Kohdistaa teknistä kuuntelua vakituiseen asumiseen käytettävän tilan ulkopuolella olevaan rikoksesta epäiltyyn ja viranomaisten tiloissa olevaan rikoksen johdosta vapautensa menettäneeseen rikoksesta epäiltyyn. Kuuntelu voidaan toteuttaa kohdistamalla se tilaan tai muuhun paikkaan, jossa epäillyn voidaan olettaa todennäköisesti oleskelevan tai käyvän.”*

LRITORVL 4 §:n ja 58 §:n säännökset rajaavat teknisen kuuntelun Rajavartiolaitoksen osalta sen esitutkintatoimivaltaan kuuluviin rikoksiin. Tekninen kuuntelu on mahdollista, kun sen kohteena olevaa henkilöä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta ja eräistä listarikoksista, joiden tutkimiseen Rajavartiolaitoksella ei ole toimivaltaa. Käytännössä kysymykseen tulevat muun muassa RL 17:8a §:n mukainen törkeä laittoman maahantulon järjestäminen sekä tähän liittyvä

25:3 ja 3a §:n mukainen ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa, 32:2 §:n törkeä kätkemisrikos ja 48a:1a §:n törkeä metsästysrikos.<sup>172</sup>

LRITORVL:n osalta toimivalta ja sen rajaukset ovat käytännössä samat. Tekninen kuuntelu on sallittu rikoksen estämiseksi LRITORVL 25 §:n samoin edellytyksin kuten edellä kuitenkin sillä erotuksella, että kohdehenkilöä on:

*”henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaan rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.”*

LRITORVL 25 §:n 5 mom. koskee niin sanottua ”rynnäkkötarkkailua”, joka mahdollistaa lyhytaikaisen teknisen kuuntelun ennen rikostorjuntatoimenpidettä. Rynnäkkötarkkailu on puhekieleen vakiintunut käsite vaaran torjumiseen liittyvästä toimenpiteestä. Rynnäkkötarkkailussa tavoitteena on toimenpiteen turvallinen suorittaminen sekä toimenpiteen suorittajan, kiinniotettavan tai suojattavan henkilön hengen ja terveyden välitön suojaaminen. Kyseessä ei ole rikoksen selvittämiseksi tai estämiseksi tehtävä tiedonhankinta.<sup>173</sup>

Teknisen kuuntelun keskeisiä käsitteitä ovat ulkopuolisille tarkoituksettomuus, osallistumattomuus, kuuntelu, tallentaminen ja muu käsittely, menetelmä ja ohjelmisto, sisältö, osapuolet, vakituiseen asumiseen käytettävä tila, rikoksen johdosta vapautensa menettänyt, lyhytaikaisuus, välttämättömyys ja välitön vaara.

*Ulkopuoliselle tarkoituksettomuus* tarkoittaa, että ollakseen teknistä kuuntelua keskustelun tulee laadultaan ja osallistujiltaan olla sellaista, että tarkoituksena on ollut pitää keskustelu vain sen välittömien osapuolten välisen. Esimerkiksi julkisella paikalla käytävän kovaäänisen keskustelun tallentaminen ei ole teknistä kuuntelua, koska keskustelijat ovat muutenkin tiedostaneet mahdolliseksi keskustelun päätyminen muiden tietoon. Teknisen kuuntelun säännöksiin on katsottu erikseen tarpeelliseksi lisätä viittaus salakuuntelun kriminalisointia koskevaan säännökseen, korostamaan sitä, ettei asianmukaisesti toteutettu tekninen kuuntelu ole salakuuntelua.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> HE 41/2017 vp, s. 37.

<sup>173</sup> HE 41/2017 vp, s. 31 ja 37.

<sup>174</sup> HE 41/2017 vp, s. 37 ja Helminen ym. 2014, s. 1162. Myös salakuuntelun (RL 24:5) tunnusmerkistön täytyminen edellyttää, että puhujan on tullut olettaa keskustelunsa olevan ulkopuolisen kuulumattomissa.

*Osallistumattomuus* on toinen merkittävä tekijä teknisen kuuntelun käsitteistössä. Teknistä kuuntelua ei ole sellaisen keskustelun tallentaminen, johon kuuntelija osallistuu. Rajoitteena ovat muun muassa aito osallistuminen ja toisaalta se, ettei toiminta saa muodostua peiteltyksi tiedonhankinnaksi, peitetoiminnaksi tai valeostoksi sekä näiden tallentamiseksi.<sup>175</sup>

*Kuuntelu, tallentaminen ja muu käsittely* ovat teknisen kuuntelun määritelmän kannalta huomionarvoisia seikkoja. Kuuntelemista ei sinällään ole esitöissä tai oikeuskirjallisuudessa erikseen avattu. International Listening Associationin vuosittain tarkastettavan määritelmän mukaan kuunteleminen on prosessi, jossa kielellisiä ja/tai nonverbaaleja sanomisia otetaan vastaan, rakennetaan niille merkityksiä, tehdään niistä yhteenvetoja ja arviointeja sekä vastataan sanomiin<sup>176</sup>. Kokonaisuutta voi pitää teknisen kuuntelun kannalta laajana. Näin ollen tekninen kuuntelu tiedonhankintakeinona rakentuukin ennemmin tehdyn päätöksen ja alkaneen toimeenpanon ympärillä, joilla määritelmän mukaisesti pyritään saamaan teknisin apuvälinein haltuun kielellinen tai nonverbaali sanoma. Sanoman haltuun saaminen tai sen yrittäminen on yksityisyyden suojaan puuttumista ja näin ollen alkaneen teknisen kuuntelun merkki, riippumatta siitä saadaanko kuullulle keskustelulle rakennettua merkityksiä tai voidaanko niihin perustaa yhteenvetoja tai arviointeja. Tekniseen kuunteluun ei koskaan kuulu vastaaminen sanomiin. Hallituksen esityksellä on tarkennettu kuuntelun alaa kuitenkin siten, että tekninen kuuntelu ulottuu käytyihin keskusteluihin, muuhun, kuultuun puheeseen, esimerkiksi puhelimeen puhuttuun, huoneessa syntyviin ääniin sekä esimerkiksi tietokoneen näppäinänten kuunteluun. Tässä mielessä teknisen kuuntelun käyttöala on kognitiivista kuuntelun määritelmää laajempi.<sup>177</sup> Tallentamisen osalta esitöissä käsitellään sekä kovaäänisen keskustelun ja oman keskustelun tallentamista, joita on käsitelty jo edellä. Varsinainen tallentamisen tekninen suoritus on jätetty tarkoituksella tekniikkaneutraaliksi ja esimerkkinä on mainittu muun muassa älypuhelimella tapahtuva tallentaminen<sup>178</sup>. Tekniikka tarjoaa nyt ja tulevaisuudessa lukuisan joukon mahdollisuuksia tallennukselle. Käsittely liittyy lähinnä sen selvittämiseen, mitä kuuntelussa esille tulleet ääni tarkoittaa, mistä se syntyy ja mitä siitä voidaan päätellä. Esityöt puhuvat muun muassa keskustelusta ja viestin sisällöstä sekä osallistujista ja

---

<sup>175</sup> HE 41/2017 vp, s. 37 ja Helminen ym. 2014, s. 1163. KKO:n ratkaisemassa tapauksessa 1981-II-182 oli kysymys henkilöstä, joka oli äänittänyt omassa asunnossaan siellä läsnäolleiden suostumuksetta ja heidän tietämättään keskustelun, jossa hän oli itse mukana. Äänittäjän ei katsottu syyllistyneen rangaistavaan sala-kuunteluun.

<sup>176</sup> Brownell 2006, s. 49 ja 51.

<sup>177</sup> HE 222/2010, s 329.

<sup>178</sup> HE 222/2010, s 329 ja Helminen ym. 2014, s. 1162.

toiminnasta<sup>179</sup>. Näiden selvittäminen voi edellyttää tallenteen käsittelyä äänen laadun parantamiseksi tai muuten tulkitsemiseksi.

*Menetelmän ja ohjelmiston* osalta esityöt tarjoavat tulkinta-aineista äärimmäisen niukasti. Näiden osalta on tyydytty ainoastaan toteamaan sääntelyn olevan tekniikkaneutraalia<sup>180</sup>. Johtaviksi periaatteiksi muodostuukin kohdistuminen epäiltyyn ja sellaisen keskustelun tai äänen kuuntelu ja tallentaminen, joka ei ole ulkopuolisille tarkoitettu.

*Viestin sisältö* kuuluu teknisen kuuntelun toimivaltuuden piiriin silloin, kun kuuntelemalla on hankittu tieto viestistä ja sen sisältö on selvitetty menetelmällä tai ohjelmistolla. Esimerkkinä hallituksen esityksessä on tietokoneen näppäimistön kuuntelu. Tässäkin yhteydessä painotetaan tekniikkaneutraaliutta.<sup>181</sup> Viestin sisältö voi selvitä myös esimerkiksi vahvistamalla ääntä LIDAR-tutkalla tai muulla vastaavalla menetelmällä.

*Osapuolten* osalta tekninen kuuntelu kohdistuu rikoksesta epäiltyyn tai tilaan, jossa tämän voidaan olettaa todennäköisesti oleskelevan tai käyvän. Rajaus on tiukka ja erityisesti tilan osalta todennäköisyysvaatimus on asetettu korkealle. Tarkoituksena on estää jo tiedonhankinnan harkintavaiheessa tapaukset, joissa kuuntelu kohdistuu sivullisiin. Erikseen tulee huomioida, että vaikka tekninen kuuntelu kohdistuu epäiltyyn, voidaan sen avulla selvittää sekä viestin sisältö ja epäillyn että viestinnän osapuolet.<sup>182</sup>

*Vakituisen asumiseen käytettävä tila, tila ja muu paikka.* Teknistä kuuntelua voidaan kohdistaa rikoksesta epäiltyyn, hänen ollessaan RL 24:11 §:n mukaisessa kotirauhan mukaisessa paikassa. Rajattua on ainoastaan kuuntelu vakituiseen asumiseen käytettävässä tilassa. Vakituiseen asumiseen käytettävän tilan osalta kuuntelu on mahdollista erittäin rajatuin edellytyksin myöhemmin esitetysti. Velvollisuus selvittää tilan käyttötarkoitus on tiedonhankinnan toteuttajalla. Tyypillisiä vakituiseen asumiseen käytettäviä tiloja ovat asunnot. Sen sijaan loma-asuntojen, teltojen ja asuntoautojen osalta selvitys tulee tehdä huolellisesti asumisen laatu arvioiden, vaikka näitä ei vakituiseen asumiseen lähtökohtaisesti käytetäkään. Erikseen on mainittu myös sallittuina kuuntelun kohteina tila tai muu paikka, esimerkiksi teollisuushalli silloin, kun muut edellytykset täyttyvät.<sup>183</sup>

---

<sup>179</sup> HE 222/2010, s 329.

<sup>180</sup> HE 222/2010, s 328.

<sup>181</sup> HE 222/2010, s. 329.

<sup>182</sup> HE 222/2010, s. 328-329 ja LaVM 44/2010.

<sup>183</sup> HE 222/2010, s. 326 ja 330.

*Rikoksen johdosta vapautensa menettäneen* kuuntelu on sallittua. Käytännössä kuuntelu tapahtuu niissä tiloissa, joissa vapautensa menettäneellä on lupa oleskella. Oleellista tässäkin yhteydessä on, että kuuntelu kohdistuu asianosaiseen henkilöön.<sup>184</sup>

*Lyhytaikaisuus, välttämättömyys ja välitön vaara* liittyvät LRITORVL 25 §:n rynnäkkötarkkailun toimivaltuuteen. Ensinnäkin toimivaltuutta saa käyttää lyhytaikaisesti, välttämättömästi ja välittömän vaaran uhatessa myös vakituiseen asumiseen tarkoitettussa tilassa oleskelevaan henkilöön. Lyhytaikaisuutta, välttämättömyyttä ja välitöntä vaaraa ei ole laajemmin selvitetty lain esitöissä.<sup>185</sup> Yleiskielen ja päättelyn perusteella voi päätyä tulkintaan, jonka perusteella lyhytaikaisuus, välttämättömyys ja välitön vaara ovat kytköksissä päätökseen kohteeseen sisäänmenosta. Teknistä kuuntelua tehdään vain sen ajan, kunnes paras mahdollinen sisäänmenon hetki on koittanut. Kuuntelu on tällöin välttämätöntä turvallisuuden takaamiseksi. Tietoa hankitaan välittömästi seuraavaan rikostorjuntatoimenpiteeseen, esimerkiksi kiinniottoon. Huomattavaa on, että rynnäkkötarkkailua ei tehdä säännöksen tarkoittamasta rikostorjunnallisen tiedonhankinnan näkökulmasta vaan se tehdään taktisen toimenpiteen ajoittamiseksi mahdollisimman turvalliseen hetkeen tai paikkaan.

Asuntokuuntelu on teknisen kuuntelun erityistapaus, jonka johdosta siitä on säädetty erillisellä säännöksellä.<sup>186</sup> Rajavartiolaitokselle voidaan antaa rikoksen selvittämiseksi lupa tekniseen asuntokuunteluun silloin, kun selvitetään RL 25:3a §:n mukaista törkeää ihmiskauppaa RL 17:8 tai 8a §:n mukaisen laittoman maahantulon järjestämisrikoksen yhteydessä. Rikoksen estämiseksi ei LRITORVL:ssa ole toimivaltuutta tekniseen asuntokuunteluun. Asuntokuuntelun on voimakkaasti yksityisyyden suojaan puuttuva toimenpide ja siksi edellytykset erityisen tiukat. Tämä ilmenee listarikoksista, joiden selvittämiseen asuntokuuntelu on käytettävissä. Teknisen asuntokuuntelun erityispiirre on myös PKL 10:44 §:n mukainen julkinen asiamies, jonka tuomioistuin määrää viran puolesta valvoamaan rikoksesta epäillyn ja muiden kuuntelun kohteeksi mahdollisesti joutuvien etua. Muilta osin asuntokuuntelun edellytykset mukailevat teknisen kuuntelun edellytyksiä.

Luonteensa vuoksi tekninen kuuntelu ei sovellu virtuaalimaailmaan ja tietoverkkoihin. Tältä osin kysymykseen tulevat reaali maailmaan tuotetut äänet osana tietoverkoissa tai

---

<sup>184</sup> HE 222/2010, s. 330.

<sup>185</sup> HE 41/2017, s. 39 ja HE 224/2010 s. 107.

<sup>186</sup> HE 222/2010, s. 330.



virtuaalimaailmassa tapahtuvia toimenpiteitä. Asiaa on käsitelty kuuntelun, tallentamisen ja käsittelyn yhteydessä edellä.

#### 3.5.4 Tekninen katselu

Rajavartiolaitoksella on LRITORVL 27 §:n mukaan toimivalta tekniseen katseluun rikoksen estämiseksi ja vaaran torjumiseksi. PKL 10:19 §:n antaa Rajavartiolaitokselle toimivallan tekniseen katseluun rikoksen selvittämiseksi. Toimivalta on asiallisesti rajattu Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikosnimikkeisiin sekä kotirauhan piirin osalta erittäin suppeasti. LRITORVL:n ja PKL:n sääntely ja sen perusteet vastaavat toisiaan sekä säännöksen että perustelujen osalta.

Teknisen katselun määritelmä on LRITORVL:n ja PKL:n perusteella on sama. Teknisellä katselulla tarkoitetaan PKL 10:19 §:n ja LRITORVL 27 §:n mukaan:

*”Rikoslain 24 luvun 6 §:n estämättä tapahtuvaa rikoksesta epäillyn taikka tilan tai muun paikan tarkkailua tai tallentamista kameralla tai muulla sellaisella paikkaan sijoitetulla teknisellä laitteella, menetelmällä tai ohjelmistolla. Teknistä katselua ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan.”*

Rajavartiolaitoksen osalta teknisen katselun toimivaltuutta on rajattu kolmella tavalla. Ensinnäkin Rajavartiolaitoksen toimivalta tekniseen katseluun on rajattu sen tutkimiin rikoksiin, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta. Toiseksi kotirauhan suojaaman alueen tekninen katselu tulee kysymykseen vain samoin edellytyksin, kuin tekninen kuuntelu. Kuten aikaisemmin on todettu kysymykseen tulevat muun muassa RL 17:8a §:n mukainen törkeä laittoman maahantulon järjestäminen sekä tähän liittyvä RL 25:3 ja 3a §:n mukainen ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa, RL 32:2 §:n törkeä kätkemisrikos ja RL 48a:1a §:n törkeä metsästysrikos. Vakituiseen asumiseen käytettävä tila on tekniseltä katselulta kokonaan kielletty, mikä on kolmas rajoitus.<sup>187</sup> Sama rajoitus koskee kaikkia esitutkintaviranomaisia.

Rikoksen selvittämiseksi teknisen katselun edellytykset ja rajaukset ovat PKL 10:19 §:ssä:

*”Esitutkintaviranomainen saa kohdistaa teknistä katselua vakituiseen asumiseen käytettävän tilan ulkopuolella olevaan rikoksesta epäiltyyn ja viranomaisen tiloissa olevaan rikoksen johdosta vapautensa menettäneeseen rikoksesta epäiltyyn. Katselu voidaan toteuttaa kohdistamalla se tilaan tai muuhun paikkaan, jossa epäillyn voidaan olettaa todennäköisesti oleskelevan tai käyvän.*

---

<sup>187</sup> Helminen ym. 2014, s. 1170 - 1171.

*Rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitetun kotirauhan suojaaman paikan ja rikoksen johdosta vapautensa menettäneen epäillyn teknisen katselun edellytyksenä on, että on syytä epäillä tämän luvun 16 §:n 3 momentissa tarkoitettua rikosta. Muun teknisen katselun edellytyksenä on, että epäiltyä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta.”*

LRITORVL 27 § on rajausten osalta yhtenevä PKL:n kanssa. Säännöksen sanamuodossa on muiden edellytysten osalta joitakin eroavaisuuksia, mitkä johtuvat käyttöalasta rikosten estämiseen.

Teknisen katselun osalta keskeisiä käsitteitä ovat katselu, paikkaan sijoittaminen, kamera, tekninen laite, menetelmä tai ohjelmisto, vakituiseen asumiseen käytetty tila ja kotirauhan suojaama paikka.

*Katselu* tarkoittaa teknisen katselun yhteydessä paikan tarkkailua kameralla tai muulla teknisellä laitteella, menetelmällä ja ohjelmistolla. Erotuksena tarkkailuun on, että tässä yhteydessä esitutkintaviranomainen ei ole fyysisesti paikalla. Tallenteet puretaan tai tuotettua kuvaa seurataan muusta paikasta. Tekninen katselu eroaa teknisestä valvonnasta siten, että teknisen katselun yhteydessä esitutkintaviranomainen aktiivisesti asentaa ja ohjaa järjestelmiä sekä käyttää kertynyttä aineistoa osana tiedonhankintaa. Esimerkiksi teknisen valvonnan ollessa osa rajavalvontaa, saatua kuvaa voidaan hyödyntää esitutkinnassa. Teknisessä valvonnassa kuvan tallentamisen tarkoituksena ei kuitenkaan ole kohdennettu tiedonhankinta esitutkintaa varten. Kuvan tallentaminen on toteutettu tekninen valvontana osana rajavalvontaa.<sup>188</sup>

*Paikkaan sijoittaminen* erottaa teknisen katselun tarkkailusta ja suunnitelmallisesta tarkkailusta. Teknisen katselun laite sijoitetaan tilaan tai paikkaan kiinteästi. Sijoittaminen on staattista ja kestää pitkähkön ajan. Lähtökohtaisesti teknisen katselun laite tulee olla kiinnitetty sopivaan kohteeseen, jossa se hankkii tietoa edellä sanotusti ilman esitutkintaviranomaisen läsnäoloa.<sup>189</sup>

*Kameran, teknisen laitteen, menetelmän tai ohjelmiston* osalta sääntely on tekniikkaa-neutraalia. Kuva siis voidaan tallentaa tekniikkaneutraalisti muiden ehtojen ja rajoitusten täyttyessä. Kysymykseen tulevat kameran lisäksi muut tekniset laitteet sekä olemassa

<sup>188</sup> Helminen ym. 2014, s. 1170 ja HE 222/2010 vp, s. 331-332, HE 41/2017 vp s. 40-41.

<sup>189</sup> HE 222/2010 vp, s. 332, HE 41/2017 vp s. 40.

olevan teknisen valvonnan kameroiden käyttäminen kohdennetusti tilanteen salliessa tekniseen katseluun kuten edellä kohdassa katselu on todettu. Tässä tapauksessa esimerkiksi kaupungin valvontakameroita käytetään suunnitelmallisesti rikoksen estämiseen tai selvittämiseen liittyvään tiedonhankintaan.<sup>190</sup>

*Kotirauhan suojaamaa paikkaa* saa katsella erittäin rajoitetuin edellytyksin vakituiseen asumiseen käytettävän tilan ollessa rajattu kokonaan teknisen katselun ulkopuolelle. Käytännössä Rajavartiolaitoksen osalta tekninen katselu kotirauhan suojaamaan paikkaan on rajattu samoin, kuin asuntokuuntelu, jota edellä on laajemmin tarkasteltu. Kotirauhan piirissä katselu on mahdollista vain selvitettäessä RL 25:3a §:n mukaista törkeää ihmiskauppaa RL 17:8 tai 8a §:n mukaisen laittoman maahantulon järjestämisrikoksen yhteydessä.<sup>191</sup> Asuntokatselukiello ei kuitenkaan koske rynnäkkötarkkailua, jonka tarkoitus on vaaran torjuminen<sup>192</sup>.

Luonteensa vuoksi tekninen katselu ei sovellu virtuaalimaailmaan ja tietoverkkoihin. Myöhemmin käsitellään teknistä laitetarkkailua, jonka voidaan katsoa olevan eräänlaista virtuaalimaailmassa tapahtuvaa teknistä katselua.

### 3.5.5 Tekninen seuranta

Rajavartiolaitoksella on LRITORVL 29 §:n nojalla toimivalta tekniseen seurantaan rikoksen estämiseksi ja PKL 10:22 §:n perusteella vastaava toimivalta rikoksen selvittämiseksi. Toimivalta on asiallisesti rajattu Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikosnimikkeisiin sekä henkilön teknisen seurannan osalta suppeasti. LRITORVL:n ja PKL:n sääntely ja perusteet vastaavat toisiaan.

Teknisen seurannan määritelmä LRITORVL ja PKL perusteella ovat samat. Teknisellä seurannalla tarkoitetaan PKL 10:22 §:n LRITORVL 29 §:n mukaan:

*”Esineen, aineen tai omaisuuden liikkumisen seurantaan siihen erikseen sijoitettavalla tai siinä jo olevalla radiolähtimellä tai muulla sellaisella teknisellä laitteella taikka menetelmällä tai ohjelmistolla.”*

Rajavartiolaitoksen osalta teknisen seurannan toimivaltuutta on rajattu kahdella tavalla. Ensinnäkin Rajavartiolaitoksen toimivalta tekniseen seurantaan on rajattu sen tutkimiin

---

<sup>190</sup> HE 222/2010 vp, s. 331-332, HE 41/2017 vp s. 39-40.

<sup>191</sup> HE 222/2010 vp, s. 331 – 332, HE 41/2017 vp s. 41.

<sup>192</sup> HE 41/2017 vp s. 41.

rikoksiin, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta. Toiseksi henkilön tekninen seuranta on rajattu vain tilanteisiin, joissa perusterikos on sama kuin edellä kerrotussa teknisessä kuuntelussa ja kotirauhan piiriin ulottuvassa teknisessä katselussa.<sup>193</sup>

Rikoksen selvittämiseksi teknisen seurannan edellytykset ja rajaukset ovat PKL 10:21 §:ssä:

*”Esitutkintaviranomainen saa kohdistaa rikoksen kohteena olevaan tai rikoksesta epäillyn oletettavasti hallussa olevaan tai käyttämään esineeseen, aineeseen tai omaisuuteen teknistä seurantaa, kun epäiltyä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta.*

*Jos teknisen seurannan tarkoituksena on seurata rikoksesta epäillyn liikkumista sijoittamalla seurantalaite hänen yllään oleviin vaatteisiin tai mukanaan olevaan esineeseen (henkilön tekninen seuranta), saadaan toimenpide suorittaa vain, jos häntä on syytä epäillä 16 §:n 3 momentissa tarkoitettusta rikoksesta.”*

LRITORVL 29 § on rajausten osalta yhtenevät PKL:n kanssa. Säännöksen sanamuodossa on joitakin eroavaisuuksia, jotka johtuvat käyttöalasta rikosten estämiseen. Vaaran torjumiseksi Rajavartiolaitoksella on LRITORVL 29 §:n mukaan toimivalta tekniseen seurantaan rynnäkkötarkkailu perusteella.

Teknisen seurannan osalta keskeisiä käsitteitä ovat esine, aine ja omaisuus, liikkuminen, erikseen sijoitettava tai oleva radiolähetin, muu sellainen tekninen menetelmä, laite tai ohjelmisto, rikoksen kohteena, oletettavasti hallussa oleva tai käyttämä ja yllä olevat vaatteet tai mukana oleva esine.

*Esine, aine ja omaisuus* ovat teknisen seurannan sallittuja kohteita silloin, kun kyse ei ole henkilön teknisestä seurannasta. Käsitteistö on tarkoittaa nimenomaisesti sitä, että tarkoitus ei ole seurata henkilöä vaan mainitusti esinettä, ainetta tai omaisuutta. Tarkoituksena on ollut sallia seuranta kattavasti.<sup>194</sup> Mikäli seurantaa suunnitellaan sellaiseen henkilökoh- taiseen esineeseen, joka henkilöllä on jatkuvasti mukana, muodostuu kokonaisuudesta henkilön tekninen seuranta, jonka edellytykset ovat huomattavan suppeat. Mainittuja esineitä voisivat olla esimerkiksi korut ja henkilökohtainen matkapuhelin jne. Erottelua on painotettu myös hallituksen esityksen yleisperusteluissa, millä on haluttu korostaa yksityisyyden suojan eroja.<sup>195</sup>

<sup>193</sup> HE 41/2017 vp, s. 43 ja HE 41/2017 vp, s. 22.

<sup>194</sup> HE 222/2010 vp, s. 333-334 ja HE 41/2017 vp s. 42.

<sup>195</sup> HE 222/2010 vp, s. 118.

*Liikkumisen* seuranta on otettu teknisen seurannan käsitteistöön selventävänä seikkana, jolla teknistä seuranta erotellaan muista teknisen tarkkailun muodoista. Erikseen on todettu, että käsitteenä liikkumisen seuranta kattaa myös esineen tai omaisuuden paikkatiedon silloinkin, kun se ei ole liikkeessä.<sup>196</sup>

*Erikseen sijoitettavan tai olevan radiolähtetimen* käsitteillä on jälleen kerran pyritty tekniikkaneutraaliin sääntelyyn ja tulevaisuuden teknologioiden ennakointiin. Tarkoituksena on ollut mahdollistaa tekninen seuranta sijoittamalla seurattavaan kohteeseen radiolähtetin tai käyttämällä hyväksi jo kohteessa olevaa radiolähetintä ja siihen liittyvää paikkatietoa. Esimerkkinä on käytetty ajoneuvon navigaattorin ja radiolähtetimen tietojen hyödyntämistä.<sup>197</sup>

*Muu sellainen tekninen menetelmä, laite tai ohjelmisto* viittaa niin ikään tekniikkaneutraaliuden tavoitteeseen. Mainitusti seuranta voidaan toteuttaa nyt ja tulevaisuudessa radiolähtetimen ja paikannuslaitteen lisäksi käytännössä millä tahansa menetelmällä, laitteella tai ohjelmistolla, jolla tarpeelliset tiedot saadaan kerättyä.<sup>198</sup>

*Rikoksen kohde, oletettavasti hallussa oleva tai käyttämä* esine, aine tai omaisuus voivat olla teknisen seurannan kohteena. Rikoksen kohteena olosta tai siitä, että esine, aine tai omaisuus on epäillyn hallussa riittää ”*syytä olettaa*” tason epäily. Näin ollen kynnys teknisen seurannan toteuttamiselle on verrattain matala. Esitöiden mukaan muun muassa esine, joka on vasta kulkeutumassa rikoksesta epäillylle, voisi olla seurannan kohteena.<sup>199</sup> Esimerkiksi passi, joka ollaan luovuttamassa oikeudetta muulle, kuin omistajalle, käytettäväksi laittomaan rajan ylitykseen, voisi olla teknisen seurannan kohde jo ennen joutumista laittomalle rajanylittäjälle. Kokonaisuuteen liittyy laki tullin rikostorjunnasta (623/2015, myöhemmin LRITOTulli) säätämisen yhteydessä LRITORVL:n omaksuttu sanamuoto ”haltuun todennäköisesti tulevaan”, millä on Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan viitata nimenomaan tulevaisuuteen ja oletettuun tapahtumainkulkuun.<sup>200</sup>

---

<sup>196</sup> HE 222/2010 vp, s. 334 ja HE 41/2017 vp s. 42.

<sup>197</sup> HE 222/2010 vp, s. 334 ja HE 41/2017 vp s. 42.

<sup>198</sup> HE 222/2010 vp, s. 334 ja HE 41/2017 vp s. 42.

<sup>199</sup> HE 222/2010 vp, s. 334 ja HE 41/2017 vp s. 42.

<sup>200</sup> HE 174/2014 vp, s. 51 ja HaVM 53/2014 vp.

*Yllä olevat vaatteet tai mukana oleva esine* liittyvät henkilön tekniseen seurantaan, jolla puututaan merkittäväällä tavalla henkilön yksityisyyteen. Esimerkkeinä lain esitöissä on mainittu teknisen seurannan laitteen sijoittaminen henkilön vaatteisiin tai tämän salkkuun.<sup>201</sup> Teknisen seurannan laitteen sijoittaminen henkilöön on kielletty.

Luonteensa vuoksi tekninen seuranta ei sovellu virtuaalimaailmaan ja tietoverkkoihin. Seuraavaksi käsitellään teknistä laitetarkkailua, jonka voidaan katsoa olevan eräänlaista virtuaalimaailmassa tapahtuvaa teknistä seurantaa.

### 3.5.6 Tekninen laitetarkkailu

Rajavartiolaitoksella on LRITORVL 31 §:n ja PKL 10:23 §:n perusteella rajattu toimivalta tekniseen laitetarkkailuun sekä rikoksen estämiseksi että selvittämiseksi. Asiallisesti teknisen laitetarkkailun edellytykset ovat samat, kuin teknisessä kuuntelussa. Tämän vuoksi tekninen laitetarkkailu onkin eräänlaista paikkariippumatonta virtuaalimaailman teknistä tarkkailua<sup>202</sup>. Käytännössä kyseistä tiedonhankintakeinoa voidaan käyttää muun muassa RL 17:8a §:n mukaisen törkeän laittoman maahantulon järjestämisen tai törkeän laittoman maahantulon järjestämisen ja tähän liittyvän RL 25:3 ja 3a §:n mukainen ihmiskaupan ja törkeän ihmiskaupan, RL 32:2 §:n törkeä kätkemisrikoksen ja RL 48a:1a §:n törkeän metsästysrikoksen yhteydessä.

Teknisellä laitetarkkailulla tarkoitetaan PKL 10:23 §:n sekä LRITORVL 31 §:n mukaan:

*”Tietokoneen tai muun vastaavan teknisen laitteen taikka sen ohjelmiston toiminnan, sisältämien tietojen tai yksilöintitietojen muuta kuin yksinomaan aistinvaraista tarkkailua, tallentamista tai muuta käsittelyä rikoksen selvittämiseksi merkitseväksi seikan tutkimiseksi.*

*Teknisellä laitetarkkailulla ei saa hankkia tietoa viestin sisällöstä eikä 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuista tunnistamistiedoista.”*

Teknisen laitetarkkailun edellytykset on kirjattu PKL 10 luvun 23 §:n:

*”Esitutkintaviranomainen saa kohdistaa teknistä laitetarkkailua rikoksesta epäillyn todennäköisesti käyttämään 1 momentissa tarkoitettuun tietokoneeseen tai muuhun vastaavaan tekniseen laitteeseen taikka sen ohjelmistoon, kun tätä on syytä epäillä 16 §:n 3 momentissa tarkoitettusta rikoksesta.”*

<sup>201</sup> HE 222/2010 vp, s. 334 ja HE 41/2017 vp s. 43.

<sup>202</sup> HE 222/2010 vp, s. 335.

Rajaukset Rajavartiolaitoksen osalta liittyvä edellä sanotusti rajattuun esitutkintatoimivaltaan sekä edellytyksissä mainittuun korkeaan rangaistusmaksimiin. Selkeä rajaus on, että teknisellä laitetarkkailulla ei saa hankkia tietoa viestin sisällöstä, eikä telepakkokeinoihin liittyvistä tunnistamistiedoista. Rajauksella estetään teknisen laitetarkkailun käyttö televalvonnan sijasta<sup>203</sup>. Esimerkiksi lähetetyt sähköpostit jäävät teknisen laitetarkkailun ulkopuolelle, vaikka ne tietokoneelta löytyisivätkin. Asteellisen toimivallan osalta tekninen laitetarkkailu on rajattu tuomioistuimen päätettäväksi PKL 10:24 §:n ja LRITORVL 32 §:n mukaisesti.

PKL:n ja LRITORVL:n sanamuodot ovat edellytysten osalta yhtenevät, pienten sanamuotoihin liittyvien poikkeusten liittyessä LRITORVL:n käyttöön rikosten estämisessä.

Teknisen laitetarkkailun keskeisiä käsitteitä ovat tietokone tai muu vastaava tekninen laite tai sen ohjelmisto, laitteen sisältämät tiedot tai yksilöintitiedot, muu kuin yksinomaan aistinvarainen tarkkailu, tallentaminen tai muu käsittely rikoksen estämiseksi/tallentamiseksi merkityksellinen seikan tutkimiseksi ja todennäköisesti käyttämä.

*Tietokone tai muu vastaava tekninen laite tai sen ohjelmisto* on otettu teknisen laitetarkkailun käsitteistöön ohjaamaan mainittu tiedonhankintakeino käytettäväksi yksinomaan paikkariippumattomasti ja ilman, että kyseessä on osittain näkö- tai kuulohavaintojen teko käyttäjistä tai käyttöpaikasta. Käyttöympäristö reaali maailmasta virtuaali maailmaan erottaa tiedonhankintakeinon tarkkailusta, suunnitelmallisesta tarkkailusta, teknisestä kuuntelusta tai teknisestä katselusta. Tarkkailtavan laitteen tulee olla tietokone tai siihen rinnastettava laite, esimerkiksi älypuhelin tai kulunvalvontajärjestelmä.<sup>204</sup>

*Sisältyvät tiedot tai yksilöintitiedot* kohdentavat teknisen laitetarkkailun kohteet tietokoneen tai vastaavan sisällön tarkkailemiseksi. Tarkkailun kohteena onkin epäillyn ja tietokoneen tai vastaavan välinen vuorovaikutus, tallentamat tiedot ja ohjelmiston yksilöintitiedot.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> HE 222/2010 vp, s. 335.

<sup>204</sup> HE 222/2010 vp, s. 335 ja HE 41/2017 vp, s. 44.

<sup>205</sup> HE 222/2010 vp, s. 335 ja HE 41/2017 vp, s. 44.

*Muu kuin yksinomaan aistinvarainen tarkkailu* on myös eräänlainen apukäsite, jonka turvin tekninen laitetarkkailu voidaan sallia paikkariippumattomasti sekä menemättä teknisen katselun tai teknisen kuuntelun herkälle yksityisyydensuojan ydinalueelle.<sup>206</sup>

*Tallentaminen tai muu käsittely rikoksen estämiseksi/tallentamiseksi merkityksellisen seikan tutkimiseksi* viittaa mahdollisuuteen tallentaa ja edelleen käsitellä teknisellä laitetarkkailulla kerättyä sallittua materiaalia, esimerkiksi salauksen purkamiseksi.<sup>207</sup>

*Todennäköisesti käyttämä* tarkoittaa osaltaan sitä, että laitteen, johon tekninen laitetarkkailu kohdistuu ei tarvitse olla rikoksesta epäillyn omistama tai vielä hänen hallussaan. Todennäköisyys vaatimus sanamuotonsa mukaisesti on asetettu varsin korkealle tasolle.<sup>208</sup>

*Viestin sisältö ja tunnistamistietoihin* kohdistamattomuuden vaatimus erottaa osaltaan teknisen laitetarkkailun televalvonnasta sekä toisaalta suojaa yksityisen viestin suojaa, joka ei kuulu mainitun tiedonhankintakeinon piiriin, eikä muidenkaan tarkkailutyyppeiden keinojen piiriin.<sup>209</sup>

Tekninen laitetarkkailu on eräänlaista virtuaalisessa ympäristössä tapahtuvaa tietokoneen käyttäjän tekemisten tarkkailua. Teoriassa tekninen laitetarkkailu vaikuttaa tehokkaalta keinolta hankkia tietoa, mutta teknisen toteutuksen haasteiden vuoksi keinon käytettävyys on jäänyt vähälle huomiolle.

### 3.5.7 Teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen

Rajavartiolaitoksella on LRITORVL 33 §:n ja PKL 10:25 §:n nojalla mahdollisuus teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseen. Teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen on rajattu rajavartiolaitoksen tutkimiin rikoksiin, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta. Toimivaltuus on käytettävissä sekä rikoksen estämiseen että sen selvittämiseen. Käytännössä käyttöala on laaja, mutta käyttötarve melko vähäinen, sen kytketyessä tiiviisti telepakkokeinoihin.

<sup>206</sup> HE 222/2010 vp, s. 335 ja HE 41/2017 vp, s. 44.

<sup>207</sup> HE 222/2010 vp, s. 335 ja HE 41/2017 vp, s. 44. Hallituksen esityksissä asiaa ei suoranaisesti sanota, mutta esimerkiksi teknisen kuuntelun yhteydessä on hallituksen esityksessä (HE 41/2017) sivulla 37 ja telekuuntelun yhteydessä (HE 222/2010) sivulla 317 puhutaan tallentaminen sisällön selvittämistä edellyttäväksi keinoksi.

<sup>208</sup> HE 222/2010 vp, s. 336 ja HE 41/2017 vp, s. 45.

<sup>209</sup> HE 222/2010 vp, s. 335 ja HE 41/2017 vp, s. 44.



Sääntelytapa toimivaltuuden osalta poikkeaa jossain määrin muista salaisista pakko- ja tiedonhankintakeinoista. PKL 10:25 §:n mukaan käytön edellytykset ovat:

*”Esitutkintaviranomainen saa hankkia teknisellä laitteella telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitiedot, jos on syytä epäillä rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta.*

*Esitutkintaviranomainen saa käyttää 1 momentissa tarkoitettujen tietojen hankkimiseksi ainoastaan sellaista teknistä laitetta, jota voidaan käyttää vain telesoitteen ja telepäätelaitteen yksilöimiseen. Viestintävirasto tarkastaa teknisen laitteen tässä momentissa tarkoitetun vaatimustenmukaisuuden sekä sen, ettei laite ominaisuuksiensa vuoksi aiheuta haitallista häiriötä yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille.”*

Jälkimmäisen momentin tarkoituksena on varmistaa, ettei laitteistoa käytetä telekuunteluun ja toisaalta se ei saa aiheuttaa häiriötä yleiselle viestintäverkolle.<sup>210</sup> LRITORVL 33 § on määritelmän, edellytysten ja sääntelytekniikan osalta saman sisältöinen PKL 10:25 §:n kanssa.

### 3.5.8 Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen

Viimeisenä tarkkailutyypisenä salaisena pakkokeinona tai salaisena tiedonhankintakeinona todetaan laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen. Säännös on PKL 10:26 §:ssä ja vastaava säännös on LRITORVL 34 §:ssä. PKL 10:26 §:n mukaan:

*”Esitutkintavirkamiehellä on oikeus sijoittaa tekniseen tarkkailuun käytettävä laite, menetelmä tai ohjelmisto toimenpiteen kohteena olevaan esineeseen, aineeseen, omaisuuteen, tilaan tai muuhun paikkaan taikka tietojärjestelmään, jos tarkkailun toteuttaminen sitä edellyttää. Esitutkintavirkamiehellä on tällöin oikeus laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamiseksi, käyttöön ottamiseksi ja poistamiseksi salaa mennä edellä mainittuun tilaan tai muuhun paikkaan taikka tietojärjestelmään sekä kiertää, purkaa tai muulla vastaavalla tavalla tilapäisesti ohittaa kohteiden tai tietojärjestelmän suojaus tai haitata sitä. Kotietsinnästä säädetään erikseen.”*

*Tekniseen tarkkailuun käytettävän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston saa asentaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan vain, jos tuomioistuimien on antanut siihen luvan pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta.”*

Vakituiseen asumiseen käytettävän tilan osalta on säännöksen toisessa momentissa tarkennus asteellista toimivaltaa osalta. LRITORVL 34 §:n toimivaltuus on saman sisältöinen sillä poikkeuksella, että toinen momentti sisältää vielä toimivaltuuden myös vastaavaan asentamiseen ja poisottamiseen välttämättömänä LRITORVL 25 §:n, 27 §:n tai 29 §:n mukaisissa rynnäkkötarkkailu tilanteissa.

<sup>210</sup> HE 222/2010 vp, s. 336, HE 41/2017 vp, s. 46 ja Helminen ym. 2014, s.1178.

Toimivaltuus on käytännössä välttämätön salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämiseksi. Toimivaltuus mahdollistaa myös verkossa tapahtuvan tunkeutumisen tietojärjestelmään tai vastaavaan, sekä mahdollisuuden haitata kohteen suojausta, esimerkiksi hälytysjärjestelmää. Huomionarvoista on, että laissa ei ole vaatimuksia päätöksen muodolle, eikä vakituisen asumiseen käytettävän tilan osalta määräyksiä vaatimuksen tai päätöksen sisällölle. Samoin laki ei ota kantaa siihen, milloin asentaminen voidaan tehdä tai koska laitteen, menetelmän tai ohjelmiston poistaminen on toteutettava. Käytännössä sääntelemättömyys luo edellytykset ja aikaa toimenpiteille niiden suorittamiseksi salassa. Vakituisen asumiseen käytettävän tilan osalta lupa laitteen, menetelmän tai ohjelman asentamiseen tulee hankkia viimeistään samaan aikaan varsinaisen teknisen tarkkailun luvan kanssa. Oikeuskirjallisuus lähtee siitä, että kertapäätös samassa kokonaisuudessa riittää, kuitenkin niin, että asia tuodaan esille esimerkiksi asuntokuuntelun jatkoluvan käsittelyn yhteydessä<sup>211</sup>. Lupa vakituisen asuntoon tehtävään asennukseen tarvitaan riippumatta siitä mihin esimerkiksi kuuntelu kohdistuu. Ratkaisevaa on asennuspaikka.<sup>212</sup>

Erikseen on todettu, että kyseinen säännös ei edellytä kotietsintäpäätöstä eikä myöskään ole kotietsintää tai saa sisältää kotietsintätoimenpiteitä<sup>213</sup>. Lisäksi LRITORLV 34 §:ssä on todettu, että tuomioistuimen lupaa tarvita ns. rynnäkkötarkkailun tilanteessa, jossa vakituisen asumiseen käytettävään tilaan sisällä meneminen perustuu vaaran torjumiseen<sup>214</sup>.

### 3.5.9 Tarkkailutoimivaltuuksista päättäminen

Perus- ja ihmisoikeuksilla on suora kytkentä salaisen tiedonhankinnan päätöksenteon asteelliseen toimivaltaan. Perus- ja ihmisoikeuksiin merkittävästi ulottuvat tarkkailutoimivaltuudet tulee saattaa tuomioistuimen asteellisella toimivallalla ratkaistavaksi. Sama logiikka jatkuu myös tuomioistuintason alapuolella.<sup>215</sup> Rajavartiolaitoksen osalta päätöksentekijät jakautuvat viidelle eri tasolle: 1) tuomioistuin, 2) Rajavartiolaitoksen oikeudellisen osaston päällikkö tai apulaisosastopäällikkö, 3) salaiseen tiedonhankintaa erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies (STEKPOV), 4) pidättämiseen oikeutettu virkamies ja 5) rajavartiomies.

---

<sup>211</sup> Helminen ym. 2014, s. 1180.

<sup>212</sup> HE 222/2010 vp, s. 337, HE 41/2017 vp, s. 46.

<sup>213</sup> HE 222/2010 vp, s. 337, HE 41/2017 vp, s. 46.

<sup>214</sup> HE 41/2017 vp, s. 47.

<sup>215</sup> HE 222/2010 vp, s. 136.

*Tuomioistuin* päättää tarkkailutoimivaltuuksista POV:n vaatimuksesta silloin, kun kyse on asuntokuuntelusta ja vapautensa menettäneen henkilön teknisestä kuuntelusta (LRITORVL 26 § ja PKL 10:18 §), teknisestä katselusta, joka kohdistuu kotirauhan piiriin tai vapautensa menettäneeseen henkilöön (LRITORVL28 § ja PKL 10: 20 §), henkilön teknisestä seurannasta (LRITORVL 30 § ja PKL 10:22 §) ja teknisestä laitetarkkailusta (32 § ja 10:24 §). Asuntokuuntelusta ja vapautensa menettäneen henkilön teknisestä kuuntelusta ja teknisestä katselusta, joka kohdistuu kotirauhan piiriin tai vapautensa menettäneeseen henkilöön ei voi tehdä niin sanottua kiireperusteista päätöstä. Henkilön teknisen seurannan ja teknisen laitetarkkailun osalta pidättämiseen oikeutettu virkamies voi päättää asian, mikäli se ei siedä viivytystä. Päätös on voimassa siihen asti, kun tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Asia on kuitenkin saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista ja viimeistään 24 tunnin kuluttua käytön aloittamisesta.<sup>216</sup> Kysymykseen tulevat lähinnä ilta ja yöaikaan käytettävät esiintyvät tarpeet. Viikonloppuisin käytettävissä ovat hovioikeuspiireittäin päivystävät tuomarit.

Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston *osastopäällikkö tai apulaisosastopäällikkö* päättää peitellystä tiedonhankinnasta (LRITORVL 24 § ja PKL 10:15 §).

*STEKPOV:n* yksinomaiseen asteelliseen toimivaltaan Rajavartiolaitoksen tarkkailutoimivaltuuksista kuuluvat vain salaisen pakkokeinon käytön suojaaminen (LRITORVL 41 §:n ja PKL 10:48 §), siltä osin, kun kysymys ei ole rekisterimerkinnästä tai asiakirjan valmistamisesta. Rekisterimerkinnän tekemisestä ja asiakirjan valmistamisesta päättää Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston osastopäällikkö tai apulaisosastopäällikkö. Tässäkin voidaan vertailun vuoksi todeta, että muun muassa poliisissa ja tullissa STEKPOV:lle on sälytetty laajempi asteellinen toimivalta.<sup>217</sup>

*POV:lla* on laaja asteellinen toimivalta päättää tarkkailutoimivaltuuksista. POV voi päättää suunnitelmallisesta tarkkailusta (LRITORVL 22 § ja PKL 10:13 §), teknisestä tarkkailusta (tekninen kuuntelu, tekninen katselu ja tekninen seuranta, edellä olevien poikkeuksin) (LRITORVL 18 §, 20 § ja 22 § sekä PKL 10:18 §, 10:20 § ja 10:22 §) teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisesta (LRITORVL 33 § ja PKL 10:25 §) ja

---

<sup>216</sup> Helminen ym. 2014, s. 1147 ja 1150.

<sup>217</sup> Vrt. PKL 10:15§ ja LRITORVL 59 §. Poliisin ja tullin STEKPOV:n toimivalta mahdollistaa päätöksen peitellystä tiedonhankinnasta. Rajavartiolaitoksessa vastaava toimivalta on Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston osastopäälliköllä ja apulaisosastopäälliköllä.

rajavartiomiehen turvaamisesta peiteltyssä tiedonhankinnassa (LRITORVL 35 § ja 59-60 §).

*Rajavartiomiehellä ei ole asteellista toimivaltaa päättää salaisesta tiedonhankinnasta. Rajavartiomies voi tehdä päätöksen tarkkailusta, mitä ei ole kuitenkaan katsottu salaiseksi tiedonhankinnaksi sen ollessa lyhytkestoista ja kertaluonteista.*<sup>218</sup>

	Tuomioistuin	RVLE oikeudellisen osaston Ospääl tai apulospääl	Kiiretilanne (POV enintään 24 h)	STEKPOV	POV
Suunnitelmallinen tarkkailu (PKL 10:13 §)					X
Suunnitelmallinen tarkkailu (LRITORVL 22 §)					X
Peitelty tiedonhankinta (PKL 10:15 §)		X			X <sup>1</sup>
Peitelty tiedonhankinta (LRITORVL 24 §)		X			X <sup>1</sup>
Tekninen kuuntelu (PKL 10:18 §)	X <sup>2</sup>				X
Tekninen kuuntelu (LRITORVL 26 §)	X <sup>2</sup>				X <sup>3</sup>
Tekninen katselu (PKL 10:20 §)	X <sup>4</sup>				X
Tekninen katselu (LRITORVL 28 §)	X <sup>4</sup>				X <sup>3</sup>
Tekninen seuranta (PKL 10:22 §)	X <sup>5</sup>		X <sup>5</sup>		X
Tekninen seuranta (LRITORVL 30 §)	X <sup>5</sup>		X <sup>5</sup>		X
Tekninen laitetarkkailu (PKL 10:24 §)	X		X		
Tekninen laitetarkkailu (LRITORVL 32 §)	X		X		
Teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen (PKL 10:25 §)					X
Teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen (LRITORVL 33 §)					X
Salaisen pakkokeinon käytön suojaaminen (PKL 10:48 §)		X <sup>6</sup>		X <sup>7</sup>	
Salainen tiedonhankinnan suojaaminen (LRITORVL 41 §)		X <sup>6</sup>		X <sup>7</sup>	
<i>POV, pidättämiseen oikeutettu virkamies</i>					
<i>STEKPOV, salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies</i>					

<sup>218</sup> HE 41/2017 vp, s. 32-33.

<p><i>X<sup>1</sup>, peiteltyä tiedonhankintaa toteuttava rajavartiomies varustetaan kuuntelun ja katselun mahdollistavalla teknisellä laitteella hänen turvallisuutensa varmistamiseksi (LRITORVL 35 § ja 59 – 60 §)</i></p> <p><i>X<sup>2</sup>, (asuntokuuntelu/PKL) ja rikoksen johdosta vapautensa menettäneen tekninen kuuntelu</i></p> <p><i>X<sup>3</sup>, ml. ”rynnäkkötarkkailu” perusteella</i></p> <p><i>X<sup>4</sup>, katselu kohdistuu rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan paikkaan tai rikoksen johdosta vapautensa menettäneeseen epäiltyyn</i></p> <p><i>X<sup>5</sup>, henkilön tekninen seuranta</i></p> <p><i>X<sup>6</sup>, rekisterimerkinnän tekeminen ja asiakirjan valmistaminen</i></p> <p><i>X<sup>7</sup>, väärät, harhauttavat ja peiteltyt tiedot (pl. rekisterimerkinnät)</i></p>
---

**Taulukko 5:** Tarkkailutoimivaltuuksien käytöstä päättäminen

### 3.6 Erityiset salaiset toimivaltuudet

Erityiset salaiset toimivaltuudet muodostavat salaisten pakkokeinojen ja tiedonhankintakeinojen kolmannen kategorian. Kysymyksessä on monella tapaa ”kovimmat” salaisen tiedonhankinnan keinot. Niihin liittyy runsaasti erilaisia jännitteitä, joista keskeisimmät ovat oikeusturva- ja turvallisuusriskejä sekä rikosprovokaatio riskit. Peitetoiminta, valeosto ja osin tietolähdetoimintakin soveltuvat monipuolisesti toteutettavaksi myös tietoverkoissa. Näiden toimivaltuuksien käytöstä tietoverkoissa on jonkin verran sääntelyä ja täydentävää ohjausta lain esitöissä. Sääntely on uutta.<sup>219</sup> Merkittävin muutos tapahtui vuonna 2014 esitutkinta- ja pakkokeinolain kokonaisuudistuksen yhteydessä, jolloin sääntely kiristyi ja merkittävältä osaltaan myös tarkentui<sup>220</sup>. Kenties uusin muutos alalla on LRITORVL:n Eduskuntakäsittelyn yhteydessä lakiin, osin Eduskunnan aloitteesta, lisätty oikeus tietolähdetoimintaan<sup>221</sup>.

Yleisesti ja myös tässä tutkimuksessa käytössä olevan jäsentelyn mukaan erityisiin salaisiin pakkokeinoihin ja salaisiin tiedonhankintakeinoihin kuuluvat: peitetoiminta (PKL 10:27 § ja PolL 5:28 §), valeosto (PKL 10:34 § ja PolL 5:35 §), tietolähteen ohjattu käyttö (PKL 10:39 § ja PolL 5:40 §) ja valvottu läpilasku (PKL 10:41 §, PolL 5:43 § ja LRITORVL 37 §). Edellä mainituista tietoverkossa tapahtuvaan peitetoimintaan, valeostoon ja uusimpana eräällä tavalla myös tietolähteen käyttöön liittyy lainsäätäjän mielestä vähemmän yksityisyyden suojaan puuttuvat sekä vähäisempiä riskejä sisältävät poikkeavat sääntelyt. Yksinomaan tietoverkossa tapahtuva peitetoiminta, yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta tehtävästä valeostosta, yksinomaan tietoverkossa

<sup>219</sup> Helminen ym. 2014, s. 1180-1182.

<sup>220</sup> HE 222/2010 vp, s. 154. Hallituksen esityksessä tuotiin selvästi esille uusien säännösten operatiivinen tarve, aikaisempi käyttö sekä sääntelyn sisältö.

<sup>221</sup> HaVM 28/2017 vp, s. 9-15.

tehtävä valeosto sekä tietolähteen käyttö sisältävät rajoituslausekkeita, joilla käyttöedellytyksiä on lievennetty ja käyttöalaa lisätty. Mainitun kehityksen johdosta on myös Rajavartiolaitoksen käyttöön säädetty uusia erityisiä salaisia toimivaltuuksia.<sup>222</sup>

Erityisistä salaisista pakkokeinoista ja salaisista tiedonhankintakeinoista Rajavartiolaitoksen käytössä ovat vain PKL 10:41 §:n ja LRITORVL 37 §:n mukainen valvottu läpilasku. Tietolähteen käyttö on niin ikään mahdollista PKL 10:39 §:n ja LRITORVL 36 §:n perusteella. Tietolähteen käyttö ei kuitenkaan ole varsinainen erityinen salainen toimivaltuus. LRITORVL 58 § 2 mom:ssa on erikseen todettu, ettei Rajavartiolaitoksen käytössä ole peitetoiminta, valeosto ja tietolähteen ohjattu käyttö. Rajavartiolaitos on järjestelmällisesti varsinaisten esitutkintatoimivaltuuksiensa käyttöön otosta, vuodesta 2005 alkaen, suhtautunut pidättyvästi mainittuihin erityisiin salaisiin toimivaltuuksiin.<sup>223</sup> Ensimmäinen selkeä muutos linjassa on tietolähteen käytön kirjaaminen lainsäädäntöön vuoden 2018 alusta, tämänkin tapahtuessa Eduskunnan aloitteesta. Muutoksen voidaan arvioida johtuvan toimintaympäristön muutoksesta ja muun muassa viestintätapojen murroksesta johtuvasta eräiden, erityisesti teletoimivaltuuksien, merkityksen vähenemisestä.

Jäljempänä käsitellään erityisistä salaisista toimivaltuuksista Rajavartiolaitoksen käytössä olevat toimivaltuudet sekä osittain tällä hetkellä kiellettyjä toimivaltuuksia, joilla voisi olla merkitystä Raajavartiolaitokselle toimintaympäristön muuttuessa. Näistä käsittely kohdentuu peitetoimintaan tietoverkossa, valeostoon sekä tietolähteen ohjattuun käyttöön. Sisällöllisesti ei tarkastella sitä, voisiko näitä nykysäännöksillä käyttää, käyttökiellon ollessa kategorinen. Tarkastelunäkökulmana on sen selvittäminen, miten ja mihin mainittujen keinojen käyttö voisi kohdistua.

### 3.6.1 Tietolähdetoiminta

Rajavartiolaitoksella on PKL 10:39 §:n ja LRITORVL 36 §:n mukainen toimivalta tietolähdetoimintaan. Toimivaltaa PKL 10:39 § 2 mom:ssa tarkoitettuun tietolähteen ohjattuun käyttöön ei ole. Tietolähteen ohjattu käyttö Rajavartiolaitoksessa on kielletty LRITORVL 58 §:ssä. Tietolähdetoiminta on mahdollista rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi.

LRITORVL 39 § mukaan tietolähdetoiminnalla tarkoitetaan:

---

<sup>222</sup> Helminen ym. 2014, s. 1185, 1203 ja HaVM 28/2017 vp, s. 9-15.

<sup>223</sup> HE 6/2005 vp, s. 120.

*”Muuta kuin satunnaista luottamuksellista, Rajavartiolaitokselle laissa tutkittavaksi säädettyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen liittyvien tehtävien hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamista rajavartio- ja muun esitutkintaviranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä (tietolähde).”*

PKL säännös tietolähdetoiminnasta on sisällöllisesti sama. Sanamuoto poikkeaa jossain määrin johtuen käyttöalasta rikoksen selvittämiseen. LRITORVL säättämisen yhteydessä lainsäädäntöön on kehittynyt käsite ”perusmuotoinen tietolähdetoiminta”<sup>224</sup>.

Tietolähdetoiminnan säädetyt edellytykset ovat tuloksellisuusodotuksen lisäksi niukat. Määritelmässä on mainittu, että tietojen tulee olla muuta kuin satunnaisia. Niiden tulee olla luottamuksellisia, merkityksellisiä ja rajavartio- ja muun esitutkintaviranomaisen ulkopuolisen henkilön antamia. Asiallisesti tietolähdetoiminta on rajattu vain Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtäviin eli rikosten estämiseen ja selvittämiseen rajavartiolaitoksen tutkintavastuulle kuuluvissa rikoksissa.<sup>225</sup> Asteellista toimivaltaa ei ole rajattu.

Toimivaltuuden keskeisiä käsitteitä ovat muun muassa muu kuin satunnainen, luottamuksellinen, merkityksellinen, tietojen vastaanottaminen sekä tietolähde.

*Muu kuin satunnainen, luottamuksellinen ja merkityksellinen* tietolähdetoiminnan määritelmässä tarkoittaa, ettei mikä tahansa tieto ole tietolähdetietoa. Ollakseen tietolähde tietoa, tulee tietojen olla jokseenkin säännöllisesti saatavilla<sup>226</sup>. Tietolähteen antamien tietojen tulee olla luottamuksellisia, toisin sanoen sellaisia, etteivät ne ole saatavilla julkisista lähteistä. Tässä yhteydessä luottamuksellisuus voi tarkoittaa myös sitä, että saatujen tietojen tulee saattaa joku taho alttiiksi rajavartioviranomaisen toimenpiteille, joille ne lainvastaisesta toiminnasta huolimatta eivät muutoin olisi altistuneet. Merkityksellisyys kytkeytyy luottamuksellisuuden käsitteeseen sekä puheena olevan tiedonhankintakeinon yleiseen edellytykseen. Koska toimitaan yksityisyyden suojan piirissä, ei kaikkea tietoa tule ottaa vastaan ja tallentaa. Vain rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi merkityksellinen tieto on tietolähdetieto, jota käsitellään, arvioidaan ja joka johtaa jatkotoimenpiteisiin. Koska edellä olevaa satunnaisuuteen, luottamuksellisuuteen ja merkityksellisyyteen liittyvää käsitteistöä ei ole lain esitöissä avattu laajasti, on kokonaisuus tulkittu lain tarkoituksen ja sanamuodon mukaisti.

---

<sup>224</sup> HaVM 28/2017 vp, s. 25.

<sup>225</sup> HaVM 28/2017 vp, s. 20.

<sup>226</sup> HaVM 28/2017 vp, s. 20.

*Tietojen vastaanottamisen* sisältöä ei ole lainsäädännössä erikseen avattu. Tarkasteltaessa säännöstä laajemmin yhdessä ”muu kuin satunnainen” käsitteen sekä LRITORVL 39 §:n tietojen rekisteriin kirjaamisen säännöksen kanssa voidaan lainsäätäjän tahdoksi havaita, että tietojen vastaanottamisen täytyy tarkoittaa muun muassa niiden kirjaamista sallittuun rekisteriin, luotettavuuden arvioimista sekä sen arvioimista mihin saatujen tietojen johdosta tulee ryhtyä. Sekä oikeusturvan että valvonnan näkökulmasta tämä ei voi olla yksittäisen rajavartiomiehen tehtävä.<sup>227</sup>

*Tietolähde* on rajavartio- ja muun esitutkintaviranomaisen ulkopuolinen henkilö<sup>228</sup>. Tiedustelulain säätämisen jälkeen tulkintaa on laajentunut ja tietojen vastaanottaminen koskee tietojen vastaanottamista poliisin ja muun viranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä. Näin ollen viranomaiset eivät lähtökohtaisesti voi olla tietolähteitä. Viranomaisten välillä tietojen vaihtaminen perustuu lainsäädännössä oleviin tiedonsaanti- ja luovutusoikeuksiin.<sup>229</sup> Sanamuoto on sittemmin omaksuttu myös PKL:n asianomaiseen säännökseen, joten tulkintaa on pidettävä melko selvänä.

Päätöksentekoa tietolähteen käytöstä ei ole erikseen LRITORVL:ssa säännelty, osittain tämä johtuu siitä, että kysymyksessä on PKL 10:39 §:n ohjatun tietolähteen käytön toimivaltuuden apukäsite<sup>230</sup>. Ohjatun tietolähteen käytön asteellinen toimivalta on päällikkö tasolla tai päätöksen tekee STEKPOV. Ottamatta kantaa eri viranomaisten työjärjestyksillä erikseen määrättyihin ratkaisuoikeuksiin ja erityisesti huomioiden ETL 2:2 §:n säännös tutkinnanjohtajan roolista esitutkinnan välittömänä johtajana näyttäisi luonteelta, että Rajavartiolaitoksessa asianomaisen tutkinnanjohtajan tulisi ainakin olla tietoinen tai tehdä päätös rajavartiomiesten toteuttamasta tietolähdetoiminnasta.

Huolimatta siitä, että Rajavartiolaitoksen osalta kysymyksessä ei ole PKL 10:39 §:n 2 mom:ssa tarkoitettu tietolähteen ohjattu käyttö vaikuttaa loogiselta, että PKL 10:39 §:n 3 mom ja lain esitöissä tietolähdetoiminnan kokonaisuuden osana käsitellyt seikat koskevat myös Rajavartiolaitoksen perusmuotoista tietolähdetoimintaa. Keskeisimmät näistä

---

<sup>227</sup> HE 202/2017 vp, s. 197, HE 222/2010 vp, s. 450 ja HaVM 28/2017 vp, s. 9-14.

<sup>228</sup> HaVM 28/2017 vp, s.20.

<sup>229</sup> HE 202/2017 vp, s.167.

<sup>230</sup> HE 222/2010 vp, s. 120. Asteellinen toimivalta ja lain esitöiden ohjaus on laajasti katsoen kytketty tietolähteen ohjattuun käyttöön. Vasta LRITORVL säätämisen yhteydessä näyttää lainsäädäntöön vakiintunut käsite ”perusmuotoinen tietolähdetoiminta”, joka rajoitus koskee vain Rajavartiolaitosta.



seikoista ovat suoraan PKL:ssa mainitut, suostumuksen varaisuus, viranomaisen toimivaltuuksien käyttökielto, rikoksentekokielto, tietolähteen tai muun henkilön terveyden vaarantamisen kielto ja velvollisuus tehdä tietolähteelle selkoa tämän oikeuksista ja velvollisuuksista sekä lain nojalla sallitusta ja kielletystä toiminnasta. Tietolähteen turvallisuudesta on tarpeen mukaan huolehdittava sekä tiedonhankinnan aikana että sen jälkeen.<sup>231</sup>

Hallintovaliokunta on mietinnössään ilmaissut, että Rajavartiolaitoksen tietolähdetoiminnasta on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella LRITORVL 62 §:n nojalla. Toislaiseksi asetusta ei ole annettu. Asetuksessa voisi nimenomaisesti säätää niistä menettelytavoista, joita Rajavartiolaitoksen tietolähdetoiminnassa noudatetaan. Tietolähteen velvollisuuksiin, esimerkiksi rikoksentekokieltoon tämäkään ei ulottuisi, vaan niistä tulisi säätää eduskuntalailla.<sup>232</sup>

Tietolähdetoiminta soveltuu toteutettavaksi myös tietoverkoissa. Asiaa ei ole lain esitöissä käsitelty erikseen. Verkossa tapahtuvan tietolähdetoiminnan osalta kysymyksiä herättää ainakin tietolähteen henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioiminen, mikäli tämän henkilöllisyys ei ole tiedossa. Myös muiden seikkojen, kuten tietolähteen turvallisuuden varmistaminen, tämän oikeuksien ja velvollisuuksien selvittäminen sekä tietolähteen toiminnan yleinen ”valvominen” on haastavaa, ellei mahdotonta, mikäli henkilöllisyys ei ole selvillä.<sup>233</sup>

### 3.6.2 Valvottu läpilasku

Valvottu läpilasku on rikoksen estämisen ja selvittämisen yhteydessä ETL 3:12 §:n mukaisen toimenpiteen siirtämisen erityistapaus, jossa lähinnä tiedonhankinnan johdosta meneillään olevaan rikokseen puuttumista lykätään valvotusti ja kontrolloidusti<sup>234</sup>. Rajavartiolaitoksella on PKL 10:41 §:n ja LRITORVL 37 §:n perusteella toimivalta valvottuun läpilaskuun. Valvottua läpilaskua voidaan Rajavartiolaitoksessa käyttää rikokseen osallisten henkilöiden tunnistamiseksi tai tekeillä olevaa rikosta vakavamman rikoksen tai laajemman rikoskokonaisuuden estämiseen ja selvittämiseen.

PKL 10:41 §:n mukaisen valvotun läpilaskun määritelmä kuuluu:

---

<sup>231</sup> HE 222/2010 vp, s. 347-348.

<sup>232</sup> HaVM 28/2017 vp, s. 15.

<sup>233</sup> HE 202/2017 vp, s. 347.

<sup>234</sup> HE 222/2010 vp, s. 121 ja 349.

*”Esitutkintaviranomainen saa olla puuttumatta esineen, aineen tai omaisuuden kuljetukseen tai muuhun toimitukseen tai siirtää tällaista puuttumista, jos tämä on tarpeen tekeillä olevaan rikokseen osallisten henkilöiden tunnistamiseksi taikka tekeillä olevaa rikosta vakavamman rikoksen tai laajemman rikoskokonaisuuden selvittämiseksi (valvottu läpilasku).”*

Valvotun läpilaskun edellytykset on kirjattu PKL 10:41 §:n ja LRITORVL 37 §:n. PKL 10:41 §:n perusteella valvotun läpilaskun edellytykset ovat:

*”Esitutkintaviranomainen saa käyttää valvottua läpilaskua, jos on syytä epäillä rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Edellytyksenä on lisäksi, että läpilaskua voidaan valvoa ja siihen voidaan tarvittaessa puuttua. Toimenpiteestä ei saa myöskään aiheutua merkittävää vaaraa kenenkään hengelle, terveydelle tai vapaudelle eikä merkittävää huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon vaaraa.”*

LRITORVL:n säännös valvotusta läpilaskusta on määritelmän ja edellytysten osalta pääpiirtein PKL:n mukainen. Sanamuoto poikkeaa jossain määrin johtuen käyttöalasta rikoksen estämiseen.

Toimivaltuuden keskeisiä käsitteitä ovat muun muassa esine, aine ja omaisuus, osallisten henkilöiden tunnistaminen, vakavampi rikos tai laajempi rikoskokonaisuus, valvonta ja tarvittaessa puuttuminen, merkittävä vaara hengelle, terveydelle tai vapaudelle ja merkittävä huomattavan ympäristö- omaisuus- tai varallisuusvahinko.

Vain *esine, aine ja omaisuus* voivat olla valvotun läpilaskun kohteena. Kyseessä voi olla rajan ylittävä ja kansainväliseen oikeusapuun liittyvä toimenpide. Lainsäätäjä on tarkoittanut samaisen toimivaltuuden käytettäväksi myös kansallisesti rajojen sisällä tapahtuvaan esineen, aineen ja omaisuuden seuraamisen, muiden edellytysten täytyessä. Sanavalinta *esine, aine ja omaisuus* sulkee valvotun läpilaskun toimivaltuuden ulkopuolelle ihmisten valvotun läpilaskun. Ihmisten osalta voidaan, kokonaisharkinta huomioiden, soveltaa kuitenkin muita tiedonhankintakeinoja, kuten suunnitelmallista- ja teknistä tarkkailua.<sup>235</sup>

*Osallisten henkilöiden tunnistaminen* tarkoittaa sitä, että valvotulla läpilaskulla hankitaan lisää tietoa rikokseen osallisista. Esimerkiksi esineen, aineen tai omaisuuden kuljettajaa ei tarvitse epäillä rikoksesta. Näin ollen valvottu läpilaskun ei tarvitse henkilöllisesti kohdistua rikoksesta epäiltyyn, vaan sillä pyritään nimenomaan selvittämään osallisia ja kokonaisuutta. Rikos, jota on syytä epäillä, tarkoittaisi paitsi rikosta, jonka osallisia pyritään

---

<sup>235</sup> HE 222/2010 vp, s. 350 ja HE 41/2017 vp, s. 48.

tunnistamaan, sekä käsillä olevaan kuljetukseen mahdollisesti liittyvää rikosta vakavampaa rikosta.<sup>236</sup>

*Vakavampi rikos tai laajempi rikoskokonaisuus* ilmentää valvotun läpilaskun luonnonnetta. Kyseinen salainen tiedonhankintakeino ja salainen pakkokeino on varattu vakavimpien rikosten selvittämiseen. Samaa vakavan rikoksen vaatimus ilmenee myös keinon käytön rangaistusmaksimista, mikä on vähintään neljä vuotta vankeutta. Käytännössä läpilaskuun ryhdyttäessä punnitaan aina siihen liittyviä riskejä ja esineen, aineen tai omaisuuden pysäyttämistä jo rajalla. Loogista on, että ollakseen hyväksyttävää, riskien tulee olla oikeassa suhteessa saatavaan hyötyyn, toisin sanoen osallisten tunnistamiseen tai laajemman taikka vakavamman rikoksen paljastamiseen.<sup>237</sup> Riskien punnintaan liittyy myös lakien esitöissä mainittu kategorinen kieltö keinon käyttämisestä ihmisten valvottuun läpilaskuun<sup>238</sup>.

*Valvonta ja tarvittaessa puuttuminen* on rajavartioviranomaiselle asetettu merkittävä huolehtimisvelvoite riskialttiin salaisen pakkokeinon ja salaisen tiedonhankintakeinon käytön yhteydessä. Läpilaskun kohteen ollessa laitonta, rikoksen tekemiseen käytettävää materiaalia, on luontevaa, että läpilasku voidaan tarvittaessa keskeyttää. Kysymyksessä on viimekädessä sen estäminen, ettei toimenpiteestä aiheudu valvotun läpilaskun säännöksessä kuvattua merkittävää vaaraa.<sup>239</sup>

*Merkittävä vaara hengelle, terveydelle tai vapaudelle ja merkittävä huomattavan ympäristö- omaisuus- tai varallisuusvahinko* rajaa määritelmällisesti pois sellaiset valvotun läpilaskun tapaukset, joissa vaara on olemassa. Lain esitöiden mukaan tämä käsitteistö tarkoittaa, että riski voi olla olemassa, mutta se ei saa olla laadultaan tai vaikutuksiltaan merkittävä. Toisin sanoen, toimenpiteestä voi aiheutua ainakin vähäinen vaara ja se on silti hyväksyttävä.<sup>240</sup> Lain esitöissä ei avata mainittua käsitteistöä laajemmin ja harkintavalta jääkin viimekädessä valvotusta läpilaskusta päätöksen tekevälle taholle.

Päätöksen Rajavartiolaitoksen suorittamasta valvotusta läpilaskusta tekee Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston osastopäällikkö tai apulaisosastopäällikkö

---

<sup>236</sup> HE 222/2010 vp, s. 349 ja 350 ja HE 41/2017 vp, s. 48.

<sup>237</sup> HE 222/2010 vp, s. 136.

<sup>238</sup> HE 222/2010 vp, s. 349 ja HE 41/2017 vp, s. 49.

<sup>239</sup> HE 222/2010 vp, s. 350 ja HE 41/2017 vp, s. 48.

<sup>240</sup> HE 222/2010 vp, s. 350 ja HE 41/2017 vp, s. 48.

LRITORVL 38 § ja 61 §:n nojalla. Päätös voidaan antaa enintään kuukaudeksi kerrallaan. Käytännössä kyseisen keinon edellytykset, päätöksenteko sekä kategorinen kieltä valvotun läpilaskun käyttämisestä ihmisten valvottuun läpilaskuun nostaa käyttökynnyksen melko korkealle. Edellä kuvattuja korvaavia toimenpiteitä voidaan käyttää joustavammin.

Valvottuun läpilaskuun liittyy sekä kansainvälisiä että kansallisia velvoitteita. Kansainvälisesti Suomi on sitoutunut virka- tai oikeusapuna toteuttamaan kansainvälisiä valvottuja läpilaskuja. Kansallisesti asiasta on melko yksityiskohtaisetkin viranomaisyhteistyön velvoitteet laissa Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009, myöhemmin PTR-laki).<sup>241</sup>

### 3.6.3 Peitetoiminta ja valeosto

Aikaisemmin todetusti tämän alaluvun mukaiset erityiset salaiset pakkokeinot ja salaiset tiedonhankintakeinot eivät ole Rajavartiolaitoksen käytössä LRITORVL 58 §:n kiellon johdosta. Nämä eivät myöskään sisälly LRITORVL 3 luvun salaisiin tiedonhankintakeinoihin. Edellä alaluvussa 3.6.1. on käsitelty tietolähdetoimintaa ja sivuttu tämän tutkimuksen kannalta riittävässä määrin tietolähteen ohjattua käyttöä. Jäljempänä systematisoidaan peitetoimintaa ja yksinomaan tietoverkossa tapahtuvaa peitetoimintaa sekä valeostoa ja yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta tehtävää valeostoa sekä yksinomaan tietoverkossa tietoverkossa tehtävää valeostoa. Systematisoinnin tarkoituksena on selvittää Rajavartiolaitoksen tarpeita ja edellytyksiä mahdollisiin lakimuutoksiin. Varsinainen peitetoiminta ja valeosto ovat selkeästi määrätty Keskusrikospoliisin ja siviili- ja sotilastiedustelun yksinomaiseksi työkaluksi vaativuutensa sekä siihen liittyvien riskien johdosta<sup>242</sup>. Kokonaisuutta käsitellään tässä yhteydessä suurelta osin Tullin näkökulmasta, joka on Rajavartiolaitokseen verrattavissa oleva esitutkintaviranomainen asiallisesti rajatuin toimivaltuuksin. Peitetoiminta ja valeosto ovat moniulotteisia ja laajoja kokonaisuuksia ja siksi säädösten sisällön osalta on pitäydytty edellä olevan näkökulman mukaisessa ydinaineuksessa.

---

<sup>241</sup> Muun muassa Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen (SopS 20/2004) tuntee valvotun läpilaskun samoin Keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdystä yleissopimuksessa (SopS 43-44/2005) on säännöksiä valvotusta läpilaskusta. Suomi on ratifioinut molemmat sopimukset ja kyvykäs toimeenpanemaan niiden velvoitteet virka- tai oikeusaputeitse. PTR-lain 3 § käsittelee kansallisista toimenpiteistä ilmoittamista yhteisellä tehtäväalueella. 4 §:ssä on säännös menettelytavoista suoritettaessa kansainvälinen läpilasku. Samaa säännöstä sovelletaan myös kansallisiin toimenpidepyyntöihin.

<sup>242</sup> Kts EPSA 3:9 ja 11 § sekä Helminen ym. 2014, s. 1194 ja 1203. Kts. myös laki sotilastiedustelusta (590/2019) 43 ja 47 §.

Peitetoiminta ja valeosto jätettiin pois Rajavartiolaitoksen keinovalikoimasta 2005 Rajavartiolain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Hallituksen esityksessä asiaa perusteltiin muun muassa sillä, etteivät mainitut keinot sovellu luontevasti rajavalvonnan ja rajatarkastusten yhteyteen.<sup>243</sup> Muun muassa esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistuksessa, joka tuli voimaan 2014 tämä nykyisinkin voimassa oleva poissulkeva toimivaltuusluettelo säilytettiin sitä kummemmin avaamatta. Perusteluina todettiin, ettei Rajavartiolaitos nykyisinkään käytä näitä toimivaltuuksia, eikä tähän tässä yhteydessä ehdoteta tehtäväksi muutoksia.<sup>244</sup> Hallituksen esityksiä tarkastelemalla voi huomata, että Rajavartiolaitoksen osalta peitetoimintaa ja valeostoon on 2005 lähtien suhtauduttu poissulkevasti. Säädosmuutoksia ei ole tehty. Sama linja on sittemmin omaksuttu myös tietolähteen ohjatun käytön osalta. Taus-talla voikin arvioida olevan muita seikkoja kuin lainsäädännön tarkoituksenmukaisuus ja sopivuus taktiseen tutkintaan, etenkin kun muun muassa tullilla vastaavat keinot ovat käytössä. Vasta nykyisin voimassa olevan LRITORVL yhteydessä kokonaisuus on muuttunut. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin lisättiin perusmuotoinen tietolähteen käyttö erityisenä salaisena toimivaltuutena. Mielenkiintoiseksi lisäyksen tekee se, ettei se sisältynyt hallituksen esitykseen vaan se lisättiin lakiin Lakivaliokunnan aloitteesta. Lakivaliokunta ja myöhemmin Hallintovaliokunta kiinnittivät huomiota tarpeeseen säädellä tietolähdetoiminnasta saatuaan lisäselvitykset nykytilasta, käytännön tarpeesta sekä tuolloin voimassa olleesta soveltamiskäytännöstä. Johdonmukaisesti laillisuusperiaatteeseen, sekä perusoikeuksien rajoitusten lailla säätämisen periaatteeseen nojaten Lakivaliokunta ja osiltaan myös Hallintovaliokunta katsoivat tärkeäksi, että tietolähdetoiminnasta on riittävä laintasoinen sääntely<sup>245</sup>. Voidaankin katsoa, että toisaalta lainsäädännön kehittyminen ja sen ytimessä perus- ja ihmisoikeuksien etusijaisuus ja toisaalta toimintaympäristönmuutokset johtivat tarpeeseen tehdä lisäyksiä vireillä olevaan säädosmuutokseen vielä eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Kokonaisuuden voi katsoa olevan loogista jatkumoa 2005 esitutkinta-toimivaltuuksien laajentamisesta alkaneelle kehitykselle, jossa erityisesti salaisia pakko-keinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja on lisätty Rajavartiolaitoksen keinovalikoimaan maltilla toimintaympäristö ja yhteiskunnalliset tarpeet huomioiden.

---

<sup>243</sup> HE 6/2005 vp, s. 120. Rajatarkastukset ja rajavalvonta ovat valvontaa, jonka yhteydessä ei ole luonnollisesti voi käyttää salaista tiedonhankintaa.

<sup>244</sup> HE 224/2010 vp, s. 162.

<sup>245</sup> HE 41/2017 vp, s. 14 ja LaVL 16/2017, s 6-7 ja HaVM 28/2017, s 9-14. Asian käsittelyn yhteydessä merkillepantavaa oli, että valiokunnat pahoittelivat asian menettelytapaa toteamalla, että ”on valitettavaa, että tällaisen sääntelyn tarve tuodaan esiin vasta esityksen eduskuntakäsittelyssä. Perustellumpaa olisi ollut todeta sääntelyn tarve hallituksen esityksen perusteluissa ja asianmukaiseen valmistelutyöhön nojautuen.” Tästä huolimatta säännös käsiteltiin ja lisättiin osaksi LRITORLV säädöstä.

### ***Peitetoiminta ja yksinomaan verkossa tapahtuva peitetoiminta***

Toistona ja väärinkäsitysten välttämiseksi on todettava, ettei Rajavartiolaitoksella ole toimivaltaa peitetoimintaan ja yksinomaan verkossa tapahtuvaan peitetoimintaan.

Peitetoiminnalla tarkoitetaan PKL 10:27 §:n mukaan:

*”Tiettyyn henkilöön tai hänen toimintaansa kohdistuvaa suunnitelmallista tiedonhankintaa käyttämällä soluttautumista, jossa tiedonhankinnan edellyttämän luotamuksen hankkimiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi käytetään väärää, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka valmistetaan tai käytetään väärää asiakirjoja.”*

Peitetoiminnan edellytykset ovat PKL 10:27 §:n mukaan:

*”Poliisi saa kohdistaa rikoksesta epäiltyyn peitetoimintaa, jos tätä on syytä epäillä 3 §:ssä tarkoitetusta muusta rikoksesta kuin törkeästä laittoman maahan-tulon järjestämisestä tai törkeästä tulliselvitysrikoksesta taikka jos tätä on syytä epäillä rikoslain 17 luvun 18 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetusta rikoksesta. Edellytyksenä on lisäksi, että tiedonhankintaa on rikollisen toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisenä. (30.12.2013/1146)”*

Yksinomaan verkossa tehtävän peitetoiminnan edellytykset ovat PKL 10:27 §:n mukaan sallivammat.

*”Poliisi saa kohdistaa rikoksesta epäiltyyn peitetoimintaa tietoverkossa, jos tätä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta tai jos kysymyksessä on rikoslain 17 luvun 19 §:ssä tarkoitettu rikos.”*

Sääntely on sekä PolL 5:28 §:n että LRITOTulli 3:23 §:n osalta yhdenmukainen edellä sanotun kanssa, huomioiden mainittujen säädösten ominaispiirteet rikosten estämiseksi. Huomionarvoista on, että rikoksen estämiseksi peitetoiminnan voi kohdistaa myös niin sanottuun myötävaikuttajaan<sup>246</sup>.

Tullin toimivalta on asiallisesti ja asteellisesti rajattu sekä peitetoiminnan että yksinomaan verkossa tehtävän peitetoiminnan osalta tullirikoksiin, joiden rangaistusmaksimi on

---

<sup>246</sup> HE 224/2010 vp, s. 115-116. Myötävaikuttajalla tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaisesti henkilöitä, ”Joiden oman toiminnan ei tarvitsisi olla rangaistavaa. Henkilö on rikoksen myötävaikuttaja, jos hänen ja rikoksentehtäjän välillä vallitsee sopimus, suunnitelma, roolijako tai muu sellainen rikollisuuteen liittyvä yhteistyösuhde. Myötävaikuttamisen kannalta riittävää on, että henkilö rahoittaisi rikoksentehtäjän elämää, majoittaisi rikoksentehtäjöitä, taikka hankkisi, vuokraisi tai valmistaisi heidän käyttöönsä kulkuneuvoja tai muita tarvittavia välineitä. Myötävaikuttamisena ei pidettäisi kuitenkaan sukulaisuus- tai perhesuhteista taikka asiakkuussuhteista johtuvaa normaalia yhteydenpitoa.”

säännösten erityisten edellytysten mukainen. Tullirikokset on määritelty LRITOTulli 2 §:ssä. LRITOTulli 24 §:n mukaan peitetoiminnan tullirikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi toteuttaa poliisi. Yksinomaan tietoverkossa toteutettavan peitetoiminnan voi toteuttaa myös salaiseen tiedonhankintaa erityisesti koulutettu tullirikostorunnan tullimies. Varsinaiseen peitetoimintaan tullirikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi voi tullimies osallistua poliisin esittämän pyynnön nojalla. Tullirikostorjunnan tullimiehen osallistumista poliisin pyynnön perusteella peitetoimintaan ja pyyntöperusteista toimivaltaa käsiteltiin laajasti asian eduskuntakäsittelyn aikana<sup>247</sup>.

RL 17:8 a §:n mukainen törkeä laittoman maahantulon järjestäminen on asiallisella rajauksella poistettu niistä rikoksista, joiden estämiseen tai selvittämiseen peitetoimintaa voi käyttää. Samassa yhteydessä on rajattu poliisin oikeutta tullirikosten osalta, mikä on ymmärrettävää tullin ollessa toimivaltainen sekä tullirikosten että peitetoiminnan osalta. Törkeän laittoman maahantulon järjestämisen osalta rajauksen perustelut eivät ilmene esitutkinta- ja pakkokeinolain vuonna 2014 tapahtuneen kokonaisuudistuksen esitöissä. Perusteluja tulee kaivaa kauempaa menneisyydestä. Vuonna 2010 muutettiin silloista LRVL, joka sisälsi nykyisen LRITORVL:n säännökset rikosten estämisestä ja selvittämisestä. Hallituksen esityksestä ilmenee perusteet poliisin peitetoiminnan asialliselle rajaukselle. 2010 esitettiin rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin lisättäväksi telekuuntelun toimivaltuus käytettäväksi RL 17:8a §:n mukaisen törkeän laittoman maahantulon järjestämiseen ja siihen liittyvään RL 25:3 §:n ihmiskaupan tai RL 25:3a §:n törkeään ihmiskaupan estämiseksi ja selvittämiseksi. Perusteluista ilmenee, että viittaussäännösten ongelmallisuuden vuoksi tuolloin rajattiin telekuuntelun perusterikoksiin lisätty törkeä laittoman maahantulon järjestäminen pois voimassa olleen PoL:n (483/1995) peitetoiminnan toimivaltuudesta erillisellä kiellolla. Säännös on siirtynyt sellaiseen nykyiseen PKL:n 10:27 §:n ja PoL 5:28 §:n, joiden mukaan ”*poliisi saa kohdistaa rikoksesta epäiltyyn peitetoimintaa, jos tätä on syytä epäillä 3 §:ssä tarkoitettusta muusta rikoksesta kuin törkeästä laittoman maahantulon järjestämisestä*”. Tällä hetkellä asiaa voi pitää jopa arvostelulle alttiina, eikä perusteluja

---

<sup>247</sup> Kts. HaVM 53/2014 vp.

sinällään kestävinä nykytiedon valossa.<sup>248</sup> Tuolloin, vuonna 2008 tarpeellisuutta ei oltu arvioitu, olisiko nyt aika kypsä arvioinnille ja tämän peitetoiminnan aukon paikkaamiselle?

Peitetoiminnan ja yksinomaan tietoverkossa tapahtuvan peitetoiminnan kannalta keskeisiä käsitteitä tai elementtejä ovat muun muassa soluttautuminen, henkilö, myötävaikuttaja, rikoksenteekokielto, vastuuvapaus ja osallistuminen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa sekä valvottuun läpilaskuun.

*Soluttautuminen* kuvaa tapaa, jolla peitetoimintaa suorittava viranomainen toimii päästäkseen pitkäkestoisesti ja toistuvasti vuorovaikutukseen rikoksesta epäillyn tai myötävaikuttajan kanssa. Kysymyksessä on eräällä tavalla liittyminen ryhmään tai organisaatioon. Soluttautumisen välttämättömiä keinoja ovat luottamuksen hankkiminen ja paljastumisen estäminen käyttämällä vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka vääriä asiakirjoja. Soluttautumisen käsite on ollut osan peitetoimintaa vuodesta 2001 lähtien.<sup>249</sup> Peiteltyyn tiedonhankinnan ja peitetoiminnan rajanveto perustuu luottamuksellisen suhteen muodostamiseen, joka on peitetoiminnan onnistumisen edellytys. Lähtökohtaisesti peitetoiminta kestää pitemmän ajan ja sen tietojen hankkiminen tapahtuu aktiivisessa vuorovaikutuksessa kohteen kanssa.<sup>250</sup>

Peitetoiminnan kohteena täytyy olla *henkilö* tai *myötävaikuttaja*. Huolimatta siitä, että peitetoiminta toteutetaan hyvin todennäköisesti henkilöryhmän toimintaan osallistumalla, on kohde kyettävä yksilöimään ja tiedonhankinta kohdistamaan tähän yksilöityyn kohteeseen.

---

<sup>248</sup> HE 219/2008 vp, s. 24 ja 47. Hallituksen esityksessä ei perustella poliisilakiin tullutta rajausta muutoin, kuin sillä, että tarpeellisuutta ei ole arvioitu ja viittaustekniikan johdosta erillinen rajoite on haluttu kirjata: ”*Telepakkokeinojen käyttöön ottamiseen oikeusministeriö toivoi lisäperusteluja ja arvioi, ettei laittoman maahantulon järjestämisen perusmuotoa tulisi lisätä telekuunteluun oikeuttavien rikosten joukkoon. Esityksessä on erikseen oikeusministeriön kanssa käydyn neuvottelun perusteella rajoitettu ehdottamaan rajavartiolaitokselle oikeutta telekuunteluun ainoastaan törkeän laittoman maahantulon järjestämisen ja ihmiskaupparikosten esitutkintaan. Lisäksi on päädytty esittämään rajoitusta poliisin mahdollisuuteen käyttää peitetoimintaa telekuuntelun piiriin esitettävässä törkeässä laittoman maahantulon järjestämisessä. Ilman mainittua rajausta peitetoiminta olisi tullut poliisin keinovalikoimaan myös törkeässä laittoman maahantulon järjestämisessä, koska tuo keino on käytettävissä esitutkinnassa rikosasiassa, jossa telekuuntelu on mahdollista.*” ”*Peitetoiminnan tarpeellisuutta poliisille ei ole törkeän laittoman maahantulon järjestämisen tutkinnan osalta nyt arvioitu. Tämän vuoksi pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan oikeutta peitetoimintaan ei olisi pakkokeinolain 5 a luvun 2 §:ssä mainitun, rikoslain 17 luvun 8 a §:ssä tarkoitetun törkeän laittoman maahantulon tai sen rangaistavan yrityksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi.*”

<sup>249</sup> HE 34/1999 vp, s. 26 ja HE 222/2010 vp, s. 338. ”*Soluttautumisella kuvataan toiminnan luonnetta. Puhemielessä soluttautumisella ymmärretään henkilön liittymistä organisaatioon tai muuhun ryhmään tarkoituksena hankkia tietoja sisältä päin tai vaikuttaa ryhmän toimintaan (HE 34/1999 vp). Soluttautuminen sallitaan kohteelta ja ulkopuolisilta. Soluttautujan on yleensä toimittava tarkkailtavassa kohteessa. Soluttautuminen on mahdollista kohdistaa yhteenkin epäiltyyn.*”

<sup>250</sup> HE 222/2010 vp, s. 338 ja Helminen ym. 2014, s. 1183.



Useamman henkilön ollessa kyseessä on peitetoiminnan edellytysten täytyttävä kaikkien osalta. Vaikka vaikuttaisi perustellulta peitetoiminnan kohdistaminen tiettyyn yhteisöön rikoksen estämiseksi, tulee nykyisellään pitäytyä riittävällä tavalla yksilöidyssä epäilyssä tai myötävaikuttajassa.<sup>251</sup> Myötävaikuttajan käsitettä on käsitelty edellä.

*Rikoksentekokiello* on ilmaistu PKL 10:28 §:n 1 mom:ssa ja suppea vastuuvapausperuste rikoksentekokielloa käsittelevän säännöksen PKL 10:28 §:n 2 mom:ssa. Sääntely PolL:ssa ja LRITOTulli:ssa on sama. Peitetoimintaa toteuttavan virkamiehen on vaikeaa olla osallistumatta lainvastaiseen toimintaan. Lähtökohtaisesti rikoksentekokiellon sekä peitetoiminnan onnistumisen suhdetta tulisi arvioida jo ennen peitetoiminnan käynnistämistä sekä toistuvasti sen kestäessä. Vastaava velvoite etukäteisarviontiin ja toiminnan aikaiseen arviointiin koskee myös jäljempänä käsiteltävää osallistumista järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan ja valvottuun läpilaskuun.<sup>252</sup> Tilanteet voivat ”kentällä” olla vaihtelevia ja nopeita siten, että niihin kytkeytyy myös paljastumis- ja turvallisuusriskejä.

*Vastuuvapausperusteet* on kirjattu PKL 10:28 §:n 2 mom:iin. Perusteet koskevat liikenne-rikkomusta, järjestysrikkomusta tai näihin rinnastettavaa rikesakolla käsiteltävää rikkomusta. Lisäedellytyksenä on, että rikkomus on ollut välttämätön peitetoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi. Käytännössä vastuuvapausperusteiden olemassaolo on tavalla tai toisella tutkittava, joten kokonaisuus ei oleellisesti helpota peitetoiminnan toteuttamista.<sup>253</sup>

*Osallistuminen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa sekä valvottuun läpilaskuun* ovat vastuuvapaussäännöksen erityistapauksia, koska peitetoiminnan kohteena voi suurella todennäköisyydellä olla muun muassa järjestynyt rikollisryhmä. PKL, PolL sekä LRITOTulli säännökset ovat sisällöltään vastaavia pienistä sanamuodon poikkeamista huolimatta. Säännös mahdollistaa peitetoimintaa suorittavan virkamiehen osallistumisen PKL 17:1a §:n tarkoittaman järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa siten, että hän on pelkän osallistumisen osalta rangaistuksesta vapaa. PKL 10:29 §:ssä ja PolL 5:30 §:ssä sekä LRITOTulli 3:26 §:ssä on lueteltu ne toimet, joita peitetoimintahenkilö voi osana järjestäytyntä rikollisryhmää voi tehdä. Lisäedellytyksenä on, että erittäin pätevin perustein voidaan olettaa 1) toimenpiteen tekeminen ilman peitetoimintaa toteuttavan myötävaikutusta, 2)

---

<sup>251</sup> HE 222/2010 vp, s. 338 ja Helminen ym. 2014, s. 1183.

<sup>252</sup> HE 222/2010 vp, s. 341.

<sup>253</sup> HE 222/2010 vp, s. 339-340.

peitetoiminnassa olevan henkilön toiminta ei aiheuta vaaraa tai vahinkoa kenenkään hengelle tai terveydelle ja 3) avustaminen edistää merkittävästi peitetoiminnan tavoitteen saavuttamista. Vastuuvapausperusteet ovat erittäin tiukat ja käytännön tilanteissa vaativat. Tarkoituksena on ollut poistaa rikosoikeuden osallisuusopillisia haasteita, joita vähäininkin järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen voi aiheuttaa. Lain esitöiden perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että peitetoimintaa toteuttava virkamies voisi ”hengailta” järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnassa mukana ja tehdä siihen liittyviä avustavia toimia melko vapaasti. Yhtä selvältä vaikuttaa, että peitetoiminnan toteuttaminen menee laissa kielletyn toiminnan alueelle silloin, jos peitetoiminnassa toimiva henkilö osallistuu rikollisryhmän ”operatiiviseen kenttätoimintaa” eli on aktiivisesti mukana rikoksen tekemisessä.<sup>254</sup> Valvottuun läpilaskuun osallistuminen on kirjattu toimivaltuuden muotoon ja osallistuminen on muutenkin väljemmin säännelty. Kiellettyä on toiminta, jonka johdosta valvotun läpilaskun kohteena oleva rikos muuttuisi vakavammaksi tai vaikutuksiltaan laajemmaksi. Valvottu läpilasku on viranomaisen kontrollissa, joten peitetoimintaa toteuttavan henkilön vaikutus kokonaisuudessa jää kaiken kaikkiaan vähäisemmäksi.<sup>255</sup>

Yksinomaan tietoverkossa tehtävän peitetoiminnan osalta edellä olevia periaatteita noudatetaan sellaisenaan. Lainsäätäjän näkemyksen mukaan toiminta on muutenkin helpommin ja tarkemmin dokumentoitavissa ja jälkikäteisesti selvitettävissä. Myös turvallisuusriskit ovat ymmärrettävästi vähäisemmät, joten rangaistusmaksimi toimivaltuudelle on matalampi, mikä osaltaan vaikuttaa myös asialliseen ja asteelliseen toimivaltaan.<sup>256</sup>

Päätöksenteon osalta käsitellään yksinomaan tullin päätöksentekomenettelyä. Tullia vastaava päätöksentekomenettely voisi tulla kysymykseen myös Rajavartiolaitoksessa, mikäli peitetoimintaa katsottaisiin aiheelliseksi laajentaa myös Rajavartiolaitoksen keinovalikoimaan. Tullin peitetoimintaa koskevaa päätöksenteko on säännelty LRITOTulli 3:28 §:ssä. Päätöksen tullirikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi suoritettavasta peitetoiminnasta ja sitä koskevan pyynnön esittämisestä poliisille tekee tullirikostorjunnan päällikkö. Poliisi puolestaan päättää siitä, kuinka peitetoiminta käytännössä toteutetaan. Tullin vastuulla olisi muun muassa peitetoiminnan edellytykset ja niiden täytyminen sekä pyynnön asianmukaisuus ja siinä olevien tietojen oikeellisuus. Käytännössä Keskusrikospoliisi päättäisi

---

<sup>254</sup> HE 222/2010 vp, s. 340-342, HE 224/2010 vp, s. 117-119 ja HE 174/2014 vp, s. 57-58.

<sup>255</sup> HE 222/2010 vp, s. 342 ja Helminen ym. 2014, s. 1193.

<sup>256</sup> HE 222/2010 vp, s. 339.

käytännön toteutuksesta.<sup>257</sup> Vastuu käytännön toteutuksesta sisältänee myös oikeuden kieltäytyä toteuttamiskelvottomista pyynnöistä<sup>258</sup>. Yksinomaan tietoverkossa tehtävästä peitetoiminnasta tullissa päättää LRITOTulli 3:29 §:n mukaisesti ”*keskusrikospoliisin päällikkö joko tullirikostorjunnan päällikön tai tehtävään määrätyn salaisen tiedonhankintaan erityisesti koulutetun pidättämiseen oikeutetun tullimiehen esityksestä.*” Myös toteutuksesta tässä tapauksessa vastaisi tulli. Menettely on monivaiheinen ja asettaa erityisiä vaatimuksia muun muassa peitetoiminnan edellytysten täyttymiselle ja kirjaamiselle, yksinomaan tietoverkossa tehtävää peitetoimintaa koskevan esityksen asianmukaisuudelle ja siinä annettujen tietojen oikeellisuudelle.<sup>259</sup> Menettelyn tavoitteena lienee esitutkintaviranomaisten voimavarojen tarkoituksenmukainen käyttö, keskitetty päätöksenteko ja oikeusvarmuus<sup>260</sup>. Osia tullin päätöksentekomenettelystä voi pitää ristiriitaisina.

Peitetoimintaan ja yksinomaan tietoverkossa tehtävään peitetoimintaan liittyy myös päätöksenteon edellyttämän esityksen laatiminen, kirjallinen päätös ja erillinen kirjallinen suunnitelma peitetoiminnan toteutuksesta. Suunnitelmaa pitää peitetoiminnan olosuhteiden muuttuessa päivittää. Säännökset esityksestä, päätöksestä ja suunnitelmasta ovat yhtenevät PKL:ssa, PolL:ssa ja LRITOTulli:ssa.

Ratkaisu peitetoiminnan edellytyksistä on tuomioistuimen asteelliseen toimivaltaan kuuluva päätös. Säännös on PKL 10:32 §:ssä, PolL 5:33 §:ssä ja LRITOTulli 3:30 §:ssä. Tarkoituksena on rikoksen selvittämiseksi tehdyn peitetoimintapäätöksen jälkeen, ennen peitetoiminnan aloittamista, ratkaista puolueettoman tuomioistuimen toimesta ovatko peitetoiminnan edellytykset olemassa. Ratkaisu on haluttu siirtää tuomioistuimelle, koska peitetoiminta puuttuu merkittäväällä tavalla perus- ja ihmisoikeuksiin Käsittely kattaa peitetoiminnan edellytykset. Se ei koske peitetoimintaa toteuttavien viranomaisten tunnistetietoja, peitetoiminnan tavoitetta, toteuttamissuunnitelma eikä sitä, miten peitetoiminnassa osallistutaan järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan tai valvottuun läpilaskuun. Poliisin ja tullin käyttäessä peitetoimintaa rikoksen estämiseen, ei ratkaisua tuomioistuimelta vaadita, ellei saatua tietoa ole tarkoitus käyttää syyllisyyttä tukevana näyttönä Yksinomaan tietoverkossa tehtävää peitetoimintaa koskevan päätöksen edellytyksiä ei tuomioistuimessa käsitellä.<sup>261</sup>

---

<sup>257</sup> HE 174/2014 vp, s. 58.

<sup>258</sup> HE 174/2014 vp, s. 17.

<sup>259</sup> HE 174/2014 vp, s. 59.

<sup>260</sup> HE 174/2014 vp, s. 17.

<sup>261</sup> HE 222/2010 vp, s. 342-343 ja HE 174/2014 vp, s. 59-60.

Peitetoiminnan laajentaminen on tehty mahdolliseksi peitetoiminnan yhteydessä tapahtuvien yllättävien ja ainutkertaisten tilaisuuksien hyödyntämiseksi. Säännös on PKL 10:33 §:ssä, PoL 5:34 §:ssä ja LRITOTulli 3:31 §:ssä. Säännöksen perusteella laajentaminen on mahdollista kahdessa tapauksessa, 1) peitetoiminnan kohteena oleva epäilty tekee uuden – välittömästi peitetoiminnan perusteena olevaan rikoksen liittyvän vastaavan rikoksen tai 2) kun muu kuin peitetoiminnan kohteena olevan henkilön havaitaan tekevän peitetoiminnan aikana rikoksen johon, peitetoimintaa voitaisiin soveltaa. Ensimmäisessä tapauksessa on oleellista rikosten välitön yhteys sekä uuden rikoksen peitetoiminnan edellytysten mukaisuus ja jälkimmäisessä tapauksessa uuden rikoksen peitetoiminnan edellytysten mukaisuus. Tullin osalta peitetoiminnan laajentaminen koskee yksinomaan tietoverkossa tehtävän peitetoiminnan laajentamisen tapauksia. Peitetoiminnan laajentaminen on aina saatettava ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmessa vuorokaudessa peitetoiminnasta päättäneen tahon ratkaistavaksi ja jälkimmäisessä tapauksessa muiden edellytysten edellyttäessä tuomioistuimen ratkaistavaksi.<sup>262</sup> Näyttää siltä, että LRITOTulli:ssa on tältä osin epätarkkuutta tai säännös on ainakin vaikeasti tulkittava. Lain 3:29 §:n mukaan päätöksen yksinomaan tietoverkossa tehtävästä peitetoiminnasta tekee keskusrikospoliisin päällikkö. Kuitenkin laajentamisen yhteydessä LRITOTulli 3:31 §:n 1 ja 2 mom:n mukaan asia tulee saattaa yksinomaan tietoverkossa tehtävästä peitetoiminnasta päättäneen tullimiehen ratkaistavaksi.

Yksinomaan tietoverkossa tehtävä peitetoiminta on nimenomaisesti tarkoitettu tietoverkossa toteutettavaksi. Toimivaltuuden käyttökelpoisuutta lisää reaali maailmaa helpompi toteutus, tarkempi dokumentointi ja jälkikäteinen kontrolli sekä vähäisemmät oikeus- ja turvallisuusriskit.

### **Valeosto, yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta tehtävä valeosto ja yksinomaan tietoverkossa tehtävän valeosto**

Rajavartiolaitoksella ei ole toimivaltaa valeostoon ja yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta tehtävää valeostoon. Tässä yhteydessä mainittuja toimivaltuuksia käsitellään kuten peitetoimintaakin – vastaisen varalle ja tulevaisuutta silmällä pitäen.

Valeostolla tarkoitetaan PKL 10:34 §:n mukaan:

---

<sup>262</sup> HE 222/2010 vp, s. 343 ja HE 174/2014 vp, s. 59.

*”Poliisin tekemää esineen, aineen, omaisuuden tai palvelun ostotarjousta tai ostoa, jonka tavoitteena on saada poliisin haltuun tai löytää todiste rikosasiassa, rikoksella saatu hyöty taikka esine, aine tai omaisuus, joka on rikoksella joltakulta viety tai jonka tuomioistuin voi julistaa menetetyksi taikka jonka avulla voidaan muuten saada selvitystä rikosasiassa. Muun kuin näyte-erän ostaminen edellyttää, että ostaminen on välttämätöntä valeoston toteuttamiseksi.”*

Valeoston edellytykset ovat niin ikään PKL 10:34 §:ssä:

*”Valeosto saadaan tehdä, jos on syytä epäillä rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, taikka varkautta tai kätkemisrikosta ja on todennäköistä, että valeostolla saavutetaan jokin 1 momentissa mainittu tavoite.*

*Valeoston toteuttaja saa tehdä vain sellaista tiedonhankintaa, joka on välttämätöntä valeoston toteuttamiseksi. Valeosto on toteutettava siten, ettei se saa kohteena olevaa tai muuta henkilöä tekemään rikosta, jota hän ei muuten tekisi.*

*Valeosto asunnossa on sallittua vain, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella. Kotietsinnästä säädetään erikseen.”*

Tullia koskeva valeoston erityistapaus on yksinomaan tietoverkossa tehtävästä valeosto. Kokonaisuus on säännelty LRITOTulli:ssa 3:35-37 §:ssä. Edellytykset ovat samat kuin PKL:n 10:34 §:ssä. Yksinomaan tietoverkossa tehtävän valeoston määritelmä on löydettävissä hallituksen esityksestä. Yksinomaan tietoverkossa tehtävällä valeostolla tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan valeostoa, jossa myyjän ja valeostajan välinen vuorovaikutus tapahtuu kokonaisuudessaan tietoverkossa. Valeoston kohteena oleva myyjä ja sen toteutettava virkamies eivät siis fyysisesti kohtaa tiedonhankinnan kuluessa. Mikäli itse valeostoon liittyisi tapahtuma, jossa myyjä tai palveluntarjoaja ja valeostaja joutuisivat kohtaamaan fyysisesti, kyseessä ei olisi yksinomaan tietoverkossa tehtävä valeosto<sup>263</sup>.

Sääntely on sekä PoL 5:35 §:n että LRITOTulli 3:32 §:n kanssa pääpiirtein yhdenmukainen. Poikkeus liittyy luonnollisesti rikoksen estämiseen sekä siihen, että valeoston eräs tavoite rikoksen estämiseksi ei ole PKL:n tapaan tiedon hankkiminen, vaan laittoman tavaran saaminen pois markkinoilta.<sup>264</sup>

Tullin toimivalta on asiallisesti ja asteellisesti rajattu sekä valeoston että yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta tehtävän valeoston osalta tullirikoksiin ja asteellisen toimivallan osalta erikseen mainittuihin tullin virkamiehiin. LRITOTulli 3:33

<sup>263</sup> HE 174/2014 vp, s. 60-61.

<sup>264</sup> Helminen ym. 2014, s. 1200.

§:n mukaan valeoston tullirikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi toteuttaa poliisi. Samaisen säännöksen mukaan yksinomaan tietoverkossa tehtävän valeoston voi toteuttaa tehtävään määrätty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu tullirikostorjunnan tullimies. Valeostoon tullirikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi mainittu tullimies voi osallistua poliisin esittämän pyynnön nojalla. Sääntely on vastaava peitetoiminnan kanssa.<sup>265</sup>

Valeoston kannalta keskeisiä käsitteitä tai elementtejä ovat muun muassa, esine, aine, omaisuus tai palvelu, osto tai ostotarjous, todiste, rikoshyöty, joltakulta viety tai menetetyksi julistettava, selvitys rikosasiassa, näyte-erä, välttämätön tiedonhankinta ja rikosprovokaatiokiello.

Valeoston kohteena voivat olla *esine, aine, omaisuus tai palvelu*. Ostamisen kannalta kohteet ovat jokseenkin selvät. Palvelun osto kuuluu valeoston piiriin, mutta esimerkiksi toteutettu seksuaalipalvelujen osto olisi lain esitöidenkin mukaan hyvän tavan vastainen.<sup>266</sup>

*Ostossa tai ostotarjouksessa* on kysymys tosiasiallisesta kaupan asteelle edenneestä valeostotoimesta. Esimerkiksi pelkästään hinnan tiedustelu tai muut tiedustelut eivät vielä ole valeostoa, johon liittyy myös konkreettinen päätös valeoston toteuttamisesta.<sup>267</sup>

*Todiste, rikoshyöty, joltakulta viety, menetetyksi julistettava tai selvitys rikosasiassa* ovat PKL:n mukaiset valeostolla tavoiteltavat päämäärät. Tavoitteet ovat yhtenevät PKL 7:1 §:n takavarikon edellytysten kanssa. PoIL 5:35 §:n ja LRITOTulli 3:32 §:n mukaisiin tavoitteisiin ei kuulu selvitys rikosasiassa eli tiedon hankkiminen valeostolla. Muilta osin tavoitteet ovat yhtenevät. PKL:n osalta erityishuomiona on todettava, että valeosto voidaan tehdä esitutkinnan päätyttyäkin rikoshyödyn takaisin saamiseksi tai rikoksella saadun omaisuuden takaisin hankkimiseksi. Valeoston tavoitteiden yhteydessä on hyvä huomata, että ostamisen ei tarvitse tapahtua perusterikoksesta epäillyltä henkilöltä. Oleellista on, että valeoston tavoitteen ja perusterikoksen välillä on yhteys.<sup>268</sup>

*Näyte-erä* on valeoston ensisijainen kohde. Myös lakivaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota vuonna 2005 poliisilakia muuttaessa. Valiokunta totesi näyte-erän

---

<sup>265</sup> HE 174/2014 vp, s. 61.

<sup>266</sup> HE 222/2010 vp, s. 344 ja HE 174/2014 vp, s. 60.

<sup>267</sup> HE 222/2010 vp, s. 344.

<sup>268</sup> HE 222/2010 vp, s. 344.

ensisijaisuuden. Valiokunnan näkemyksen mukaan olisi ongelmallista, mikäli poliisimies ostaisi isoja määriä esimerkiksi huumausainetta tai ostotoiminta jatkuisi kovin pitkään. Toimintaa ei tällöin voitaisi pitää yleisesti hyväksyttävänä.<sup>269</sup>

Valeostoa voi edeltää kokonaisuuteen liittyvä *välttämätön tiedonhankinta*, kuitenkin vain siinä laajuudessa mikä on välttämätöntä. Tiedonhankinta ei saa muodostua peitetoiminnaksi. Tiedonhankinta on tarpeellista muun muassa osto tilanteen uskottavuuden takia. Tiedonhankinta on tarpeellista myös rikosprovokaation vaaran selvittämiseksi sekä mahdollisten sivullisten selvittämiseksi niin ikään rikosprovokaation näkökulmasta.<sup>270</sup>

*Rikosprovokaatiokiello* on peitetoiminnan lailla oleellinen osa lainmukaisesti toteutettua valeostoa. Ensinnäkään ketään ei tule valeostotarjouksella yllyttää ryhtymään rikokseen. Toisaalta näyte-erän ostolla pyritään varmentamaan se, ettei myyjä ryhdy laajentamaan kaupankäyntiä hankkimalla lisää laitonta tavaraa valeostotarjouksen johdosta. Kolmantena näkökulmana välttämättömällä tiedonhankinnalla pyritään selvittämään sivullisten rikosprovokaatoriski ja sulkemaan se pois.<sup>271</sup>

Tullin valeostoa koskevaa päätöksenteko on säännelty LRITOTulli 3:34 §:ssä. Päätöksen tullirikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi suoritettavasta valeostosta ja sitä koskevan pyynnön esittämisestä poliisille tekee tullirikostorjunnan päällikkö. Poliisi päättää valeoston käytännön toteuttamisesta. Tullin vastuulla olisi muun muassa valeoston edellytykset ja niiden täytyminen sekä pyynnön asianmukaisuus ja siinä olevien tietojen oikeellisuus. Käytännössä Keskusrikospoliisi päättäisi valeoston käytännön toteutuksesta.<sup>272</sup> Poikkeuksen muodostaa yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta tehtävä valeosto. PKL 10:35 §:n mukaisesti päätöksen voi tehdä myös tehtävään määrätty STEKPOV ja käytännön toteutuksen poliisilaitos.<sup>273</sup> Tullin osalta tulkinta lienee sama. Vastuu käytännön toteutuksesta sisältänee myös oikeuden kieltäytyä toteuttamiskelvottomista pyynnöistä<sup>274</sup>.

<sup>269</sup> HE 222/2010 vp, s. 344 ja LaVL 6/2005 vp s. 5.

<sup>270</sup> HE 222/2010 vp, s. 345.

<sup>271</sup> HE 222/2010 vp, s. 345 ja Helminen ym. 2014, s. 1202.

<sup>272</sup> HE 174/2014 vp, s. 58 ja asetus esitutkinnasta ja pakkokeinoista (122/2014) 11 §.

<sup>273</sup> HE 222/2010 vp, s. 346. Menettelytavoista lienee sovittu tullin ja poliisin välillä valtakunnallisesti.

<sup>274</sup> HE 174/2014 vp, s. 17.

Yksinomaan tietoverkossa tehtävä valeosto on tullia koskeva erityistapaus, jonka sääntely poikkeaa poliisin vastaavasta. Yksinomaan tietoverkossa tehtävästä valeostosta tullissa on säännös LRITOTulli 3:35 §:ssä:

*”Päätöksen 33 §:n 1 momentissa tarkoitettun tehtävään määrätyn salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutetun tullirikostorjunnan tullimiehen toteuttamasta yksinomaan tietoverkossa tehtävästä valeostosta tekee keskusrikospoliisin päällikkö tehtävään määrätyn salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutetun pidättämiseen oikeutetun tullimiehen esityksestä.”*

Päätöksentekomenettely on kaikkiaan monivaiheinen asettaen erityisiä vaatimuksia muun muassa valeoston edellytysten täyttymiselle ja kirjaamiselle, yksinomaan tietoverkossa tehtävää valeostoa koskevan esityksen asianmukaisuudelle ja siinä annettujen tietojen oikeellisuudelle.<sup>275</sup> Sääntelyn tavoite on kaiken ymmärryksen mukaan ollut, esitutkintaviranomaisten voimavarojen tarkoituksenmukainen käyttö, keskitetty päätöksenteko ja oikeusvarmuus<sup>276</sup>.

Valeostoon ja yksinomaan tietoverkossa tehtävään valeostoon liittyy myös päätöksenteon edellyttämän esityksen laatiminen, kirjallinen päätös ja erillinen kirjallinen suunnitelma valeoston toteutuksesta. Sääntely on yhdenmukainen peitetoiminnan kanssa. Säännökset esityksestä, päätöksestä ja suunnitelmasta ovat yhtenevät PKL:ssa, PolL:ssa ja LRITOTulli:ssa. Yksinomaan tietoverkossa tehtävän valeoston toimivaltuus soveltuu ja on tarkoitettu tietoverkossa toteutettavaksi. Toimivaltuuden käyttökelpoisuutta lisää reaali maailmaa helpompi toteutus, tarkempi dokumentointi ja jälkikäteinen kontrolli sekä vähäisemmät oikeus- ja turvallisuusriskit.

### **3.7 Salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat yhteiset säännökset**

Osa salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevista säännöksistä on kaikille keinoille yhteisiä. Tässä yhteydessä käsitellään toteavasti PKL 10 luvussa ja LRITORVL:ssa yhteiset säännökset-otsikon alle koottuja säännöksiä sekä eräitä muita samaan kategoriaan ryhmiteltyjä säännöksiä.

---

<sup>275</sup> HE 174/2014 vp, s. 61.

<sup>276</sup> HE 174/2014 vp, s. 17.



Käsiteltävät säännökset ovat:

- menettely tuomioistuimessa (PKL 10:43 § ja LRITORVL 39 §)
- julkinen asiamies (PKL 10:44 §)
- julkisen asiamiehen kelpoisuusvaatimukset (PKL 10:45 §)
- julkiselle asiamiehelle maksettava korvaus ja palkkio (PKL 10:46 §)
- salaisen pakkokeinon ja salaisen tiedonhankintakeinon käytön suojaaminen ja suojaamisesta päättäminen (PKL 10:47-48 § ja LRITORVL 40-41 §)
- salaista tiedonhankintaa koskeva ilmaisukielto (PKL 10:49 § ja LRITORVL 42 §)
- tiedonantovelvollisuus ja datan säilyttämismääräys (PKL 10:50 §)
- määräaikojen laskeminen (PKL 10:51 § ja LRITORVL 43 §)
- kuuntelu- ja katselukiellot (PKL 10:52 § ja LRITORVL 44 §)
- tallenteiden ja asiakirjojen tarkastaminen (PKL 10:53 § ja LRITORVL 45 §)
- tallenteiden tutkiminen (PKL 10:54 § ja LRITORVL 46 §)
- ylimääräinen tieto (PKL 10:55 § ja LRITORVL 47 §)
- ylimääräisen tiedon käyttäminen (PKL 10:56 § ja LRITORVL 48 §)
- tietojen hävittäminen (PKL 10:7 § ja LRITORVL 49 §)
- (telekuuntelun), teknisen kuuntelun ja teknisen laitetarkkailun keskeyttäminen (PKL 10:58 § ja LRITORVL 50 §)
- kiireellisessä tilanteessa saadun tiedon hävittäminen (PKL 10:59 § ja LRITORVL 51 §)
- salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä ilmoittaminen (PKL 10:60 § ja LRITORVL 52 §)
- pöytäkirja (PKL 10:61 § ja LRITORVL 53 §)
- asianosaisjulkisuuden rajoittaminen eräissä tapauksissa (PKL 10:62 § ja LRITORVL 54 §)
- teleyrityksen avustamisvelvollisuus ja pääsy eräisiin tiloihin (PKL 10:63 § ja LRITORVL 55 §)
- korvaus teleyritykselle (PKL 10:64 § ja LRITORVL 56 §)
- rangaistusasteikon lieventämisen vaikutus (PKL 11:1 § ja LRITORVL 57 §)
- salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen valvonta (PKL 10:65 § ja LRITORVL 62 §)
- turvakuuntelu ja katselu (PKL 10:38 § ja LRITORVL 60 §)

Mainitut säännökset eivät ole salaisen pakkokeinon tai salaisen tiedonhankintakeinon käytön kannalta ensisijaisia toimivaltuussäännöksiä. Pikemminkin mainitut säännökset ovat

joko käyttöpäätökseen kytketty välttämätön velvollisuus tai mahdollisia varsinaisen salaisen tiedonhankinnan käyttöpäätöksen jälkeen. Välttämättömäksi velvollisuudeksi luettavat säännökset liittyvät pääsääntöisesti salaisia pakkokeinoja tai salaisia tiedonhankintakeinoja koskeviin minimointi- tai kontrollointimekanismeihin. Kokonaisuutta on sivuttu aikaisemmin luvussa 3.3. salaiseen tiedonhankinnan käyttöedellytyksiin liittyvän oikeusturvan yhteydessä. Minimointimekanismeilla pyritään rajaamaan salaisen tiedonhankinnan ulottuvuutta kohteiden tai sivullisten yksityiselämän suojaan sen jälkeen, kun käyttöedellytykset ovat täyttyneet ja keinoja jo käytetään<sup>277</sup>. Kontrollointimekanismeilla valvotaan kyseisten keinojen käyttöä. Kontrollointimekanismit takaavat osaltaan luottamuksen viranomaistoimintaan. Kontrolli on säännöksestä riippuen järjestetty ennakkollisesti esimerkiksi, asteellinen toimivalta tai jälkikäteisesti, muun muassa ilmoitukset tiedonhankinnan kohteelle. Kattavuuden näkökulmasta valvonnan tulee olla jaettu sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan<sup>278</sup>. Yhteisten säännösten voikin katsoa olevan välttämättömiä salaisen tiedonhankinnan kohteen ja sivullisten oikeusturvan kannalta. Suoranaisesti säännökset eivät vaikuta rikostorjunnan tehokkuuteen muuten, kuin asettamalla sille viimekätisen kontrollin. Säännökset ovat kaikille esitutkintaviranomaisille samat, eikä niissä ole asiallisen tai asteellisen toimivallan rajauksia. Seuraavaksi käsitellään tiiviisti kukin säännös, syventymättä tulkintaan tutkimuksen aiheen ja edellä olevien seikkojen johdosta.

*Menettely tuomioistuimessa* (PKL 10:43 § ja LRITORVL 39 §) käsittelee kokoavasti tuomioistuinkäsittelyä koskevat säännökset. Soveltuvin osin noudatetaan mitä PKL 3 luvussa säädetään vangitsemisasian käsittelystä. Säännös käsittelee toimivaltaista foorumia, käsittelyn prosessia, läsnäoloa, kantelua päätöksestä ja peitetoiminnan edellytysten tutkimista järjestelyineen.<sup>279</sup>

*Julkinen asiamies* (PKL 10:44 §) tarkoittaa asuntokuuntelun yhteydessä määrättyä henkilöä, joka valvoo epäillyn sekä muiden mahdollisesti kuuntelun kohteeksi joutuvien etuja. Säännös pitää sisällään velvoitteita julkiselle asiamiehelle.<sup>280</sup>

*Julkisen asiamiehen kelpoisuusvaatimukset* (PKL 10:45 §) ovat tehtävään suostunut asianajaja tai julkinen oikeusavustaja.

---

<sup>277</sup> Metsäranta 2015, s. 237.

<sup>278</sup> Metsäranta 2015, s. 288-289.

<sup>279</sup> HE 222/2010 vp, s. 351 ja HE 41/2017 vp, s. 50-51.

<sup>280</sup> HE 222/2010 vp, s. 353.

*Julkiselle asiamiehelle maksettava korvaus ja palkkio* (PKL 10:46 §) maksetaan valtion varoista noudattaen soveltuvin osin eräitä oikeusapulain säännöksiä. Säännös sisältää menettelytavat palkkion ja korvauksen muutoshakemuksesta.<sup>281</sup>

*Salaisen pakkokeinon ja salaisen tiedonhankintakeinon käytön suojaaminen ja suojaamisesta päättäminen* (PKL 10:47-48 § ja LRITORVL 40-41 §) kattaa tiedonhankinnan suojaamiseksi tehtävän rikokseen puuttumisen siirtämisen edellytyksineen sekä oikeuden käyttää vääriä, harhauttavia ja peiteltyjä tietoja, sekä vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä. Säännös mahdollistaa myös väärin asiakirjojen valmistamisen ja käytön. Luonnollisesti säännöksessä on myös määräykset oikaisumerkinnöistä. Suojaamisesta päättäminen on eri tapauksissa asteellisesti ja asiallisesti rajattu.<sup>282</sup>

*Salaista tiedonhankintaa koskeva ilmaisukielto* (PKL 10:49 § ja LRITORVL 42 §) antaa mahdollisuuden kieltää sivullista ilmaisemasta tietoonsa tulleita seikkoja salaisen pakkokeinon tai salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä. Säännöksessä on myös prosessuaalisia ohjeita. Asteellinen toimivalta on pidättämiseen oikeutetulla virkamiehellä.<sup>283</sup>

*Tiedonantovelvollisuus ja datan säilyttämismääräys* (PKL 10:50 §) on viittaussäännös, jossa viitataan PKL 8:23-26 §:n säännöksiin. Säännöksellä velvoitetaan muun muassa tietojärjestelmän haltija avustamaan esitutkintaviranomaisia näiden tarvitsemilla salasanoissa tai vastaavilla tiedoilla. Datan säilyttämismääräys koskee sen haltijaa, ei kuitenkaan rikoksesta epäiltyä. Määräyksellä voidaan datan haltija velvoittaa säilyttämään data, jolla on merkitystä rikoksen selvittämiseksi. Säännökset sisältävät myös prosessuaalisia määräyksiä.<sup>284</sup>

*Määräaikojen laskeminen* (PKL 10:51 § ja LRITORVL 43 §) määräytyy kyseisen säännöksen mukaan, eikä asiassa sovelleta lakia säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930).

---

<sup>281</sup> HE 222/2010 vp, s. 353 ja HE 41/2017 vp, s. 51.

<sup>282</sup> HE 222/2010 vp, s. 353-354 ja HE 41/2017 vp, s. 51-52.

<sup>283</sup> HE 222/2010 vp, s. 354-355 ja HE 41/2017 vp, s. 52-53.

<sup>284</sup> HE 222/2010 vp, s. 355.

*Kuuntelu- ja katselukiellot* (PKL 10:52 § ja LRITORVL 44 §) käsittelee telekuuntelun, tietojen hankkimisen telekuuntelun sijasta, teknisen kuuntelun ja teknisen katselun kieltoja erilaisin lisäedellytyksin. Absoluuttiset kuuntelu- ja katselukiellot koskevat rikoksesta epäillyn ja oikeudenkäyntiavustajan, papin ja lääkärin, sairaanhoitajan, psykologin ja sosiaalityöntekijän viestintää. Relatiiviset eli ylitörkeissä rikoksissa väistävät kuuntelu- ja katselukiellot koskevat epäillyn ja lähiomaisen, lääkärin ja terveydenhuollon ammattihenkilön tai yleisön saataville toimitetun viestin laatijan tai julkaisijan tai ohjelmatoimittajan harjoittajan taikka tähän oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17:22 §:n 2 mom:ssa tarkoitettussa suhteessa olevan henkilön välistä viestintää. Säännös sisältää kuuntelu- ja katselukiellojen oikeusvaikutukset ja määräykset, mikäli suojatun suhteen osapuolet ovat molemmat samasta tai siihen välittömästi liittyvästä rikoksesta epäiltyjä.<sup>285</sup>

*Tallenteiden ja asiakirjojen tarkastaminen* (PKL 10:53 § ja LRITORVL 45 §) määrää salaisen pakkokeinon tai salaisen tiedonhankintakeinon käytön seurauksena kertyneiden tallenteiden ja asiakirjojen tarkastusvelvoitteen.

*Tallenteiden tutkimisen* (PKL 10:54 § ja LRITORVL 46 §) säännös määrittää ne tahot, jotka saavat tutkia salaisen pakkokeinon tai salaisen tiedonhankintakeinon käytön seurauksena kertyneitä tallenteita. Lähtökohtaisesti nämä tahot ovat tuomioistuin, pidättämiseen oikeutettu virkamies ja kyseisen rikoksen tutkija.

*Ylimääräisellä tiedolla* (PKL 10:55 § ja LRITORVL 47 §) tarkoitetaan telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla saatua tietoa, joka ei liity rikokseen tai joka koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka tutkintaa varten lupa tai päätös on annettu.

*Ylimääräisen tiedon käyttämisen* (PKL 10:56 § ja LRITORVL 48 §) säännös käsittelee ylimääräisen tiedon käyttämistä eri tapauksissa. Lähtökohtaisesti ylimääräistä tietoa saa käyttää rikoksen selvittämisessä, mikäli tieto koskee rikosta, jonka selvittämiseen muutoinkin olisi saanut käyttää kyseistä keinoa. Muussa tapauksessa ylimääräisellä tiedolla tulee voida olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolmen vuotta vankeutta tai eräät säännöksessä luetellut listarikokset. Tuomioistuin päättää ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä.

---

<sup>285</sup> HE 222/2010 vp, s. 355-356 ja HE 41/2017 vp, s. 53-54.

Lisäksi ylimääräistä tietoa saa aina käyttää rikoksen estämiseen tai esitutkintaviranomaisen toiminnan suuntaamiseen ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä.<sup>286</sup>

*Tietojen hävittäminen* (PKL 10:7 § ja LRITORVL 49 §) koskee ylimääräistä tietoa. Tiedot on hävitettävä sen jälkeen, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai jätetty sillensä. Tiedot voidaan eräin säännöksessä viitatuin edellytyksin säilyttää.

*(Telekuuntelun), teknisen kuuntelun ja teknisen laitetarkkailun keskeyttämisen* (PKL 10:58 § ja LRITORVL 50 §) säännös määrää tiedonhankinnan keskeytettäväksi niin pian kuin mahdollista, saadut tallenteet ja muistiinpanot hävitettäväksi, mikäli käy ilmi, että mainittu tiedonhankinta ei kohdistu epäillyn viestiin tai epäilty ei oleskele kyseisessä kuunneltavassa tilassa. Velvollisuus koskee erityispiirteinen myös teknistä laitetarkkailua.<sup>287</sup>

*Kiireellisessä tilanteessa saadun tiedon hävittäminen* (PKL 10:59 § ja LRITORVL 51 §) koskee tilanteita, jossa pidättämiseen oikeutetulla virkamiehellä on ollut oikeus aloittaa tuomioistuimen asteelliseen toimivaltaan kuuluva pakkokeinon käyttö, mutta asiassa toimivaltainen tuomioistuin katsoo, ettei edellytyksiä salaisen pakkokeinon tai salaisen tiedonhankintakeinon käyttöön ole ollut. Tietoja voidaan kuitenkin hyödyntää, mikäli ne täyttävät ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytykset.<sup>288</sup>

*Salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä ilmoittaminen* (PKL 10:60 § ja LRITORVL 52 §) on keskeinen kontrollointimekanismi, jotta tiedonhankinnan kohde voi jälkikäteen valvoa etuaan jouduttuaan tiedonhankinnan kohteeksi. Säännöksessä on lueteltu ne keinot, joiden käytöstä ilmoitus on tehtävä, milloin ja kenelle on ilmoitettava ja miten ilmoitus on tehtävä. Säännös sisältää myös edellytykset ja asteellisen toimivallan ilmoituksen lykkäämisestä ja kokonaan tekemättä jättämisestä.<sup>289</sup>

*Pöytäkirjaa* (PKL 10:61 § ja LRITORVL 53 §) koskeva säännös määrää laatimaan pöytäkirjan puheena olevien keinojen käytöstä poikkeuksetta. Velvoite on keskeinen valvonnan kannalta.<sup>290</sup>

---

<sup>286</sup> HE 222/2010 vp, s. 357-358 ja HE 41/2017 vp, s. 54-55.

<sup>287</sup> HE 222/2010 vp, s. 358-359 ja HE 41/2017 vp, s. 56-57.

<sup>288</sup> HE 222/2010 vp, s. 359 ja HE 41/2017 vp, s. 57.

<sup>289</sup> HE 222/2010 vp, s. 359-362 ja HE 41/2017 vp, s. 57-59.

<sup>290</sup> HE 222/2010 vp, s. 362 ja HE 41/2017 vp, s. 60.

*Asianosaisjulkisuuden rajoittaminen eräissä tapauksissa* (PKL 10:62 § ja LRITORVL 54 §) sallii rajoittaa asianosaisjulkisuutta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annatusta laista poiketen. Säännös on kytketty merkittävilta osin salaisen pakkokeinon tai salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä ilmoittamiseen.<sup>291</sup>

*Teleyrityksen avustamisvelvollisuus ja pääsy eräisiin tiloihin* (PKL 10:63 § ja LRITORVL 55 §) määrää teleyrityksen tekemään telekuuntelun ja televalvonnan edellyttämät avustavat toimenpiteet eri tilanteissa. Sama koskee esitutkintaviranomaisen pääsyä teleyrityksen hallussa oleviin tiloihin.<sup>292</sup>

*Korvaus teleyritykselle* (PKL 10:64 § ja LRITORVL 56 §) luo teleyritykselle oikeuden korvaukseen valtion varoista mainituista avustamisvelvollisuuden mukaisista toimista. Korvaus maksetaan välittömistä kustannuksista. Säännös sisältää korvausmenettelyn prosessuaalisia määräyksiä.

*Rangaistusasteikon lieventämisen vaikutus* (PKL 11:1 § ja LRITORVL 57 §) tarkoittaa sitä, että salaisen pakkokeinon käyttöön tai salaisen tiedonhankintakeinon käyttöön ei vaikuta lievennettyjen rangaistusasteikkojen soveltaminen rangaistusta mitattaessa.

*Salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen valvonta* (PKL 10:65 § ja LRITORVL 62 §) määrittelee ne tahot, joiden on suoritettava salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvontaa. Säännöksessä on myös velvoitteet valvonnasta annettavasta selvityksestä ja kertomuksesta.

*Turvakuuntelu ja katselu* (LRITORVL 60 §) luo toimivallan varustaa rajavartiomies kuuntelun ja katselun mahdollistavalla laitteella tämän toteuttaessa peiteltyä tiedonhankintaa rikoksen esitutkinnassa toteuttaa tehtävässä. Kuuntelu ja katselu saadaan tallentaa, mutta ne on hävitettävä turvaamisen päätyttyä eräin tarkennuksin.<sup>293</sup>

### **3.8 Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan valvontahavainnot**

Kaikkinaisen oikeusturvan ja hyväksyttävyyden kannalta merkittäväällä tavalla epäillyn, sivullisten ja viranomaisten oikeusturvaan vaikuttavia salaisten pakkokeinojen ja salaisten

---

<sup>291</sup> HE 222/2010 vp, s. 363 ja HE 41/2017 vp, s. 60.

<sup>292</sup> HE 222/2010 vp, s. 363 ja HE 41/2017 vp, s. 60.

<sup>293</sup> HE 41/2017 vp, s. 63.

tiedonhankintakeinojen käyttöä on välttämätöntä valvoa. Aikaisemmin alaluvussa 2.3 on käsitelty laillisuusvalvonnan säädöspohjaa. Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistamisen jälkeen, vuodesta 2015 lukien vuosittain annetut Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan valvontakertomukset. Kertomusten valvontahavainnot on esitelty ryhmiteltynä tässä alaluvussa.

Salaisen tiedonhankintakeinon tai salaisen pakkokeinon ilmoittamisessa sen kohteelle on ollut toistuvasti huomautettavaa vuosina 2015, 2016 ja 2019. Samoin vuonna 2016 havaittiin kahdessa hallintoyksikössä olleen viivettä lain edellyttämien pöytäkirjojen laatimisessa.<sup>294</sup>

Perusteiden kirjaamisesta hakemuksiin ja päätöksiin on kiinnitetty huomiota 2020. Perustelut ovat olleet ohuet. Tarkempia perusteluja olisi muun muassa kaivattu siitä, kuinka salaisen pakkokeinon tai salaisen tiedonhankintakeinon ”erittäin tärkeä merkitys” esillä olleissa tapauksissa on ilmennyt. Samoin lisäperusteluja olisi kaivattu siitä, millä perusteella telesoitteen tai telepäätelaitteen on katsottu olleen ”epäillyn hallussa tai tämän käyttämä”.<sup>295</sup>

Valvonnallisesti ajanjaksolla 2015-2020 merkittävimmät poikkeamat olivat: 1) 2018 toteutunut kokonaisuus, jossa Keskusrikospoliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteisessä tutkintaryhmässä oli rajavartiolaitoksen tutkintavastuulle kirjattu törkeän rahanpesun esitutkinta ja haettu asiassa, ainakin ulkoisesti tarkastellen, tähän rikokseen telekuuntelu- ja valvontalupa vailla asiallista toimivaltaa<sup>296</sup>, 2) 2019 vailla asteellista toimivaltaa tehty päätös käyttää peiteltyä tiedonhankintaa törkeän laittoman maahantulon järjestämisen selvittämiseksi<sup>297</sup> ja 3) 2020 toteutettu televalvonnan käyttö laittoman maahantulon järjestämisen ja ihmiskaupan selvittämiseksi<sup>298</sup>.

---

<sup>294</sup> Kertomus, salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan käyttö ja valvonta Rajavartiolaitoksessa 2015, s. 3, kertomus, salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan käyttö ja valvonta Rajavartiolaitoksessa 2016, s. 2 ja kertomus, salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta Rajavartiolaitoksessa 2019, s. 2.

<sup>295</sup> Kertomus, selvitys salaisista pakkokeinosta ja salaisesta tiedonhankinnasta Rajavartiolaitoksessa vuonna 2020, s. 2.

<sup>296</sup> Kertomus, selvitys salaisista pakkokeinosta ja salaisista tiedonhankintakeinoista Rajavartiolaitoksessa vuonna 2018, s. 2.

<sup>297</sup> Kertomus, salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta Rajavartiolaitoksessa 2019, s. 2.

<sup>298</sup> Kertomus, selvitys salaisista pakkokeinosta ja salaisesta tiedonhankinnasta Rajavartiolaitoksessa vuonna 2020, s. 2.

Ensimmäisessä tapauksessa epäselvyyttä aiheutti PTR-lain tulkinta yhteisen tutkintaryhmän puitteissa olemassa olevasta Rajavartiolaitoksen asiallisesta toimivallasta ja toimivallan jaosta suhteesta Keskusrikospoliisiin. Valvonnassa asiaan huomiota kiinnittänyt Rajavartiolaitoksen esikunta totesi päätelminään muun muassa seuraavaa. PTR-lain 7 §:n mukainen tutkintaryhmä voi osallistua myös tiedonhankinta- ja tutkintatoimenpiteisiin toisen viranomaisen tehtäväalueella. Törkeän rahanpesun esitutkinta yksinomaan Rajavartiolaitoksen toimenpitein ja osallistuminen telekuunteluluvan hakuprosessiin ei ole ollut PTR-lain 7 §:n tarkoittamaa osallistumisesta tiedonhankinta- ja tutkintatoimenpiteiden suorittamiseen, vaikka asiassa on perustettu muodollinen yhteinen tutkintaryhmä. Arvostellun toiminnan lieventäväksi asianhaaraksi katsottiin se, Keskusrikospoliisin ja Rajavartiolaitoksen juttuun nimetyt pidättämiseen oikeutetut virkamiehet toimivat asiassa yhteisymmärryksessä, ilman tahallisuutta.<sup>299</sup>

Toisessa tapauksessa Rajavartiolaitoksen pidättämiseen oikeutettu virkamies oli tehnyt päätöksen käyttää PKL 10:14 §:n mukaista peiteltyä tiedonhankintaa törkeän laittoman maahantulon selvittämiseen vailla asteellista toimivaltaa. Asiassa asteellisesti toimivaltaisia ovat LRITORVL 59 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston osastopäällikkö ja apulaisosastopäällikkö. Tapauksen pöytäkirja oli laadittu siten, että tapahtuman keskeiset vaiheet eivät selvinneet ja ilmoitus epäillylle oli myöhässä.<sup>300</sup>

Kolmannessa tapauksessa kysymys oli puuttuvasta asiallisesta toimivallasta salaisen pakkokeinon käyttöön. Esitutkinnassa olleeseen RL 17:8 §:n laittoman maahantulon järjestämisen ja RL 25:3 §:n ihmiskaupan kokonaisuuteen oli haettu ja saatu lupa televalvontaan. Toimivallan edellytyksenä on joko RL 17:8a §:n törkeä laittoman maahantulon järjestämisen tai RL 17:8a §:n törkeä laittoman maahantulon järjestäminen ja siihen liittyvän RL 25:3 §:n ihmiskaupan tai RL 25:3a §:n törkeän ihmiskaupan selvittäminen. Syyttäjälle lyhyehkön esitutkinnan jälkeen menneessä esitutkintapöytäkirjassa keskeisenä selvitettyinä rikoksena oli laittoman maahantulon järjestäminen ilman ihmiskauppaa, jonka tutkinta oli päätetty aikaisemmin.<sup>301</sup>

---

<sup>299</sup> Kertomus, selvitys salaisista pakkokeinosta ja salaisista tiedonhankintakeinoista Rajavartiolaitoksessa vuonna 2018, s. 2.

<sup>300</sup> Kertomus, salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta Rajavartiolaitoksessa 2019, s. 2.

<sup>301</sup> Kertomus, selvitys salaisista pakkokeinosta ja salaisesta tiedonhankinnasta Rajavartiolaitoksessa vuonna 2020, s. 2.



Salaisen tiedonhankinnan käyttömäärät ovat kaiken kaikkiaan olleet maltillisia. Eniten on käytetty teletoimivaltuuksia. Seuraavaksi eniten käyttötapauksia on ollut tarkkailutoimivaltuuksissa. Erityisiä salaisia toimivaltuuksia on käytetty vain vähäisessä määrin. Vuosittainen vaihtelu on ollut maltillista ja useimpien vuosien raporteissa todetaan ”käyttömäärien vastaavan edellisen vuoden lukuja”. Tarkkoja tilastolukuja ei tässä tutkimuksessa käsitellä, koska ne ovat osittain salassa pidettäviä.

Valvonnan perusteella haasteet ovat kohdistuneet lähinnä salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen kontrollointimekanismien toteutumiseen. Käytön jälkeinen pöytäkirjaaminen, perustelujen kattavuus ja epäilylle asianmukaisesti ilmoittaminen ovat menettelytapoja, joilla luodaan edellytykset valvonnalle ja kontrollille. Tästä johtuen käytön jälkeisiä puutteita ei voi pitää hyväksyttävänä ja vähäisinä, vaikka ne käyttäjien kiireisessä arjessa voivatkin siltä tuntua. Asiaan on kiinnitetty johdonmukaisesti huomiota valvontakertomuksissa. Toisena kokoavana havaintona, koskien merkittävimpiä poikkeamia, ovat olleet haasteet asiallisen ja asteellisen toimivallan tunnistamisessa. Syynä ovat osittain olleet PTR-lain tulkinnalliset vaikeudet, perusterikosten kytkennät laittoman maahan-tulon järjestämisen ja ihmiskaupan välillä sekä todennäköisesti kiiretilanteesta johtuva harkinnan kapeus peiteltyyn tiedonhankinnan osalta. Edellä mainitut kytkeytyvät vahvasti tutkinnanjohtajien ammattitaitoon ja harkintaan. Tältä osin voidaan pitää hyvänä Rajavartiolaitoksen esikunnan asiassa kirjallisesti antamaa ohjausta. Jatkokoulutusten ja seminaarien sekä muiden tietoja lisäävien tilaisuuksien roolia ei voi myöskään väheksyä osana tutkinnanjohtajin ammattitaidon syventämistä.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että vakavia valvontahavaintoja tai suoranaisia virheitä on vähän suhteessa käyttömääriin ja salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytön kokonaisuuden haastavuuteen oikeudellisesti ja prosessina. Valvontakertomuksista ei käy ilmi, että puutteet olisivat johtaneen virkamiesten osalta rikosepäilyyn tai salaisen tiedonhankinnan käytön kohteiden oikeudenloukkaukset olisivat olleet laajoja, yksityiselämää vakavasti loukkaavia tai johtaneet syyttömyysolettaman kannalta kohtuuttomuuksiin. Valvonta on ollut selvästi tarpeellista, erityisesti salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja käyttävien virkamiesten ohjaamiseksi.

### **3.9 Yhteenveto**

Rajavartiolaitoksella on kattavahkot, mutta muita esitutkintaviranomaisia asiallisesti suppeammat toimivaltuudet salaisten tiedonhankinta keinojen käyttämiseen LRITORVL

nojalla rikosten estämiseksi ja salaisten pakkokeinojen käyttämiseen PKL perusteella rikosten selvittämiseen. Vaaran torjumiseksi voidaan käyttää lyhytaikaista teknistä kuuntelua, teknistä katselua ja teknistä seurantaä ennen rikostorjuntatoimenpidettä. Tällöin tavoitteena on toimenpiteen turvallinen suorittaminen sekä toimenpiteen suorittajan, kiinniotettavan tai suojattavan henkilön hengen ja terveyden välitön suojaaminen. LRITORVL 58 §:ssä on erikseen säädettyjä rajoitteita siten, että Rajavartiolaitoksen käytössä eivät ole peitetoiminta, valeosto ja tietolähteen ohjattu käyttö. Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan toimivaltuudet voidaan ryhmitellä teletoimivaltuuksiin, tarkkailutoimivaltuuksiin ja erityisiin salaisiin toimivaltuuksiin.

Rajavartiolaitoksen tehtäviin, niiden suorittamiseen ja toimivallan käyttöön liittyy lukuisia periaatteita. Periaatteiden merkitys korostuu silloin, kun lainsäätaja on jättänyt viranomaiselle harkintavaltaa, jonka rajat säännösten perusteella ovat laveat tai epäselvät. Tässä mielessä periaatteilla on merkittävä rooli huolehdittaessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta osana salaista tiedonhankintaa. Rajavartiolaitosta koskevien säädösten tarkastelun perusteella perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaate näyttäisivät olevan keskeisimmät periaatteet salaisen tiedonhankinnan viitekehksessä.

Salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käytön edellytykset jakaantuvat yleisiin ja erityisiin edellytyksiin. Yleiset edellytykset on kootusti kirjattu LRITORVL 14 §:n ja PKL 10:2 §:n. Erityiset edellytykset ovat säännöskohtaisia. Yleiset edellytykset ovat tuloksellisuusodotus, erittäin tärkeä merkitys ja PKL:n osalta lisäksi eräin osin välttämättömyysvaatimus. Näiden osalta harkintavalta on jaettu asteellisen toimivallan käyttäjälle. ”Tuloksellisuusodotus” on edellytys kaikille salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksille. Ollakseen käytettävissä, täytyy suunnitelmallisella tarkkailulla, teknisellä kuuntelulla, teknistä katselulla, henkilön teknisellä seurannalla, teknisellä lait tarkkailulla ja valvotulla läpilaskulla olla ”erittäin tärkeä merkitys” osana rikoksen estämistä. Rikosta selvittäessä keinoihin, joiden osalta edellytetään ”erittäin tärkeää merkitystä” lisätään edellä olevien lisäksi telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijaan. Viime sijaisten salaisten pakkokeinojen osalta vaaditaan välttämättömyyttä. ”Välttämättömyysvaatimus” onkin asetettu Rajavartiolaitoksen osalta edellytykseksi asuntokuuntelulle, sen ulottuessa voimakkaasti yksityisyyden suojan piiriin. Yleisten edellytysten osalta merkittävä vaikutus on Rajavartiolaitoksen asiallisesti rajatulla toimivallalla käyttää sensitiivimpiä salaisia tiedonhankintamenetelmiä. Tietolähteen ohjatun käytön, peitetoiminnan ja

valeoston poissulkeminen vähentää yleisiin edellytyksiin liittyvää pohdintaa. Erityisten edellytysten osalta merkityksellisiä seikkoja ovat säännöksittäin mainittu enimmäisrangaistus tai rikosnimike, taikka edellisten yhdistelmä erityisenä edellytyksenä. Muita erityisiä edellytyksiä voivat olla muun muassa kohdehenkilön asemaan, tiedonhankinnan kohteeseen ja sen laatuun, suostumukseen, välittömään hengen ja terveyden vaaraan ja eräisiin muihin säännöskohtaisiin seikkoihin liittyvät rajoitukset tai mahdollisuudet. Erityiset edellytykset muodostavat salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen kovan ytimen, joissa asteellisen toimivallan käyttäjän harkintavalta on suppea.

Teletoimivaltuuksista on säädetty melko lailla yhdenmukaisesti muiden esitutkintaviranomaisten kanssa. Sääntely vaikuttaa toimivalta. Teletoimivaltuuksia on lisätty maltillisesti Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan keinovalikoimaan. Telekuuntelun toimivaltaisuus on käytössä vain asiallisesti rajattujen rikosten selvittämiseen PKL 10:3 §:n perusteella. Sääntely on yhdenmukainen tullin kanssa. Poliisin osalta rikoksen estämiseen liittyvän eroavan sääntelyn taustalla ovat eräät valtio- ja terrorismirikokset. Systematiikka rikoksen selvittämiseksi on lähes sama, kuin Rajavartiolaitoksella ja Tullilla. Telekuunteluun ja PKL 10:4 §:n mukaiseen tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijaan ei näytä tämän tutkimuksen perusteella liittyvän epäjohtonmukaisuutta tai kehittämistarpeita.

Rajavartiolaitoksen osalta huomio televalvontatoimivaltuudessa kiinnittyy kahteen seikkaan. Ensinnäkin sääntely on arvostelulle altis sen suhteen, että asiallinen raja rikoksen estämiseksi on suppeampi, kuin rikoksen selvittämiseksi. LRITORVL 16 §:n tulisiikin lisätä törkeä väärennys, törkeä kätkemisrikos, ammattimainen kätkemisrikos ja törkeää laitoman saaliin kätkeminen. Tällöin toimivaltuudet rikoksen estämiseksi olisivat yhtenevät rikoksen selvittämisen kanssa. Toisena seikkana huomio kiinnittyy PKL 10:6 § 3 mom:n televalvonnan listarikoksiin, erityisesti huumausainerikokseen, jonka rangaistusmaksimi on enintään 2 vuotta vankeutta ja törkeään tulliselvitysrikokseen, jonka rangaistusmaksimi on enintään 3 vuotta vankeutta. RL 17:8 §:n laittoman maahantulon järjestämisen, voisi katsoa moitittavuuden ja yhteiskunnallisen haitan osalta vertautuvan mainittuihin televalvonnan listarikoksiin. Telekuuntelun, tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijaan ja televalvonnan lisäksi teletoimivaltuuksiin kuuluvat televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella, sijaintitiedon hankkiminen epäillyn tai tuomitun tavoittamiseksi ja tukiasematietojen hankkiminen. Teletoimivaltuudet näiltä osin ja niihin liittyvä asteellinen toimivalta vaikuttaa systemaattiselta ja loogiselta, eikä siihen kohdistu erityistä kritiikkiä.

Rajavartiolaitoksen tarkkailutoimivaltuuksiin kuuluvat, tarkkailu, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu ja tekninen asuntokuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, telesoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen ja laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen. Toimivaltuudet ovat Rajavartiolaitoksen toimialakohtaista asiallista rajaus lukuun ottamatta yhtenevät muiden esitutkintaviranomaisten kanssa.

Tarkkailutoimivaltuuksien kehittämistarpeet liittyvät tämän tutkimuksen perusteella suunnitelmalliseen tarkkailuun, peiteltyyn tiedonhankintaan, tekniseen laitetarkkailuun ja eräiden tarkkailutoimivaltuuksien asteelliseen toimivaltaan. LRITORVL 21 §:n ja PKL 10:12 §:n mukainen suunnitelmallinen tarkkailu on tarkoitettu käytettäväksi sekä reaali maailmassa että virtuaalisesti tietoverkkoympäristössä. Kohteiden tunnistamiseen ja vuorovaikutuksen rajauksiin liittyy tietoverkossa haasteita. Ensimmäinen haaste liittyy suunnitelmallisen tarkkailun kohdistamiseen rikoksesta epäiltyyn, eikä hänen mahdollisesti käyttämänsä IP-osoitteeseen tai vastaavaan. Toinen haaste liittyy virtuaalimaailman nopeuteen ja vuorovaikutuksen moninaisuuteen verrattuna reaali maailmaan. Virtuaalimaailmassa vuorovaikutuksen tavat eroavat reaali maailmasta. Kynnys vuorovaikutukseen on matalampi. Käytännössä suunnitelmallinen tarkkailu verkossa voi johtaa helposti lyhytkestoiseen vuorovaikutukseen vailla luottamuksellista suhdetta, mikäli kohteesta halutaan varmistua ja paljastumisriski pitää pienenä. Peitelty tiedonhankinnan osalta haasteet näyttävät liittyvän perusterikoksiin. LRITOV 23 §:llä rikosten estämisen ja 58 §:llä rikosten selvittämisen osalta asiallinen toimivalta on rajattu muita esitutkintaviranomaisia suppeammaksi. Erityisesti tietoverkossa peitelty tiedonhankinta voisi olla vähäisemmin asiallisin rajauksin käyttökelpoinen keino hankkia tietoja, ilman riskejä oikeudenloukkauksista tai työturvallisuudesta. Sääntelyn osalta olisi mahdollista joko lisätä toimivaltaan kuuluvia listarikoksia joillakin nimikkeillä tai säätää erikseen yksinomaan tietoverkossa tehtävästä peittelystä tiedonhankinnasta. Nykytilanteessa sensitiivisempi peitetoiminta vaikuttaa käyttökelpoisemmalta keinolta.

LRITORVL 31 §:n ja PKL 10:23 §:n tekninen laitetarkkailu on erityisten edellytysten osalta kiinnitetty teknisen kuuntelun perusterikoksiin. Muiden esitutkintaviranomaisten osalta perusterikoksia on laajennettu rangaistusmaksimin lisäksi eräillä listarikoksilla. Teknisen laitetarkkailun osalta listarikosten laajennusta tulisi pohtia lisäämällä niihin myös RL 17:8 §:n mukainen laittoman maahantulon järjestäminen samoin perustein, kuten

televalvonnankin osalta. Laajennus ei olisi kohtuuton myöskään teknisen kuuntelun osalta. Asteellisen toimivallan suhteen ratkaisuoikeus peiteltyyn tiedonhankinnan käyttämisestä Rajavartiolaitoksessa on oikeudellisen osaston osastopäälliköllä tai apulaisosastopäälliköllä. Menettely ei mahdollista päätöksen tekemistä kiiretilanteessa, esimerkiksi viikonloppuisin. Tältäkin osin lainsäädäntöä tulisi kehittää. Muilta osin tarkkailutoimivaltuuksiin ei ole tässä tutkimuksessa tullut esille tarvetta kohdistaa kritiikkiä tai niissä olevien seikkojen tulkinta ei ole arvostelulle altista.

Erityiset salaiset toimivaltuudet ovat tietolähteen ohjattu käyttö, valvottu läpilasku, peite-toiminta ja valeosto. Rajavartiolaitokselle on säädetty lisäksi toimivalta käyttää perusmuo-toista tietolähde toimintaa. Nämä keinot muodostavat salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen sensitiivisimmän kokonaisuuden. Mainittujen keinojen käyttöön liittyy runsaasti jännitteitä, joista keskeisimmät ovat oikeusturva- ja turvallisuusriskit sekä riski rikosprovokaatiosta.

Rajavartiolaitoksen asialliseen toimivaltaan kuuluvat vain tietolähteen käyttö ja valvottu läpilasku. Tietolähteen käytön ei voi katsoa olevan varsinainen salaisen tiedonhankinnan toimivaltuus sen passiivisen luonteen vuoksi, verrattuna tietolähteen ohjattuun käyttöön. Ihmisten valvotun läpilaskun ollessa kategorisesti ja erityisesti turvallisuusnäkökohtien johdosta kielletty, on senkin käyttöala jäänyt Rajavartiolaitoksen toiminnassa olemattomaksi. Vuonna 2005 esitutkintatoimivaltuuksien laajentamisesta alkaen salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja on lisätty Rajavartiolaitoksen keinovalikoimaan maltilla, toimintaympäristö ja yhteiskunnalliset tarpeet huomioiden. Osin perusteluitta ja osin tarpeettomaksi Rajavartiolaitoksen toiminnassa mainiten peite-toiminta, valeosto ja tietolähteen ohjattu käyttö ovat edelleen lisäämättä Rajavartiolaitoksen keinovalikoimaan rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi. Erityisesti digitalisaation johdosta toimintaympäristö on muuttunut ja tietoverkoissa tapahtuva peite-toiminta ja valeosto ovat tulleet entistä käyttökelpoisemmiksi. Näiden edellytykset tietoverkossa ovat sallivammat asiallisen ja asteellisen toimivallan osalta, verrattuna reaali maailmaan. Lainsäätäjän näkemyksenkin mukaan toimivallan käyttö tietoverkossa on muutenkin helpompaa, tarkempaa dokumentoida ja jälkikäteisesti selvitettävissä. Tietoverkon turvallisuusriskejä pidetään vähäisempinä. Tullin osalta sääntely onkin liberaalimpaa yhteiskunnallisin tarpein perusteltuna peite-toiminnan, yksinomaan verkossa tapahtuvan peite-toiminnan, valeoston, yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta tehtävä valeoston ja yksinomaan tietoverkossa tehtävän valeoston osalta. Vaikka päätöksentekomenettely, suunnittelu ja toteutus on

monivaiheinen, asettaen erityisiä vaatimuksia viranomaisyhteistyölle, voidaan kokonaisuutta pitää rikostorjunnalle lisäarvoa tuottavana ja tätä kautta arvioituna sopivana myös Rajavartiolaitokselle samalla systematiikalla säänneltynä. Aukkona lainsäädännössä voidaan pitää sitä, että poliisin osalta peitetoiminnan käyttö törkeän RL 17:8a §:n mukaisen törkeän laittoman maahantulon järjestämisen estämiseen PolL 5:28 §:n nojalla ja selvittämiseen PKL 10:27 §:n perusteella on kokonaan kielletty. Tietolähteen käyttö lisättiin LRITORVL eduskuntakäsittelyssä Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin, osin siksi, että epäselvää oli, onko kyseessä tavanomaiseen oikeuteen perustuva toimi vai toimivaltuus. Eduskunnassa tapahtuneen lisäyksen johdosta lain esityöt ovat ohuehkot ja toisaalta taktinen käyttö edellyttäisi mitä todennäköisimmin tietolähteen ohjatun käytön mahdollisuutta myös Rajavartiolaitoksessa. Erityiset salaiset toimivaltuudet soveltuvat ja monin osin ovat myös tarkoitettu tietoverkoissa toteutettaviksi. Tältäkin osin olisi perusteltua lisätä näitä toimintaympäristön muutosta heijastelevia salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja Rajavartiolaitoksen keinovalikoimaan.

LRITORVL:ssa 39 §:stä alkaen ja PKL:n 10 luvussa ”yhteiset säännökset” otsikon alle kootut säännökset eivät ole salaisen tiedonhankinnan käytön kannalta ensisijaisia toimivaltuussäännöksiä. Kyseessä ovat pääsääntöisesti salaisen tiedonhankinnan käyttöpäätöksen liittyvät velvollisuudet, joissa kyse on salaisia pakkokeinoja tai salaisia tiedonhankintakeinoja koskevista minimointi- tai kontrollointimekanismeista. Säännöksillä mahdollistetaan muun muassa ennakkollinen ja jälkikäteinen kontrolli sekä sisäinen ja ulkoinen valvonta. Yhteiset säännökset varmistavat osaltaan salaisen tiedonhankinnan kohteen ja sivullisten oikeusturvan. Yhteisten säännösten ei voida katsoa rajoittavan rikostorjunnan tehokkuutta.

Salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttöä valvotaan PKL 10:65 §:ssä LRITORVL 62 §:ssä olevien velvoittavien säännösten nojalla. Salaisen tiedonhankinnan oikeussuojajärjestelmä on kokonaisuus, johon liittyvät kiinteästi sääntely, hallinnollinen ohjaus, ammattitaito, lähijohtaminen, sisäinen valvonta ja ulkoinen valvonta. Yksilön kannalta keskeistä on, että salainen tiedonhankinta perustuu ennakoitaviin säännöksiin ja toimivallan käyttöä valvotaan. Käytännön valvonnasta vastaavat EOA, Rajavartiolaitoksen esikunta ja Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt. Päivittäistä esimiestyötä täydentävästä salaisen tiedonhankinnan sisäisestä valvonnasta raportoidaan sisäministeriölle. Ulkoinen valvonta perustuu EOA:n valvontaan. Rajavartiolaitoksen sisäisissä määräyksissä laillisuusvalvonnan keskeisiksi tavoitteiksi määritellään perus- ja ihmisoikeuksien

toteutumisen turvaaminen, Rajavartiolaitoksen toiminnan lakiperusteisuuden varmistaminen ja kansalaisten luottamuksen vahvistaminen toiminnan lainmukaisuuteen. Kohdentamisen osalta Rajavartiolaitoksessa korostetaan sellaisten rajavartiomiehen toimivaltuuksien käytön valvontaa, joilla puututaan kansalaisten perusoikeuksiin. Rajavartiolaitoksen laillisuusvalvonnan painopisteen voikin päätellä olevan muun muassa salaisissa tiedonhankintakeinoissa ja salaisissa pakkokeinoissa.

Käytännön valvonnassa merkittäviä poikkeamia on havaittu vain vähän. Tärkeimmät valvontahavainnot viimevuosilta liittyvät muun muassa PTR-lain tulkintaan yhteisen tutkintaryhmän puitteissa olemassa olevasta toimivallan jaosta, puuttuvasta asteellisesta toimivallasta yksittäisessä tapauksessa ja puuttuvasta asiallisesta toimivallasta sekä harkinnan haasteista suhteessa salaisen pakkokeinon erityisiin edellytyksiin. Muina valvontahavaintoina on havaittu haasteita muun muassa salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen kontrollointimekanismien toteuttamisessa. Käytön jälkeinen pöytäkirjaaminen, perustelujen kattavuus ja epäilylle tehtävät ilmoitukset ovat olleet puutteellisia. Puutteet eivät ole hyväksyttäviä tai vähäisiä. Kontrollointimekanismeilla on tärkeä merkitys osana salaisen tiedonhankinnan kohteen oikeusturvaa. Kokoavasti voi todeta, että vakavia valvontahavainnoja tai suoranaisia virheitä on kaikesta huolimatta vähän suhteessa salaisen tiedonhankinnan haastavuuteen. Ennakollinen, reaaliaikainen ja jälkikäteinen valvonta on toteutunut ja ollut selvästi tarpeellista.

Kokoavasti ja vastauksena tutkimuskysymykseen 2 voidaan todeta, että Rajavartiolaitoksen salaiset pakkokeinot ja salaiset tiedonhankintakeinot ovat kokonaisuutena systematisoitu tämän tutkimuksen alaluvuissa 3.3-3.7. Rikoksen estämiseen Rajavartiolaitoksen käytettävissä olevat salaiset tiedonhankintakeinot LRITORVL 13 §:n perusteella ovat televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen tarkkailu (tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu), telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku. Tekninen tarkkailu on käytettävissä myös vaaran torjumiseen. Mainitut keinot ovat asiallisesti rajattu Rajavartiolaitoksen tutkittaviksi kuuluviin rikoksiin yleisillä ja erityisillä edellytyksillä. Rajausten johdosta käyttöala on suppeahko. Rikoksen selvittämiseksi Rajavartiolaitoksen käytössä ovat PKL 10 luvun mukaisista salaisista pakkokeinoista yleisin ja erityisin edellytyksin rajatut sekä LRITORVL 58 §:ssä erikseen rajoitetut tai kielletyt salaiset pakkokeinot seuraavasti: telekuuntelu, tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijaan, televalvonta, televalvonta telesoitteen tai

telepäätelaitteen haltijan suostumuksella, sijaintitietojen hankkiminen epäillyn tai tuomitun tavoittamiseksi, tukiasematietojen hankkiminen, tarkkailu ja suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu ja tekninen asuntokuuntelu, tekninen tarkkailu (tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu), teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen, tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku. Erikseen kiellettyjä salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja ovat peitetoiminta, valeosto ja tietolähteen ohjattu käyttö. Tarkemmin kunkin salaisen pakkokeinon ja salaisen tiedonhankintakeinon säännöstä, näiden systematiikkaa ja tulkintaa on käsitelty edellä mainituissa alaluvuissa.

Tutkimuskysymyksen 3 osalta voidaan todeta, että Rajavartiolaitoksella on varsinaisista esitutkintaviranomaisista asiallisesti rajatuimmat ja asteellisen toimivallan osalta tiukimmin säännellyt salaiset pakkokeinot ja salaiset tiedonhankintakeinot. Merkittävimmät poikkeukset ovat poissuljetut peitetoiminta, valeosto ja tietolähteen ohjattu käyttö. Eräin osin myös niin sanotut listarikokset ovat sallivampia poliisin ja tullin osalta, esimerkiksi telekuuntelun ja teknisen kuuntelun osalta. Tämän tutkimuksen lähteistö ei tarjoa selvää vastausta siihen, miksi sääntely Rajavartiolaitoksen osalta on muita suppeampi. Hallituksen esityksiä tarkastelemalla voi huomata, että Rajavartiolaitoksen osalta peitetoimintaa ja valeostoon on 2005 lähtien suhtauduttu poissulkevasti. Säädosmuutoksia ei ole tehty. Sama linja on sittemmin omaksuttu myös tietolähteen ohjatun käytön osalta. Taustalla voidaan arvioida olevan muita seikkoja kuin lainsäädännön tarkoituksenmukaisuus ja sopivuus taktiseen tutkintaa, etenkin kun muun muassa tullilla vastaavat keinot ovat käytössä. Vastanykyisin voimassa olevan LRITORVL säätämisen yhteydessä kokonaisuus on muuttunut vähäisessä määrin. Tietolähteen käyttö lisättiin Rajavartiolaitoksen keinovalikoimaan.

Vastaus tutkimuskysymykseen 4 rakentuu alaluvuissa 2.3 ja 3.8 esille tulleiden seikkojen pohjalle. Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan valvonta perustuu lainsäädäntöön ja Rajavartiolaitoksen sisäisiin ohjeisiin. Sisäinen ja ulkoinen valvonta jäsentyy ajan suhteen ennakkolliseen, reaaliaikaiseen ja jälkikäteiseen oikeussuojaan. Sisäisessä valvonnassa Rajavartiolaitoksella on läpi organisaation ja ulkoisessa valvonnassa muun muassa tuomioistuimilla sekä EOA:lla on toisiaan täydentävä roolinsa. Rajavartiolaitos pyrkii kohdentamaan valvontansa sellaisten rajavartiomiehen toimivaltuuksien käyttöön, joilla puututaan kansalaisten perusoikeuksiin. Näistä kontrollointimekanismeista ja salaisen tiedonhankinnan oikeussuojajärjestelmästä muodostuu kokonaisuus, johon liittyvät kiinteästi



sääntely, hallinnollinen ohjaus, ammattitaito, lähijohtaminen, sisäinen valvonta ja ulkoinen valvonta. Rajavartiolaitoksen valvonnan osalta voidaan todeta, että vakavia valvontahavaintoja tai suoranaisia virheitä on vähän suhteessa käyttömääriin ja salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytön kokonaisuuden haastavuuteen oikeudellisesti ja prosesseina. Valvontakertomuksista ei käy ilmi, että puutteet olisivat johtaneen virkamiesten osalta rikosepäilyyn tai keinojen käytön kohteiden oikeudenloukkaukset olisivat olleet laajoja, yksityiselämää vakavasti loukkaavia tai johtaneet syyttömyysolettaman kannalta kohtuuttomuuksiin. Valvontaa on kertomusten perusteella ollut riittävästi. Oikeusasiamiehelle ei ole kanneltu Rajavartiolaitoksen salaisesta tiedonhankinnasta<sup>302</sup>. Valvonnassa havaitut puutteet ovat liittyneet kontrollointimekanismien toteutumiseen salaisen tiedonhankintakeinon käyttämisen päätyttyä ja lähinnä pidättämiseen oikeutettujen virkamiesten haasteisiin asiallisen ja asteellisen toimivallan tunnistamisessa. Johtopäätöksenä voikin todeta, että salainen tiedonhankinta on haastava kokonaisuus, jossa säännösten laajuus, viittaustekniikka ja viranomaisyhteistyö vaativat erityistä ammattitaitoa, perehtyneisyyttä ja harkintaa.

#### **4 RAJAVARTIOLAITOKSEN RIKOSTORJUNNAN TOIMINTAYMPÄRISTÖ**

Tässä luvussa tarkastellaan Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimintaympäristöä menneen kehityksen ja arvioitujen tulevien muutosten valossa. Luvun tarkoituksena on luoda yksi portinpieli päätelmille tarpeellisista salaisen tiedonhankinnan toimivaltuus muutoksista. Luvun lopussa vastataan toimintaympäristöä koskevaan tutkimuskysymykseen.

##### **4.1 Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimintaympäristön keskeisiä muutoksia 2010-luvulla**

Rajavartiolaitoksen vuosittain annettavat tilinpäätökset sisältävät johdon katsaukset, joissa raportoidaan tiiviisti kuluneen vuoden tärkeimmät tapahtumat ja ilmiö tason kokonaisuudet. Katsauksen taustana on rajavartiolaitoksen tuottama tilannekuva ja arviot. Kyseisen katsauksen voi katsoa kattavasti ilmentävän rajavartiolaitoksen kunkin vuoden tilannetta ja toimintaympäristöä. Tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatiminen perustuu Lakiin rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005), valtioneuvoston asetukseen

---

<sup>302</sup> Kts. Oikeusasiamies, kantelut. Saatavilla [www-muodossa](https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi_FI/web/guest/ratkaisut) < [https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi\\_FI/web/guest/ratkaisut](https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi_FI/web/guest/ratkaisut)> 18.7.2021

rajavartiolaiksesta (651/2005), lakiin valtion talousarviosta (423/1988) ja asetukseen valtion talousarviosta (1243/1992).<sup>303</sup>

Johdon katsausten perusteella toimintaympäristön keskeisiä tekijöitä ovat olleet koko menneen vuosikymmenen itärajan rajaturvallisuustilanne ja Venäjä, Välimeren alueen siirtolaistilanne ja sen heijasteet koko Euroopan Unionin alueelle, rajaliikenteen volyyymi maa- ja ilmarajalla sekä Rajavartiolaituksen sopeuttamisohjelma.<sup>304</sup> Vuodesta 2014 alkaen toimintaympäristössä tapahtui merkittäviä muutoksia. Euroopan turvallisuustilanne muuttui nopeasti Venäjän toimien seurauksena, Välimeren alueelta koko Eurooppaan suuntautunut siirtolaisvirta koetteli koko Euroopan yhtenäisyyttä ja hybridivaikuttamisesta tuli tunnistettu ilmiö. Hybridivaikuttamisen keinovalikoimaan kuuluvat myös terrorismi, siirtolaiset ja rikollisuus.<sup>305</sup> Vuonna 2014 alkanut kehitys on jäänyt pysyväksi tilaksi myös Rajavartiolaituksen toimintaympäristössä. Rajojen merkitys valtiolle tuli tiettäväksi myös covid-19 pandemian seurauksena<sup>306</sup>.

Johdon katsauksia tarkastellessa voi havaita, että 2010-luvun ensimmäinen puolikas oli suhteellinen rauhallinen ja ennakoitavissa oleva ajanjakso, jolle leimallista oli toimintojen tehostaminen, haasteet rajaliikenteen kasvun hallinnassa ja hallittu rikostilanne. Vuosikymmenen jälkimmäinen puolikas on muodostunut haastavaksi, sisältäen kaikki edellä mainitut toimintaympäristön muutokset. Rajavartiolaituksen johdon retoriikassa tilanne on ”muuttunut pysyvästi heikoimmaksi ja vaikeammiksi ennakoitavaksi”<sup>307</sup>. Muutos on ollut nopea. Kertomusten perusteella Rajavartiolaituksen johdolle huolta ovat aiheuttaneet lainsäädännön ajantasaisuus, henkilöstön liian vähäinen määrä, niukat taloudellisesti resurssit sekä vanheneva kalusto ja rapautuva infrastruktuuri. Muutoksen nopeudesta huolimatta korjaavat toimenpiteet ovat olleet melko hitaita. Lisää koulutettua henkilöstöä saatiin noin vuodessa<sup>308</sup>. Lainsäädännön kehittäminen on nopeimmillaankin kestänyt runsaat kaksi vuotta<sup>309</sup>. Kokoavasti voikin todeta, että pääsääntöisesti Rajavartiolaitos kohtaa toimintaympäristön muutokset niillä resursseilla ja lainsäädännöllä, jotka sillä on käytössään tänään. Mennyt vuosikymmen on todistanut ennakoinnin tarpeen.

<sup>303</sup> Määräys 2020, Rajavartiolaituksen toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmä, s. 1.

<sup>304</sup> Kts. muun muassa Rajavartiolaituksen tilinpäätökset 2010 – 2020, johdon katsaukset, s.2.

<sup>305</sup> Kts. Rajavartiolaituksen tilinpäätökset 2014-2020, johdon katsaukset, s:t 2.

<sup>306</sup> Rajavartiolaituksen tilinpäätös 2020, johdon katsaus, s.2.

<sup>307</sup> Rajavartiolaituksen tilinpäätös 2018, johdon katsaus, s.2.

<sup>308</sup> Rajavartiolaituksen tilinpäätös 2018, johdon katsaus, s.2.

<sup>309</sup> Rajavartiolaituksen tilinpäätös 2019, johdon katsaus, s.2.

2010-luvulla toteutetut lainsäädännön muutokset eivät ilmennä edellä tarkasteltujen tilinpäätösten lailla toimintaympäristön nopeaa muutosta. 2010-luvun keskeisimmät Rajavartiolaistosta ja erityisesti sen rikostorjuntaa koskevat lainsäädännön muutokset ovat olleet PTR-laki 1.1.2010 (688/2009), rajavartiolain kokonaisuudistus 15.6.2010 (478/2010), rikoslain muutos 1.4.2014 (146/2014), rajavartiolain tarkastus 1.10.2014 (479/2014), laki rikostorjunnasta Rajavartiolaistoksessa 1.4.2018 (109/2018) ja rajavartiolain muutos 1.4.2019 (9/2019).

Yleisperustelujen mukaan PTR-lailla säädettiin lain tasolla poliisin, tullin ja Rajavartiolaistoksen yhteistoiminnasta. Säännöksellä parannettiin mainittujen viranomaisten yhteistoimintaa erityisesti rikostorjunnassa, mahdollistamalla uusia yhteistyömuotoja ja henkilöstön, tilojen ja välineistön käyttöön liittyvästä yhteistoiminnasta.<sup>310</sup> Yhteistyön kehittämistarvetta perusteltiin muun muassa länsieurooppalaisella integraatiolla, neuvostojärjestelmän romahduksella ja näitä seuranneella toimintaympäristön muutoksella kansainvälisempään suuntaan. Erityisesti poliisin tarpeet PTR-yhteistyöhön, vastapainona ihmisten, pääoman ja palvelujen vapaan liikkumisen mahdollistaman laaja-alaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan on tunnistettu hallituksen esityksessä.<sup>311</sup>

15.6.2010 voimaan tullut rajavartiolain kokonaisuudistus oli merkittävä erityisesti Rajavartiolaistoksen rikostorjunnan kannalta. Muutoksessa telepakkokeinojen käyttö Rajavartiolaistoksessa tehtiin mahdolliseksi ja POV:en piiriä laajennettiin<sup>312</sup>. Säädosmuutosta ei perusteltu toimintaympäristön muutoksella. Perustelujenkin mukaan kyseessä oli vuonna 2005 voimaan tulleen rajavartiolain ”valuvikojen” korjaaminen, sekä harkittu toimivallan asiallisten ja asteellisten rajoitteiden poistaminen<sup>313</sup>. Telepakkokeinojen käyttöönotto perusteltiin toiminnan tehostumisella, kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksilla ja välttämättömänä keinona selvittää vakavimpia rikoksia.<sup>314</sup>

1.4.2014 voimaan tulleella rikoslain muutoksella tarkennettiin RL 17:8 ja 17:8a §:n laittoman maahantulon järjestämisen ja törkeän laittoman maahantulon järjestämisen

---

<sup>310</sup> HE 26/2008 vp, s. 1.

<sup>311</sup> HE 26/2008 vp, s. 5-6.

<sup>312</sup> HE 219/2008 vp, s. 1.

<sup>313</sup> HE 219/2008 vp, s. 5.

<sup>314</sup> HE 219/2008 vp, s. 20-21.

tunnusmerkistöä. Oikeudenvastaista menettelyä laajennettiin huomioiden laittoman maahantulon tekotavat ja kehitys.<sup>315</sup>

1.10.2014 alkaen voimaan tulleella Rajavartiolaiton osittaisuudistuksella selkeytettiin lähinnä Rajavartiolaitosta koskevia rikostorjunnan toimivaltuuksia. Rajavartiolaitoksen tutkintavastuulle ja salaisten pakkokeinojen kohteeksi lisättiin joitakin rikoksia kuten törkeä metsästysrikos. Muun muassa voimakeinojen käyttöä, toiminnan yleisiä periaatteita, rajatarkastusten toimivaltuuksia ja rajavyöhykettä koskevaa sääntelyä tarkennettiin.<sup>316</sup> Kysyessä oli säännösten täydentäminen ja täsmentäminen<sup>317</sup>.

1.4.2018 Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta säädettiin oma laki. Laki Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta kokosi Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevat säännökset ja käytössä olleesta viittaustekniikasta muihin säännöksiin luovuttiin. Hallituksen esityksellä ei rikostorjunnan toimivaltuuksiin esitetty merkittäviä muutoksia.<sup>318</sup> Eduskunnassa kokonaisuuteen lisättiin aikaisemmin käsiteltyä toimivaltuus perusmuotoiseen tietolähdetoimintaan.<sup>319</sup> Uutta säädöstä ei perusteltu toimintaympäristön muutoksella, vaikka kiistämättä vuosikymmenen merkittävimmät muutokset olivat vastikään tapahtuneet.

1.4.2019 voimaan tulleella rajavartiolain muutoksella säädettiin ns. ”hybridisäännökset”, joilla kehitettiin ”Rajavartiolaitoksen ja rajavartiomiehen normaaliolojen toimivaltuuksia siten, että Rajavartiolaitos voi varautua sekä nopeasti ja tehokkaasti vastata Suomen turvallisuusympäristössä ilmeneviin uhkiin sekä itsenäisesti että yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa.” Kysymyksessä oli lähinnä toimivaltuuksia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen rajanylityspaikoilla, Rajavartiolaitoksen toimiloissa ja -alueilla.<sup>320</sup> Lainsäädäntömuutos on siinä mielessä poikkeava tässä kontekstissa, että sen lähtökohtana voidaan pitää 2014 alkanutta Venäjän ja Ukrainan konfliktia. Perusteluina käytettiin laajasti muun muassa muuttunutta turvallisuustilannetta lähialueilla, hybridivaikuttamista ja -uhkia, laittoman maahantulon uhkaa ja sen taustalla olevia kehityssuuntia.<sup>321</sup> Poikkeavaa oli myös se, että lainsäädännöllä varauduttiin tuleviin tilanteisiin

---

<sup>315</sup> HE 164/2013 vp, s. 3.

<sup>316</sup> HE 220/2013 vp, s. 20-22.

<sup>317</sup> HE 220/2013 vp, s. 1.

<sup>318</sup> HE 41/2017 vp, s. 1.

<sup>319</sup> HaVM 28/2017 vp, s. 9-15.

<sup>320</sup> HE 201/2017 vp, s. 1.

<sup>321</sup> HE 201/2017 vp, s. 5.

ilman, että uhkat varsinaisesti olisivat vielä konkretisoituneet. Toteutustavaksi valittiin uhiin vastaaminen kattavasti normaaliolojen toimivaltuuksilla.<sup>322</sup>

Luonnollisesti merkittävä muutos oli vuoden 2014 alusta voimaan tullut esitutkinta- ja pakkokeinolain kokonaisuudistus, jonka sisältöä on tämän tutkimuksen ydinainesta voimassa olevana oikeutena. Kokonaisuudistuksen osalta muutokset olivat lähinnä lainsäädännön täsmällisyyttä ja kattavuutta lisääviä<sup>323</sup>. Salaisia pakkokeinoja koskien tunnistettiin toimintaympäristön vaatimukset ja tekniikkaneutraali sääntely.<sup>324</sup> Mikä johti muutamiin uusiin säännöksiin, esimerkiksi PKL 10:23 §:n teknisen laitetarkkailun käyttöönottoon.

Lisäksi merkittävänä muutoksena on syytä mainita 4.12.2019 voimaan tullut Euroopan parlamentin ja neuvoston raja- ja merivartioasetus (EU 2019/1896), joka on eurooppalaisen rajaturvallisuuden ja sen mekanismien kannalta keskeinen. Asetus ei kuitenkaan koske tämän tutkimuksen mukaisia salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja.

Kokoavasti voi todeta, että rikostorjuntaa ja erityisesti salaisia pakkokeinoja tai salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia lakimuutoksia edellä olevista olivat PTR-laki, vuoden 2010 rajavartiolain kokonaisuudistus, vuoden 2014 esitutkinta- ja pakkokeinolain kokonaisuudistus sekä vuoden 2018 Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain säätäminen. Toimintaympäristöä ja vielä toteutumaton tulevaisuutta käsiteltiin merkittäväällä tavalla ja ennakkollisesti vuonna 2019 voimaan tulleella rajavartiolain muutoksella, ns. ”hybridisäännösten” muodossa. Salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen osalta merkittävimmät muutoksia ovat olleet 2010 käyttöön otetut telepakkokeinot, 2014 muiden esitutkintaviranomaisten tavoin kattavasti kehittyneet salaisen tiedonhankinnan säännökset ja 2018 rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain käyttöönoton myötä toimivaltuuksiin lisätty perusmuotoinen tietolähteen käyttö.

## 4.2 Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimintaympäristön tulevaisuus

Tämä tutkimus ei ole tulevaisuustutkimus. Tarkoituksena on avata tulevaisuutta siinä määrin, että näkökulma tulevaisuuteen on selvä ja se luo taustaa johtopäätöksille lainsäädännön

---

<sup>322</sup> HE 201/2017 vp, s. 5.

<sup>323</sup> HE 222/2010 vp, s. 1.

<sup>324</sup> HE 222/2010 vp, s. 113. ”Salaisia pakkokeinoja koskevien säännösten tulee kyetä vastaamaan toimintaympäristön teknisen kehittymisen asettamiin haasteisiin, mikä on otettava huomioon voimassa olevan lainsäädännön toimivuutta arvioitaessa. Tämä koskee niin käytettäviä menetelmiä kuin niiden kohteena olevaa toimintaakin.”

kehittämisen näkökulmasta. Megatrendeihin pohjaava lähestymistapa on laajasti käytetty ja perustuu globaaleihin ilmiöihin, niihin liittyviin trendeihin ja näistä seuraaviin vaikutuksiin Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimintaympäristöön. Tässä kohtaa lähteistö on pidetty tiiviinä, keskittyen kokoaviin aineistoihin ja niiden johtopäätöksiin.

Yleisesti toimintaympäristöllä tarkoitetaan sosiokulttuurista, poliittista, ekologista ja taloudellista kokonaisuutta, jossa tarkasteltava toimija toimii. Toimintaympäristön kulis- seja ovat resurssit ja lainsäädäntö, jonka lisäksi se muodostuu eri toimijoista ja näiden vuorovaikutuksesta. Toimintaympäristön muutoksia voi tarkastella jäljittämällä, tunnistamalla ja analysoimalla megatrendejä, trendejä, heikkoja signaaleja, viljejä kortteja ja ”driving force” ilmiöitä.<sup>325</sup>

#### 4.2.1 Megatrendit tulevaisuuden muutosten taustana

Megatrendejä voi kuvata yleisiksi kehityssuunniksi, joiden taustalla on erilaisia ilmiöitä. Muutoksen kaari on laaja. Usein megatrendit, ollakseen megatrendejä, vaikuttavat globaalisti. Kehitys on pitkän ajanjakson samansuuntaista. Megatrendit antavat kuvaa laajoista muutoksista, niillä on monesti syy-seuraus-suhteisia vaikutuksia ja kytkentöjä yhteiskunnan toimintoihin ja tätä kautta myös viranomaisten työhön. Megatrendille ei ole olemassa yhtä tieteellistä määritelmää. Sen sijaan maailmaa, yhteiskuntia ja yksilöjen elämää muuttavista keskeisimmistä megatrendeistä vallitsee laajahko yksimielisyys. Käytettäessä megatrendejä työkaluna tulevaisuuden arvioimisessa, siihen varautumisessa ja sen vaikutusten hallinnassa täytyy ymmärtää megatrendien ja niihin kuuluvien trendien linkittyminen toisiinsa ja näiden liittyminen laajempaan kokonaisuuteen. Megatrendit eivät ole yllättäviä asioita. Ne ovat olemassa jo nyt ja niiden vaikutuksia on havaittavissa arkipäivässämme. Megatrendejä tarkennetaan trendeillä, heikoilla signaaleilla ja näiden välisten jännitteiden tarkastelulla.<sup>326</sup> Hyvä esimerkki on covid-19 pandemia. Pandemiaa itsessään ei voida pitää yllätyksenä, sen sijaan yllättävää on ollut sen alkuvaiheen tunnistamisen haasteet, leviämisen mekaniikka sekä vaikutukset laajasti yhteiskuntien toimintaa ja yksilöihin. Voidaankin nähdä, että vaikka pandemia trendinä tunnistettiin ja siihen varauduttiin, ei siihen liittyviä heikkoja signaaleja tulkittu oikein, sen linkityksiä ei osattu ennakoita ja sen aiheuttama jännite suhteessa esimerkiksi kaupungistumisen megatrendiin on ollut kiinnostava.

---

<sup>325</sup> Rubin Anita, tulevaisuudentutkimuskeskuksen oppimateriaaleja 2015, mitä on toimintaympäristön muutosten tarkastelu?

<sup>326</sup> Sitra 2020, s. 2-7.

Edellä todetusti ”vahvistettua megatrendien luetteloa” ei ole olemassa. Tämän tutkimuksen sisäistä turvallisuutta ja rikostorjuntaa korostavien lähdeaineistojen perusteella keskeisimmiksi megatrendeiksi on valikoitunut ilmastonmuutos, kaupungistuminen, teknologian kehitys, väestörakenteen muutokset sekä talouden, demokratian ja ihmisten arvopohjan polarisaatio<sup>327</sup>. Muun muassa Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta ja poliisin toimintaympäristöarvio rikollisuudesta nojaavat megatrendeihin isoissa linjoissa<sup>328</sup>. Rajavartiolaitoksen strategia ja tulossuunnitelma 2021 sekä toiminta- ja taloussuunnitelma 2022-2025 ovat painottuneet ratkaisujen hakemiseen ja ilmentävät olemassa olevia ja lähitulevaisuuden konkreettisia haasteita sekä niitä keinoja, joilla haasteisiin vastataan. Edellä mainittujen asiakirjojen toimintaympäristön kuvauksissa on havaittavissa seikkoja, jotka pohjaavat megatrendeihin.<sup>329</sup> On loogista, että megatrendien painotus on vahvempaa hallinnon ylätasolla, esimerkiksi sisäisen turvallisuuden selonteossa. Huolimatta globaalista luonteestaan megatrendit painottuvat ja näyttäytyvät eri tavoin eri puolilla maailmaa<sup>330</sup>. Tällöin myös ongelmien ratkaisut voivat olla erilaisia ja ratkaisujen vaikutus keskinäistä jännitettä lisäävä.

Aikaisemmin todetusti megatrendit vaikuttavat globaalisti, yhteiskuntiin ja yksilöihin. Luonnollisesti asia ei ole yksioikoinen ja tunnistettua haastetta ei voi poistaa muutamalla ”vastatoimenpiteellä”. Kysymys on ennakoinnista ja sen osaamisesta. Tulevaisuus toteutuu todennäköisesti jollain lailla yllättävänä ja ennakoimattomana, koska megatrendien keskinäisjännitteet muuttavat käytännön ilmenemää<sup>331</sup>. Megatrendejä ei tulisikaan nähdä vääjäämättöminä, niiden oletukset tulisi osata haastaa, heikkoja signaalejakin tulisi havainnoida ja epäjatkuvuuksia ennakoida. Muutokset tulisi nähdä ihmisten tasolta ja tulevaisuudessa tulisi nähdä toivoa<sup>332</sup>. Viranomaisten tasolla orientaatio on ensimmäinen askel mukautumisessa muutokseen ja siihen megatrendit ovat hyvä työkalu. Kalliiden resursuaalisten panostusten lisäksi viranomaiset voivat koulutuksella, harjoittelulla ja lainsäädännöllä melko kustannusneutraalisti varautua tulevaisuuteen. Näihin megatrendeistä johdetut skenaarit tarjoavat hyvän lähestymistavan. Rajavartiolaitoksen osalta megatrendeihin voi kytkeytyä muun muassa seuraavaksi esiteltäviä kehityskulkuja. Hahmotellut kehityskulut

---

<sup>327</sup> Vrt. muun muassa Sitra 2020, Valtioneuvoston (VN) selonteko sisäisestä turvallisuudesta 2021 ja poliisin toimintaympäristö 2019, osa 1/6 rikollisuus. Kaikissa mainituissa lähteissä käsitellään megatrendejä eri näkökulmasta ja eri tavoin nimettynä. Kysymys on paljolti näkökulmasta ja käyttötarkoituksesta.

<sup>328</sup> Kts. muun muassa VN selonteko 2021 ja poliisin toimintaympäristö 2019, osa 1/6 rikollisuus.

<sup>329</sup> Rajavartiolaitoksen strategia 2027 ja Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelma 2021 sekä toiminta- ja taloussuunnitelma 2022-2025.

<sup>330</sup> Sitra 2020, s. 55-56.

<sup>331</sup> Sitra 2020, s. 6-7.

<sup>332</sup> Sitra 2020, s. 58.

eivät toteudu sellaisenaan ja toteutumisen aikajännekin tässä kokoluokassa on ennustamattonta. Valmistautumisen voi aloittaa kuitenkin jo tänään ja toimenpiteitä tarkentaa ajan saatossa.

*Ilmastonmuutos* lisää ilmaston lämpenemistä. Äärimmäiset sääolot yleistyvät ja luonnon monimuotoisuus vähenee. Alueittain resursseja ylikulutetaan, maaperä köyhtyy ja jätteiden määrä kasvaa. Ihmisten elinolosuhteen heikkenevät muun muassa kuivuuden esimerkiksi Afrikassa ja resurssien niukkuuden takia esimerkiksi eräissä osissa Aasiaa.<sup>333</sup> Mainitut seikat voimistavat väestöliikkeitä, jotka näkyvät valtioiden rajoilla. Väestöliikkeiden lisääntyminen luo markkinoita siitä hyötyville rikollisille. Muun muassa asiakirjaväärennösten ja laittoman maahantulon järjestämisen markkinat laajenevat kysynnän lisääntyessä. Ihmiskaupalle on enenevästi potentiaalisia uhreja. Rajavartiolaitos kohtaa väestöliikkeet Suomen ja Euroopan rajoilla.

*Kaupungistuminen* jatkuu kaikkialla maailmassa. Vuoteen 2050 mennessä 70 prosenttia ihmisistä asuu kaupungeissa. Osaltaan globaalia tulevaisuutta määrittelevät Aasiaan ja Afrikkaan syntymässä olevat megakaupungit. Parhaimmillaan kaupungit ovat kestäviä infrastruktuurin ja hallinnon yksiköitä ja pahimmillaan toivottomuutta lisääviä slummeja. Ihmisten keskittyminen lisää uskontojen ja erityisesti ideologioiden merkitystä. Samoin pohja vastakkainasettelulle on mahdollinen erilaisten ihmisten keskittyessä pienelle alueelle. Maaperä populismille, vastakkainasettelulle ja erilaiselle hyväksikäytölle tai riistolle on mahdollinen.<sup>334</sup> Epäonnistunut kaupungistuminen lisää Rajavartiolaitoksen näkökulmasta muuttoliikettä, kuten ilmastonmuutos. Myös kansallisesti kaupungistuminen voi luoda olosuhteita uskoon, rotuun ja sosioekonomiseen asemaan perustuvalla eriarvoistumiselle sekä hyväksikäytölle. Muun muassa olosuhteet työperäiselle ja seksikaupan uhrien ihmiskaupalle voivat pahimmillaan muuttua nykyistä edullisemmiksi.

*Teknologia* kehittyy nopeasti, vaikuttaen toimintatapoihin, yhteiskuntaan ja arkipäivään. Teknologia muuttaa muun muassa teollisuuden, yhteiskunnan ja viranomaisten toimintatapoja. Tekoäly sekä ihmisten ja teknologian vuorovaikutus lisääntyvät arjen toiminnoissa. Teknologian ymmärtäminen korostuu, koska monia arkisia toimintoja siirretään digitaalisille alustoille.<sup>335</sup> Rajavartiolaitoksen näkökulmasta haasteena ovat sen omien digitaalisten

---

<sup>333</sup> Sitra 2020, s. 14 ja VN selonteko 2021, s. 31.

<sup>334</sup> Sitra 2020, s. 22-25 ja VN selonteko 2021, s. 31-32.

<sup>335</sup> Sitra 2020, s. 38-40 ja VN selonteko 2021, s. 31 ja 32-33.



järjestelmien käytettävyys ja turvallisuus, digitalisaation tarjoamat mahdollisuudet hankkia tietoa ja esimerkiksi todisteita muun muassa rikostorjunnassa. Virtuaaliset ympäristöt tarjoavat mahdollisuuden jakaa tietoa massamaisesti laiton toimintaa harjoittavien välillä ja löytää rikokselle uhreja. Rikokset kansainvälistyvät, rikolliset verkostoituvat ja rikosten teettäminen ulkomailta ohjattuna helpottuu. Toisaalta rikostutkinnoissa käsiteltävän aineiston määrä, laatu ja alustat monimutkaistuvat.<sup>336</sup> Rajavartiolaitoksen tutkimat vakavimmat rikokset ovat lähtökohtaisesti kansainvälisiä. Todennäköisesti digitalisaatio luo Rajavartiolaitoksen rikostorjunnalle sekä mahdollisuuksia että lisää sen työmäärää.

*Väestörakenteen muutokset vaihtelevat kansallisesti ja kansainvälisesti. Suomessa ja Euroopassa väestö ikääntyy. Esimerkiksi Afrikassa väestönkasvu ja verraten matala odotettavissa oleva elinikä pitävät väestön ikääntymisen kurissa. Muuttoliikkeet muuttavat väestörakennetta ja Suomeen suuntautuva maahanmuutto voi lisääntyä. Naisten ja tyttöjen asema vahvistuu, mutta siinä on merkittäviä kulttuurisia eroja, jotka voivat lisätä eriarvoistumista ja vastakkainasettelua.<sup>337</sup> Väestörakenteen muutoksella ei maahanmuuttoa ja sen laittomia lieveilmiötä laajemmin ole vaikutusta Rajavartiolaitokseen. Työvoiman saataavuus ja syrjäseutujen arjen turvallisuus voivat olla ajoittainen Rajavartiolaitoksen kohtamia haasteita.*

*Talouden, demokratian ja ihmisten arvopohjan polarisaatio on etenevä ilmiö. Taloudellinen valta ja omaisuus keskittyy enenevässä määrin. Demokratiaa haastetaan sisältä populististen voimien ja sosiaalisen median tarjoaman vastakkainasettelun foorumia hyödyntämällä. Demokratiaa haastaa myös vahvojen johtajien ihannointi sekä demokratian hidastuminen suhteessa keskusjohtoisiin valtioihin. Yksikertaisten ratkaisujen ja nopeiden muutosten kaipuu nostaa keskitetyn vallan suosioita, samalla on helppo unohtaa asiaan mahdollisesti liittyvät yksityiselämän suojan ja osallistumisen mahdollisuuksien kaventuminen. Maailmanjärjestys moninapaistuu ja muidenkin kuin valtioiden valta kasvaa.<sup>338</sup> Kokonaisuuteen liittyy ihmisten arvopohjan polarisaatio, jossa pelot ja huolet kohdistuvat toisiin ihmisiin konkreettisten asioiden sijaan. Rajavartiolaitoksen osalta kokonaisuus näkyy kansainvälisen turvallisuusympäristön jännityksen lisääntymisenä, ääriliikkeiden vaikutuksena rajaturvallisuuteen ja viranomaisyhteistyöhön sekä oman henkilöstö- ja*

---

<sup>336</sup> Poliisin toimintaympäristö 2019, osa 1/6 rikollisuus, s. 3.

<sup>337</sup> Sitra 2020, s. 22-25, VN selonteko 2021, s. 32.

<sup>338</sup> Sitra 2020, s. 30-33, VN selonteko 2021, s. 31.

toimitilaturvallisuuden korostumisena. Tehtävien ja niiden edellyttämän varautumisen kirjo laajenee.

Kuten edellä olevasta on havaittavissa, megatrendeillä on merkittävä vaikutus myös Rajavartiolaitokseen ja sen toimintaympäristöön. Kaikki muutokset eivät tapahdu yhtä aikaa, muutos voi olla ennakoitu tai ennakoimaton ja kulloinkin käytössä olevat keinot voivat vaihdella. Käytännössä tulevaisuuden haasteet kohdataan tämän päivän välineillä tai parhaassa tapauksessa ennakoivan suunnittelun tarjoamilla välineillä, koulutuksella ja lainsäädännöllä. Megatrendeistä kumpuavia tai muutoin syntyneitä tulevaisuuden haasteita voi käsitellä usealla tavalla. Erään jaottelun mukaan tulevaisuuteen voi sopeutua, trendejä voi hyväksikäyttää tai niiden vaikutuksia lieventää tai niiden suhteen voidaan tehdä aktiivisia toimenpiteitä<sup>339</sup>. Lainsäädännön ennakoiva kehittäminen on osa varautumista, sopeutumista ja vaikutusten lieventämistä.

#### 4.2.2 Kansallinen rikostorjunnan toimintaympäristö ja sen arvioituja muutoksia

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimintaympäristö on kokonaisuus, jossa Rajavartiolaitos toteuttaa rikostorjuntatehtävänsä. Toimintaympäristö voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen toimintaympäristöön. Tässä yhteydessä sisäisellä toimintaympäristöllä tarkoitetaan Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaan käytössä olevia resursseja, rikostorjunnan järjestelyjä ja oikeudelliset puitteet asettavia säädöksiä. Ulkoinen toimintaympäristö muodostuu muista, Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan kannalta relevanteista toimijoista, kuten rikollisista, sivullisista, muista viranomaisista, kolmannesta sektorista ja ulkoisista olosuhteista. Oleellinen osa toimintaympäristön toimintoja on sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön välinen vuorovaikutus ja sen dynamiikka.<sup>340</sup> Seuraavaksi pitäydytään ulkoisen toimintaympäristön tarkastelussa, kunnes johtopäätöksissä luvussa 5 sivutaan jälleen sisäistä toimintaympäristöä sekä ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön vuorovaikutusta.

Rajavartiolaitoksen ulkoista rikostorjunnan toimintaympäristöä ei ole laajasti tutkittu tai määritelty. Poliisin rikostorjunnan toimintaympäristöä ja siitä tehtyjä analyysejä soveltaen voidaan hahmottaa Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan ulkoisen toimintaympäristön osatekijöiksi muun muassa seuraavia seikkoja. Näitä ovat rikosten esiintyvyys ja ilmaantuvuus,

<sup>339</sup> Vrt. Ministry of Defence, UK, 2018, s. 12-13. Muun muassa lainsäädäntö on jossain määrin kustannusneutraali toimenpide varmistaa sopeutuminen, hyväksikäyttö, vaikutusten lieventäminen tai aktiiviset toimenpiteet. Haaste on tunnistaa tarve ja säädellä ennakoivasti.

<sup>340</sup> Määrittely perustuu Anita Rubinin artikkeliin, tulevaisuudentutkimuskeskuksen oppimateriaaleja 2015, mitä on toimintaympäristön muutosten tarkastelu?

teknistymisen ja digitalisaation aiheuttamat muutokset, kansainvälistyminen, ilmastonmuutoksen ja muuttoliikkeiden vaikutukset, yhteiskunnan polarisaatio, virtuaaliympäristöt ja neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin vakaus.<sup>341</sup>

*Rikosten esiintyvyys ja ilmaantuvuus* kertovat rikollisuuden määrästä yhteiskunnassa. Ilmaantuvuus ilmaisee viranomaisen tietoon tulleiden rikosten määrän. Esiintyvyys kuvaa kokonaisrikollisuutta, jota selvitetään esimerkiksi kyselytutkimuksin. Näitä tutkimuksia ei ole käytettävissä Rajavartiolaitoksessa, joten tältä osin joudutaan tyytymään ilmaantuvuus lukuihin.<sup>342</sup> Rajavartiolaitoksen tietoon tulleet, sen rikostorjunnan alaan kuuluvat rikokset ovat lukumääräisesti olleet maltillisia. Alla olevassa taulukossa on salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan näkökulmasta keskeisimmät rikosnimikkeet menneeltä viideltä vuodelta.

Nimike	2016	2017	2018	2019	2020
Esitutkinta (ei suppea)	1003	797	987	940	647
Laittoman maahantulon järjestäminen	230	38	67	71	58
Törkeä laittoman maahantulon järjestämien	68	17	23	22	25
Ihmiskauppa	1	-	-	-	1
Törkeä ihmiskauppa	2	-	1	-	-
Törkeä väärennys	2	9	44	4	6
Väärennys	87	76	161	166	70
Valtionrajarikos	122	149	178	162	164
Rekisterimerkintärikos	13	10	76	38	16
Törkeä kätkemisrikos	20	10	8	12	6

**Taulukko 6:** Rajavartiolaitoksen tietoon tullut keskeinen rikollisuus<sup>343</sup>

Ilmaantuvuuden osalta voidaan todeta, että paljastuneiden rikosten lukumääräinen vaihtelu on maltillista. Jossain määrin luvuissa näkyvät vuosina 2015-2016 tapahtunut Euroopan siirtolaiskriisi ja Venäjältä Suomeen 2015-2016 vuodenvaihteen molemmin puolin suuntautunut turvapaikanhakijoiden virta. Vuoden 2020 lukumääriin heijastuvat toisaalta Suomen ja Venäjän välisen rajaliikenteen rajoitteet, käytännössä henkilöliikenteen loppuminen ja Suomen ja Norjan rajalla toteutettujen sisärajatarkastusten suoritteet. Salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan asiallisen toimivallan näkökulmasta rikosten

<sup>341</sup> Vrt. Poliisin toimintaympäristö 2019, osa 1/6 rikollisuus, Poliisihallitus 2018, Rikostorjunnan tila-selvityshanke, s. 21-29 ja VN selonteko 2021, s. 31-34.

<sup>342</sup> Poliisin toimintaympäristö 2019, osa 1/6 rikollisuus, s. 3.

<sup>343</sup> Rajavartiolaitoksen tulostietojärjestelmä, RATTI.

määrä on maltillinen ja vaihtelu erittäin pientä. Erityisen kiinnostavaa olisikin selvittää kyseisten rikosten esiintyvyyttä.

*Yhteiskunnan teknistymisen, digitalisaation aiheuttamat muutokset ja virtuaaliympäristöt* ovat luoneet tilanteen, jossa tietoverkoista, niihin liittyvistä laitteista ja teknologia ratkaisuista on tullut arkipäivää. Rikolliset hyödyntävät verkkoa monialaisesti. Myös perinteisistä rikoksista yhä suurempi osa toteutetaan hyödyntämällä tietoverkkojen mahdollisuuksia.<sup>344</sup> Yhdessä kansainvälistymisen kanssa, digitalisaation vaikutus myös Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaan on merkittävä. Fyysisen tietoverkon ja päätelaitteiden, sisältöjen sekä palvelujen ja käyttäjien luomissa virtuaalisissa ympäristöissä<sup>345</sup> on mahdollista massoittaa rikosten uhrit, löytää haavoittuvassa asemassa olevat, verkostoitua rikollisten kesken, käydä kauppaa laittomilla tavaroilla ja palveluilla tai hankkia rikollisuutta ja rikoksia edesauttavaa tietoa. Virtuaalinen ympäristö tarjoaa myös mahdollisuuden rikosten teettämiseen ulkomailta, etäohjatusti ja vähäisemmällä kiinnijäämisriskillä<sup>346</sup>. Kokonaisuus on vahvasti kytkeytynyt teknologian kehittymisen megatrendiin.

*Kansainvälistyminen* tarkoittaa Rajavartiolaitoksenkin rikostorjunnan näkökulmasta uusien rikollisuuden muotojen rantautumista, helpottaa rikollisten verkostoitumista ja lisää liikkuvaa rikollisuutta<sup>347</sup>. Rikosten teettäminen jostain muualta kuin kohdemaasta on helppoa. Kansainvälistyminen kytkeytyy useimpiin muihin megatrendeihin ja trendeihin, muun muassa teknologiseen kehitykseen, ilmastonmuutokseen ja siihen liittyviin muuttoliikkeisiin ja kaupungistumiseen. Länsimaiset demokratiat pyrkivät vastustamaan polarisatiota eri tasoilla helpottaen samalla kansainvälistymistä ja ihmisten, tavaroiden ja pääomien vapaata liikettä, jota rikollisetkin hyödyntävät.

*Ilmastonmuutoksen ja muuttoliikkeiden vaikutukset* näkyvät ensimmäisenä valtakunnan rajoilla. Ihmisiä liikkeelle sysääviä voimia ovat ilmastonmuutoksen tai väestömäärän aiheuttama elinolosuhteiden kaventuminen ja toisaalta kriisit kuten sodat ja yhteiskuntien epävakaus ja ihmisoikeustilanteen kaventuminen. Muun muassa 2015 EU:n ulkorajoilla havaittujen laittomien rajanylitysten määrä nousi kuusinkertaiseksi tarkoittaen noin 1.8

---

<sup>344</sup> Poliisihallitus 2018, Rikostorjunnan tila-selvityshanke, s. 27-28.

<sup>345</sup> Maanpuolustuskorkeakoulu 2019, #kyberpuolustus, s. 12-14. Vrt. kybertoimintaympäristö, joka muodostuu fyysisestä kerroksesta, loogisesta kerroksesta ja käyttäjäkerroksesta. Käytännössä puheena oleva virtuaalinen ympäristö tarkoittaa samaa. Tällöin myös toimintamallien ja toiminnan voidaan päätellä toimivan samalla logiikalla.

<sup>346</sup> Poliisin toimintaympäristö 2019, osa 1/6 rikollisuus, s. 3.

<sup>347</sup> Poliisin toimintaympäristö 2019, osa 1/6 rikollisuus, s. 3.

miljoonaa laitton rajanylitystä. Syitä olivat muun muassa Syyrian ja Irakin sodat pakolaisineen sekä Libyan epävakaous, johon liittyy Saharan alueelta ilmastosyistä Välimeren alueelle siirtyneitä ihmisiä. Rajavartiolaitoksen näkökulmasta eurooppalaiset rajaturvallisuuden ja maahanpääsyn mekanismit olivat riittämättömiä tilanteen hallintaan. Ilmiötä kuvattiin muun muassa Rajavartiolaitoksen johdon retoriikassa ennen näkemättömäksi kansainvaellukseksi.<sup>348</sup> Tilanne muodostuu laajamittaiseksi maahantuloksi, mikäli normaaleilla rajavalvonnan järjestelyillä ei kyetä ohjaamaan saapuneita henkilöitä viranomaisen toimintojen piiriin, eikä maahantuloedellytysten selvittäminen ja rekisteröinti onnistu tavanomaisiin järjestelyihin. Kokonaisuuteen liittyy usein rikollisia lieveilmiöitä. Vuoden 2015-2016 tilanne voi toistua.<sup>349</sup> Ilmastonmuutoksen ja väestöliikkeiden megatrendi jatkuu myös tulevaisuudessa pitäen yllä siirtolaisilmiötä, josta osa tapahtuu laittoman maahantulon keinoin.

*Yhteiskunnan polarisaation* merkitys Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan kentässä ei todennäköisesti ole merkittävä. Trendillä on kuitenkin vaikutusta siten, että polarisaatio tuottaa haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä ja näiden haavoittuvuudesta hyötymään pyrkivää rikollista toimintaa. Erityisesti maahanmuuttajataustaiset naiset ja yhteiskunnan ulkopuolella laittomasti oleskelevat henkilöt ovat alttiita muun muassa ihmiskaupalle ja muulle vastaavalle hyväksikäytölle. Suomessa ihmiskaupan uhriksi joutuneiden henkilöiden määrä on kasvussa. Ilmiötä kiihdyttää ihmisten huolten ja pelkojen heijastaminen asioiden sijasta muun muassa ulkomaalaisiin sekä politiikka ratkaisut, jotka kokoavat tietyn sosioekonomisen taustan omaavia ihmisiä samoille asuinalueille.<sup>350</sup> Polarisaatio on kasvava trendi, jota voidaan kuitenkin useimpia muita helpommin hallita kansallisin toimenpitein.

*Neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin vakaous* ei sinällään ole ilmiö tai megatrendi. Sen merkitys Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimintaympäristölle on kuitenkin merkittävä. Neliportainen maahanpääsyn valvontamalli ja ehkä laajemminkin Euroopan yhdenmenny rajaturvallisuus on kokonaisuus, joka perustuu Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetukseen eurooppalaisesta raja- ja merivartiosta. Asetuksen 3 artiklalla määritellään Euroopan yhdenmenny rajaturvallisuus, johon kuuluu mittava määrä toimenpiteitä, joilla havaitaan ja torjutaan rajat ylittävää rikollisuutta ulkorajoilla, erityisesti ihmissalakuljetusta, ihmiskauppaa ja terrorismia. Haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt pyritään

---

<sup>348</sup> Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2015, johdon katsaus, s.2 ja VN selonteko 2021, s. 35.

<sup>349</sup> VN selonteko 2021, s. 35.

<sup>350</sup> VN selonteko 2021, s. 18 ja 31-32.

tunnistamaan ja kansainvälistä suojelua tarvitsevat ohjaamaan oikeaan menettelyyn. Kokonaisuuden ydin on neliportainen maahanpääsyn valvontamalli, jonka vakaus ja asianmukainen toiminta takaavat ennustettavan ja vakaan rikostorjunnan toimintaympäristön. Rajavartiolaitoksen tapauksessa toimenpiteillä kolmansissa maissa, yhteistyöllä naapurimaiden, erityisesti Venäjän kanssa, omalla rajavalvonnalla ja kansallisilla toimenpiteillä on merkittävä vaikutus Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimintaympäristöön. Neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin vakautta ovat horjuttaneet muun muassa Venäjän toimet vuosina 2015-2016, megatrendiksikin tunnistettu kansainvälinen vastakkainasettelu ja pyrkimys moninapaisuuteen, jolloin valtioiden välisessä kamppailussa myös siirtolaisia voidaan käyttää hybridivaikuttamiseen sekä vapaan liikkuvuuden alueen toimien puutteellisuus, esimerkiksi ontuvat rekisteröinnit ja palautukset. Selvää on, että heikosti toimiva rajaturvallisuuden ydinjärjestelmä tuottaa Rajavartiolaitokselle lisää tutkittavia rikoksia rikollisuuden laidasta toiseen.<sup>351</sup>

### 4.3 Yhteenveto

Rajavartiolaitoksen toimintaympäristössä keskeisiä tekijöitä ovat olleet kuluneen vuosikymmenen olleet erityisesti itärajan rajaturvallisuustilanne ja Venäjä, Välimeren alueen siirtolaistilanne ja sen heijasteet koko EU:n alueelle, rajaliikenteen volyyymi maa- ja ilmarajalla, Euroopan jännitteinen turvallisuustilanne ja Rajavartiolaitoksen sopeuttamisohjelma. Suomen valtionjohto on kohdentanut Rajavartiolaitoksen toimintaan lisää rahaa kokonaistilanteeseen liittyvien riskien hallitsemiseksi. Rahoitusta lukuun ottamatta nopeita muutoksia parempaan ei arvioida olevan tulossa. Rajaturvallisuuden näkökulmasta jännitteinen ja aikaisempaa vaikeammin ennustettava tilanne rajoilla on muuttunut pysyväksi. Toimintaympäristön muutoksiin on reagoitu maltillisesti kehittämällä lainsäädäntöä. Tois-taiseksi vain 2019 voimaan tulleita Rajavartiolaitoksen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä aluevalvonnan toimivaltuuksiin liittyviä säännöksiä, eli ”hybridisäännöksiä”, on laajasti ja ennakkollisesti perusteltu toimintaympäristön muutoksella. Tässäkin tapauksessa lainsäädännön muuttaminen kesti lähes kolme vuotta.

Tulevaisuus tulee sisältämään ennakoitavia ja yllättäviä muutoksia. Megatrendit ovat yleisiä kehityssuuntia. Muutoksen kaari on laaja ja vaikutus globaali. Megatrendit eivät ole yllättäviä. Ne ovat olemassa jo nyt ja niiden vaikutuksia on havaittavissa arkipäivässämme. Megatrendejä voi tarkentaa seuraamalla trendejä, heikkoja signaaleja ja näiden välisiä

---

<sup>351</sup> Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2015, johdon katsaus, s.2.

jännitteitä. Todennäköisesti tulevaisuus toteutuu jollain lailla yllättävänä ja ennakoimattomana, koska megatrendien keskinäisjännitteet muuttavat tulevaisuuden käytännön ilmenemisiä.

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimintaympäristön kannalta huomionarvoisimpia megatrendejä ovat ilmastonmuutos, teknologioiden kehittyminen sekä talouden, demokratian ja ihmisten arvopohjan polarisaatio. Ilmastonmuutos kiihdyttää väestöliikkeitä, koska ihmisten elinolosuhteet muun muassa Afrikassa ja Aasiassa heikkenevät huomattavasti. Väestöliikkeet luovat markkinoita laittoman maahantulon järjestäjille ja ihmiskaupalle. Ilmiö kohdataan ensimmäisenä valtioiden rajoilla. Nopeasti kehittyvä teknologia, erityisesti digitalisaatio, mahdollistaa rikosten uhrien massoittamisen, haavoittuvassa asemassa olevien löytämisen, rikollisten keskinäisen verkostoitumisen, laittomien tavaroiden ja palvelujen kaupan sekä rikollisuutta tai rikoksia edesauttavan tiedon hankkimisen. Virtuaalinen verkkoympäristö tarjoaa myös mahdollisuuden rikosten teettämiseen ulkomailta, etäohjatuksi ja vähäisemmällä kiinnijäämisriskillä. Rikostutkinnoissa käsiteltävän aineiston määrä, laatu ja alustat monimutkaistuvat. Toisaalta digitaalisen aineiston hallinta luo edellytyksiä rikosten estämiselle ja selvittämiseksi. Talouden, demokratian ja ihmisten arvopohjan polarisaatio on kansallista ja globaalia. Moninapaistuva maailmanjärjestys vähentää totuttua sääntöpohjaisuutta, tuottaa osaltaan vastakkainasettelua ja jännitteitä, joihin voi kuulua rajaturvallisuuden horjuttamista hybridivaikuttamisella. Neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin vakaus on yhdenmisen rajaturvallisuuden ydintä. Mallin toiminta ja vakaus on edellytys rauhalliselle ja ennustettavalle rajatilanteelle. Eurooppalaiset ja kansalliset haasteet neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin toiminnassa lisäävät Rajavartiolaitoksen estettäväksi ja tutkittavaksi kuuluvaa rikollisuutta. Erityisesti Venäjän rajavartiopalvelun rooli on merkittävä ja tahto ylläpitää rauhallinen rajatilanne altis maan valtionjohdon ohjaukselle.

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimintaympäristön muuttuessa myös rikosten esiintyvyys ja ilmaantuvuus muuttuvat. Tällä hetkellä rikosten ilmaantuvuus on maltillinen, johon erityisesti kahdesta seikasta. Covid-19 pandemia rajoittaa ihmisten liikkuvuutta ja vähentää mahdollisuuksia liikkua. Todennäköisesti rajoitusten vähentyessä, myös laittomiin rajanylityksiin liittyvä paine purkautuu ja rikosten ilmaantuvuus kasvaa. Toinen merkittävä tekijä on Venäjän rajavartiopalvelun tahto ja kyky tällä hetkellä torjua Suomen itärajan ylittävää laitonta maahantuloa. Aikaisemmin todetusti erityisesti tahto-elementti on altis valtionjohdon ohjaukselle.

Kumpaankaan edellä mainittuun toimintaympäristön muutokseen ei voida suoraan vaikuttaa Rajavartiolaitoksen toimenpitein. Muutokseen voidaan varautua, siihen voidaan sopeutua ja sen vaikutuksia voidaan lieventää. Keskeisimpiä toimenpiteitä ovat resurssien varmistaminen, sisäisten järjestelyjen ja johtamisen sopivuus kuhunkin tilanteeseen ja lainsäädännöllisen puitteen ajantasaisuus.

Tämän tutkimuksen kannalta lainsäädännön, säädösten ja viimekädessä yksittäisten säännösten sopivuus tilanteeseen on toimintaympäristöön sopeutumisen keskeinen reunaehto. Toimintaympäristön muutokset voivat olla nopeita ja lainsäädännön ennakoivakin kehittäminen on hidasta. Huomisen haasteet kohdataan tämän päivän säädöksillä. Säädösten ja yksittäisten säännösten tulisi vastata erityisesti digitalisaation vaatimuksiin ja verkkojen muuttuvaan virtuaaliseen toimintaympäristöön. Rajavartiolaitoksen vaativimmat rikosasiat ovat usein kansainvälisiä, edellyttävät salaisten pakkokeinojen käyttöä ja niissä käsiteltävän digitaalisen aineiston määrä on suuri. Sääntelyn tulisikin olla tekniikkaneutraalia ja säännösten tulisi sopia käytettäväksi sekä reaali maailmassa että tietoverkoissa mahdollisimman laajasti. Ajantasainen ja sopiva lainsäädäntö voi tasapainottaa digitalisaation ja kansainvälistymisen myötä kasvavaa rikostorjunnan, tarjoamalla esitutkintaviranomaisten käyttöön uusia keinoja. Koulutus ja harjoittelu yhdistettynä ajantasaiseen lainsäädäntöön ovat melko kustannusneutraaleja tapoja kehittää toimintaympäristön edellyttämää suorituskykyä.

Kokoavasti ja vastauksena tutkimuskysymykseen 5 voidaan todeta muun muassa seuraavaa. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimintaympäristö muuttuu vääjäämättömästi haastavammaksi. Muutoksen aiheuttaa erityisesti ilmastonmuutoksen, digitalisaation ja polarisaation megatrendit. Yllätyksiä ei saa unohtaa. Etenevä digitalisaatio lisää rikostutkinnan ja salaisen tiedonhankinnan tarvetta verkoissa ja virtuaalisessa ympäristössä. Ennakollisesti säädetty ja joustavasti tilanteeseen sopiva lainsäädäntö on keskeinen toimintaympäristön tekijä eteen tulevien tilanteiden hallitsemiseksi.



## **5 JOHTOPÄÄTÖKSET TOIMINTAYMPÄRISTÖSTÄ JA ERÄISTÄ SALAISEN TIEDONHANKINNAN SÄÄNNÖKSISTÄ**

Tämä luku perustuu aikaisemmin luvussa 3 toteutettuun salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien systematisointiin ja sen yhteydessä esille tulleisiin säännöksiin, joissa on kehittämistarvetta. Nämä havainnot on koottu luvun 3 yhteenvetoon. Tässä luvussa esitetään ratkaisuesityksiä niiden säännösten kehittämiseksi, joiden osalta on esitetty kritiikkiä tai tuotu esiin kehittämistarve. Tämä luku vastaa myös tutkimuskysymykseen 6, joka koskee toimintaympäristön muutoksesta johtuvia tai muita sääntelytarpeita Rajavartiolaitoksen salaisissa tiedonhankintakeinoissa tai salaisissa pakkokeinoissa. Kunkin säännösmuutosesityksen yhteydessä käsitellään tärkeimpiä perusteita, joilla muutosta voitaisiin perustella.

### **5.1 Rikostorjunnan toimintaympäristön muutos ja sen vaatimukset**

Rajavartiolaitoksen toimintaympäristö on yleisesti ja rikostorjunnan osalta muuttunut voimakkaasti viime vuosikymmenen jälkimmäisestä puoliskosta alkaen. Rikostorjunnan osalta merkittävimpiä toimintaympäristön muutoksia ovat olleet Suomen itärajan rajaturvallisuustilanne ja Venäjä, siirtolaistilanteen muutokset Euroopan ulkorajoilla, digitalisaation ja verkkoympäristöjen kehittyminen sekä laittoman maahantulon käyttömahdollisuus osana hybridi-vaikuttamista. Megatrendi-näkökulman perusteella mainitut ilmiöt tulevat vääjäämättömästi jatkumaan ilmastonmuutoksen ja siirtolaisuuden, digitalisaation sekä kansainvälisen järjestelmän ja valtioiden välisen polarisaation ollessa merkittävimpiä muutosvoimia. Digitalisaatio haastaa rikostorjunnan jo nyt. Tietoverkoissa ja virtuaalisesti toimittaessa sekä rikollisille että rikostorjunnalle syntyy uusia mahdollisuuksia. Nämä mahdollisuudet avautuvat rikollisille uusien teknologioiden myötä kiihtyvällä vauhdilla. Rikostorjuntaa toteuttavat viranomaiset tarvitsevat teknologioiden lisäksi toimivaltuudet hyödyntääkseen digitalisaation avaamia mahdollisuuksia ja toteuttaakseen tehokasta perus- ja ihmisoikeudet huomioivaa rikostorjuntaa.

Erittäin todennäköisesti jatkuvat toimintaympäristön muutokset edellyttävät sopeutumista ja muutoksia Rajavartiolaitoksen resursseissa, sisäisissä järjestelyissä, johtamisessa ja lainsäädännössä. Rikostorjunnan osalta toimintaympäristöä vastaava lainsäädäntö on välttämättömyys. Rikostorjuntaan ja salaiseen tiedonhankintaan liittyvää lainsäädäntöä joudutaan kehittämään. Perinteisesti Rajavartiolaitosta koskevia lainsäädännön muutoksia on perusteltu lainsäädäntöön jääneiden virheiden ja epäjohtonmukaisuuksien korjauksilla sekä lainsäädännön sopivuudella vallitsevaan tilanteeseen. Säännöksiä on kehitetty

saatujen kokemusten perusteella maltillisesti. Tulevaisuuden haasteet kohdataan yhä kii-  
vaammassa rytmissä voimassa olevalla lainsäädännöllä. Säädosmuutokset eivät ehdi kä-  
sillä olevaan tilanteeseen. Näin ollen rikostorjuntaan liittyvää lainvalmistelun näkökulmaa  
tulisikin muuttaa enenevässä määrin arvioituun tulevaan toimintaympäristöön perustu-  
vaksi, vallitsevan toimintaympäristön sijaan. Muutosrohkeutta tulisi olla, huolimatta haas-  
teista, joita tulevaisuuden arviointiin liittyy. Esimerkkeinä voidaan pitää hallituksen esi-  
tystä laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi ja rajavartiolain niin  
sanottujen hybridisäännösten säätämistä, joissa molemmissa oli vahva toimintaympäristö  
ja tulevaisuus näkökulma<sup>352</sup>. Huolimatta eräistä laillisuusvalvonnassakin esille tulleista  
haasteista, jotka voivat liittyä PTR-lain soveltamiseen ja asiallisen toimivallan jakautumi-  
seen yhteistoimintaosapuolten välillä, tulee yhteistoiminnan olla mahdollista säädöspoh-  
jaisesti myös tulevaisuudessa. Lainsäädännön tulee tulevaisuudessa mahdollistaa rikostor-  
juntaviranomaisten ja mahdollisesti myös tiedustelua tekevien tahojen välillä tietojen vaih-  
tamisen, koulutuksen, teknisten ja taktisten menetelmien yhteistyö ja koordinaatio. Samoin  
virka-apu osaamisen, henkilöstöressurssien ja kaluston osalta tulee säilyttää. Salaisen tie-  
donhankinnan osalta ei vaikuta olevan nykyistä laajempaa tarvetta toimimiselle toisen vi-  
ranomaisen tehtäväalueella. Myös lainsäätäjät on suhtautunut kriittisesti toimivallan siir-  
toon.

Rikostorjunnan toimintaympäristön pysyvä tekijä on PL tasolla turvatut perus- ja ihmisoikeudet sekä Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin lainsäädäntö. Perus- ja ihmisoikeuksilla on merkittävä vaikutus Rajavartiolaitoksen salaiseen tiedonhan-  
kintaan. Viimekädessä kysymyksessä on erityiset suojattavat oikeushyvät ja oikeusvaltion  
perusteet. Perus- ja ihmisoikeudet vaikuttavat niiden suojan piiriin kuuluvia uusia sään-  
nöksiä annettaessa. Perus- ja ihmisoikeudet vaikuttavat myös konkreettisissa salaisen tie-  
donhankinnan käyttötilanteissa ja käyttöpäätöksiin liittyvinä velvollisuuksina huolehtia  
minimointi- ja kontrollointimekanismien toimeenpanosta. Merkittävä rooli perus- ja ih-  
misoikeuksien toteutumisessa on toimivaltaisten päätöksentekijöiden arvoilla, asenteilla,  
koulutuksella ja osaamisella.

Salaisen tiedonhankinnan osalta on pyritty tekniikkaneutraaliin sääntelyyn. Tästä huoli-  
matta salaisen tiedonhankinnan säännöksissä tai näiden esitöissä ei merkittävällä tavalla  
ole avattu digitaalisen toimintaympäristön erityiskysymyksiä suhteessa perus- ja

---

<sup>352</sup> Kts. HE 203/2017 vp, s. 126 ja HE 201/2017 vp, s. 5. Muutosta molemmissa hallituksen esityksissä pe-  
rusteltiin laajasti muuttuvalla toimintaympäristöllä.

ihmisoikeuksiin. Muun muassa kotirauhan ulottuvuus, luottamuksellinen viesti ja yksityiselämän suoja tulevat tulevaisuuden verkko- ja digitaalisissa ympäristöissä vaatimaan tarkempaa määrittelyä. Vaikuttaa epätodennäköiseltä, että PL:a muutettaisiin tältä osin. Määrittely tapahtuukin todennäköisesti sähköiseen viestintään liittyviä lakeja muuttaessa ja salaisen tiedonhankinnan säännöksiä kehitettäessä. Voi myös olla, että EIT:n päätökset koskevat tulevaisuudessa entistä laajemmin myös yksityiselämän suojaa digitaalisessa toimintaympäristössä. Tällöin lainsäädännön tulkinta ja myöhemmin myös itse lainsäädäntö kehittyisi EIT:n perus- ja ihmisoikeusmyönteisten tulkintojen sekä lainsäädäntöä kehittävän dynaamis-evolutiivisen roolin kautta.

Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan valvonta kytkeytyy perus- ja ihmisoikeuksiin. Sisäinen ja ulkoinen valvonta jäsentyy ajan suhteen ennakolliseen, reaaliaikaiseen ja jälkikäteiseen oikeussuojaan. Rajavartiolaitos pyrkii kohdentamaan valvontansa sellaisten rajavartiomiehen toimivaltuuksien käyttöön, joilla puututaan kansalaisten perusoikeuksiin. Vakavia valvontahavaintoja esiintynyt valvontakertomuksissa vain vähän. Toimintaympäristön muutoksista huolimatta, perus- ja ihmisoikeudet sekä näistä johdetut säännökset tarkoittavat valvonnan perusteiden pysyvyyttä myös tulevaisuudessa. Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan valvontakertomusten perusteella valvojien osaamista, pysyvyyttä ja valvonnan jatkuvuutta kehittämällä salaisen tiedonhankinnan valvonnan laatua ja sisältöä voidaan kehittää. Kokemukset laista tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019) voivat laajentaa muun muassa tiedusteluvalvontavaltuutetun työn tyyppistä menettelyä myös rikostorjunnan salaisen tiedonhankinnan piiriin. Tehostuva valvonta loisi edellytyksiä myös varsinaisten salaisen tiedonhankinnan säännösten kehittämiseksi vastaamaan arvioitua tulevaa toimintaympäristöä. Samalla valvontavaltuutettu voisi valvoa reaaliaikaisemmin peitetoiminnan, valeoston ja tietolähteen ohjattua käyttöä siltä osin, kun niiden valvontaan kohdistuu tällä hetkellä kritiikkiä.

## **5.2 Johtopäätökset salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen asiallisesta toimivallasta**

Rajavartiolaitoksella on muita esitutkintaviranomaisia asiallisesti suppeammat toimivaltuudet salaiseen tiedonhankintaan. Rajavartiolaitos ei saa käyttää peitetoimintaa, valeostoa ja tietolähteen ohjattua salaiseen tiedonhankintaan. Suppeammat toimivaltuudet tarkoittavat käytännön rikostorjuntatyössä sitä, että rikoksen estäminen ja selvittäminen on tehtävä muilla keinoilla tai pahimmillaan sitä, että rikostorjunnan tehokkuus kärsii toimivaltuuksien ollessa puutteelliset. Käytännön ratkaisuvaihtoehtoja ovat tyytyminen nykyisiin

toimivaltuuksiin, yhteistyön syventäminen muiden esitutkintaviranomaisten kanssa toimivaltuuksien kattavuuden varmistamiseksi tai Rajavartiolaitoksen salaisten toimivaltuuksien kehittäminen. Tähän saakka Rajavartiolaitoksen salaisiin tiedonhankintakeinoihin ja salaisiin pakkokeinoihin liittyviä säännöksiä on laajennettu maltillisesti. Tämän tutkimuksen lähdeaineiston perusteella mainittujen keinojen laajentuminen ei ole herättänyt kritiikkiä tai johtanut lisääntyviin kustannuksiin tai väärinkäytöksiin. Nykyisiin toimivaltuuksiin tyytyminen ja viranomaisyhteistyön syventäminen eivät vaikuta toimintaympäristön kehitys, esitutkintaviranomaisten resurssit, kansainväliset velvoitteet ja rikostorjunnalla suojattavat oikeushyvät huomioiden tehokkaalta ja kestävältä ratkaisulta. Jäljempänä tuodaan esille niitä *de lege ferenda* lainsäädäntömuutoksia perusteluineen, joita olisi tarpeellista tehdä Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien kehittämiseksi. Eduskunta on myöntänyt osaltaan esitutkintaviranomaisten toimivaltuussymmetrian merkityksen. Samalla lainsäätäjät on edellyttänyt PL:n rajoitusedellytysten välttämättömyysvaatimuksen ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen ilmenemistä kunkin toimivaltuusmuutoksen perusteluissa<sup>353</sup>. Näin ollen perustelujen merkitys korostuu salaisen tiedonhankinnan säännöksiä muutettaessa.

Kaiken kaikkiaan Rajavartiolaitoksen *teletoimivaltuuksissa* ei ole merkittäviä haasteita. Eräs havainto on televalvonnan merkittävästi suppeampi käyttöala rikosten estämiseen, verrattuna rikoksen selvittämiseen. Ollakseen samat, LRITORVL 16 §:n tulisi lisätä törkeä väärennys, törkeä kätkemisrikos, ammattimainen kätkemisrikos ja törkeää laittoman saaliin kätkeminen niihin rikoksiin, joiden estämiseen televalvonta olisi käytössä. Tällä hetkellä LRITORVL 16 §:n perusteella televalvonta on käytettävissä törkeän laittoman maahantulon järjestämisen, törkeään laittoman maahantulon järjestämisen ja siihen liittyvään ihmiskaupparikoksen ja törkeän metsästysrikoksen estämiseen. PKL 10:6 §:n ja LRITORVL 58 §:n perusteella televalvontaan voidaan Rajavartiolaitoksessa käyttää selvittäessä törkeää laittoman maahantulon järjestämistä, törkeää laittoman maahantulon järjestämistä ja siihen liittyvää ihmiskauppaa tai törkeää ihmiskauppaa, törkeää kätkemisrikosta, ammattimaista kätkemisrikosta, törkeää väärennystä, törkeää metsästysrikosta tai törkeää laittoman saaliin kätkemistä. Perustelut tältä osin ovat hieman haastavat. Mitkä olisivat ne perustelut, joilla perustellaan lisäyksen välttämättömyys ja painava yhteiskunnallinen tarve? Epäsymmetrian poistamiseksi lisättävät rikosnimikkeet olisivat törkeä väärennys, törkeä kätkemisrikos, ammattimainen kätkemisrikos ja törkeää laittoman saaliin

---

<sup>353</sup> Vrt. HaVM 53/2014 vp s. 1-2, PeVL 2/1996 vp, s. 3 ja PeVL 37/2002 vp, s. 1-2.

kätkeminen. Välttämättömyys tarkoittaisi sitä, että televalvonta olisi Rajavartiolaitoksen käyttämänä erittäin tärkeää tai välttämätöntä mainittujen rikosten estämiseksi. Rikoksen selvittäminen muilla pakkokeinoilla ja esitutkintamenetelmillä ei olisi mahdollista tai ainakin se vaatisi oleellisesti enemmän voimavaroja tai kohtuuttomasti viivyttäisi rikoksen selvittämistä. Välttämättömyys voi liittyä myös kokonaisarviioon. Painava yhteiskunnallinen syy voisi olla merkittävä hengen- tai terveyden vaara, vakava vaara yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle tai merkittävä omaisuusvahingon vaara tai näihin liittyvä laaja-alainen ja vaikutuksiltaan merkittävä vaara. On vaikea nähdä, että törkeällä väärennyksellä, törkeällä kätkemisrikoksella, ammattimaisella kätkemisrikoksella ja törkeällä laittoman saaliin kätkemisellä olisi mainittuja ulottuvuuksia, ellei niitten ilmenemistä televalvonnalla estetä. Lisäystä voisi perustella sillä, että joka tapauksessa törkeää laittoman saaliin kätkemistä lukuun ottamatta kyseiset rikokset kuuluvat muun muassa poliisin osalta rikoksen estämiseksi suoritettun televalvonnan piiriin ja vähintään neljän vuoden rangaistusmaksimin osoittaa painavan yhteiskunnallisen tarpeen. Näyttää kuitenkin todennäköiseltä, että kyseistä epäsymmetriaa ei ole välttämätöntä poistaa ja toisaalta lainsäätäjän noudattaessa omaksumaansa linjaa se tuskin muutos hyväksyisi. Teknisenä korjauksena tulisi ainakin salaisten pakkokeinojen osalta lopullisesti purkaa törkeän laittoman maahantulon järjestämisen ja ihmiskaupan LRITORVL 58 §:ssä mainittu yhteys erityisenä edellytyksen teletoimivaltuuksien osalta ja laajemminkin. Myös ihmiskauppaa tulisi voida tutkia yksittäisenä rikoksena. Erityisesti siksi, että Hallintovaliokuntakin kummeksui asiaa jo 2010<sup>354</sup>.

Eräs Rajavartiolaitoksen televalvontaan rikoksen selvittämiseksi liittyvä kehityssuunta olisi harkinta PKL 10:6 §:n listarikoksien lisäystä sellaisilla Rajavartiolaitoksen esitutkintatoimivaltaan kuuluvilla rikosnimikkeillä, joiden selvittämiseksi televalvonta on välttämätöntä ja joihin liittyy painava yhteiskunnallinen tarve. Tässä yhteydessä kysymykseen tulisi lähinnä RL 17:8 §:n mukaisen laittoman maahantulon järjestämisen lisääminen kyseisiin listarikoksiin. Rangaistusmaksiminsa osalta lisäys vertautuisi huumausainerikokseen ja törkeään tulliselvitysrikokseen. Toimivaltuuden laajentamisen välttämättömyyttä voisi perustella muun muassa kansainvälisen rikollisuuden liittyvillä uhkilla, rikostorjuntaan liittyvillä sopimuspohjaisilla kansainvälisillä velvoitteilla ja laittoman maahantulon järjestämisen yhteiskunnalliseen haittaan osana järjestäytyntä rikollisuutta. Painavat

---

<sup>354</sup> HaVM 2/2010 vp. Hallintovaliokunta kummeksui hallituksen esityksen kohtaa, jossa sanamuodon mukaan Rajavartiolaitoksella ei olisi oikeutta käyttää ”telekuuntelua ja televalvontaa pelkän ihmiskaupan eikä myöskään törkeän laittoman maahantulon järjestämisen esitutkinnassa. Kysymyksessä tulee aina olla nimenomaan törkeän laittoman maahantulon järjestäminen ja siihen liittyvä ihmiskaupparikos”. Hallintovaliokunta piti asiaa ongelmallisena.

yhteiskunnalliset syyt liittyvät lähinnä kyseisen rikoksen luonteeseen laittoman maassa oleskelun mahdollistajana sekä esirikoksena, jonka tiedetään usein johtavan ihmiskauppaan tai seksuaalisen hyväksikäyttöön sekä vaarantavan monessa tapauksessa laittomasti maahan tuotavien ihmisten hengen ja terveyden. Lisäyksellä tulisi niin ikään varautua tulevaisuuden toimintaympäristöön, jolle todennäköistä on nykyistä heikompi rajaturvallisuus tilanne.

*Tarkkailutoimivaltuuksien* asiallisen toimivallan kehittämistarpeet liittyvät suunnitelmalliseen tarkkailuun, peiteltyyn tiedonhankintaan ja tekniseen laitetarkkailuun. Suunnitelmallisen tarkkailun osalta kysymyksessä on käyttökelpoisuus virtuaalimaailmassa ja tietoverkoissa. Peitellyn tiedonhankinnan ja teknisen laitetarkkailun osalta kritiikki kohdistuu perusterikoksiin ja tätä kautta käytettävyyteen. LRITORVL 21 §:n ja PKL 10:12 §:n mukainen suunnitelmallinen tarkkailu on tarkoitettu käytettäväksi sekä reaali maailmassa että virtuaalisesti verkkoympäristössä. Kohteiden tunnistaminen ja tietoverkossa tapahtuvan vuorovaikutuksen matala kynnys ja välittömyys aiheuttaa haasteita. Suunnitelmallisen tarkkailun kannalta ensisijaista on, että toimenpide kohdistuu rikoksesta epäiltyyn. Suunnitelmallisen tarkkailun kohteen varmistamiseksi ja luontevan peitteen ylläpitämiseksi tulisi olla mahdollisuus lyhytkestoiseen vuorovaikutukseen tarkkailun kohteen kanssa tietoverkossa, esimerkiksi keskustelupalstalla. Sääntelyn voisi toteuttaa sallimalla verkossa tapahtuvan suunnitelmallisen tarkkailun yhteydessä tapahtuvan lyhytkestoisen vuorovaikutuksen tai laajentamalla peitellyn tiedonhankinnan edellytyksiä. Sääntelyteknisesti suunnitelmallisen tarkkailun säännökseen voisi lisätä listarikoksina ne rikokset, joiden osalta verkossa olisi mahdollista toteuttaa lyhytkestoista vuorovaikutusta suunnitelmallisen tarkkailun kohteen varmistamiseksi ja paljastumisen estämiseksi. Selvää on, että säännös ei saisi mahdollistaa peitetoimintaa. Välttämättömyyttä tulisi perustella verkkoympäristön vaatimuksilla ja painavat yhteiskunnalliset syyt kytkeytyisivät listarikoksiin, joissa lyhytkestoisen vuorovaikutus olisi mahdollista. Tässä yhteydessä voisi käyttää hyväksi muun muassa televalvonnan listarikoksia lisättyinä Rajavartiolaitoksen kannalta merkityksellisellä laittoman maahantulon järjestämisellä.

Peitellyn tiedonhankinnan käyttöala Rajavartiolaitoksen asiallisen toimivallan osalta on rajattu LRITORVL 58 §:ssä. Samoin sääntelytekniikka on PKL 10:14 §:n osalta osittain altis kritiikille. Peitellyn tiedonhankinnan käyttöalan rajausta törkeään laittoman maahantulon järjestämiseen tai törkeään laittoman maahantulon järjestämiseen ja siihen liittyvään ihmiskaupparikokseen on ahdas. Poliisin ja tullin osalta asiallinen rajausta on sallivampi.

PKL 10:14 §:n säännöksen tulisi sisältää tullia vastaavasti Rajavartiolaitoksen yksilöity asiallinen toimivalta sekä laajemmat listarikokset, joihin peiteltyä tiedonhankintaan voi Rajavartiolaitoksessa käyttää. Listarikoksiin tulisi aikaisemmin telekuuntelua vastaavasti ja perustein lisätä RL 17:8 §:n mukainen laittoman maahantulon järjestäminen. Säännöksen kehittämiseksi edellytettävän välttämättömyyden tulisi perustua verkkoympäristön vaatimuksiin ja painavien yhteiskunnallisten syiden muun muassa laittomasta maahantuloista aiheutuviin yhteiskunnallisiin haittoihin sekä digitaalisen toimintaympäristön vaatimuksiin.

Tekninen laitetarkkailu on erityisten edellytysten osalta kiinnitetty teknisen kuuntelun perusterikoksiin. Muiden esitutkintaviranomaisten osalta perusterikoksia on laajennettu rangaistusmaksimin lisäksi eräillä listarikoksilla. Säännösmuutoksella teknisen laitetarkkailun listarikoksia voisi telekuuntelun ja peiteltyä tiedonhankinnan osalta esitetyin tavoin laajentaa lisäämällä niihin RL 17:8 §:n mukaisen laittoman maahantulon järjestämisen. Erityisesti tässä olisi kyse varautumisesta yhä digitalisoidumpaan toimintaympäristöön.

*Erityisten salaisten toimivaltuuksien* käyttöön liittyy runsaasti jännitteitä, joista keskeisimmät ovat oikeusturva- ja turvallisuusriskit sekä riskit rikosprovokaatiosta. Rajavartiolaitoksen asialliseen toimivaltaan kuuluvat tällä hetkellä tietolähteen käyttö ja valvottu läpilasku. Peitetoiminnan ja valeoston sääntely on rakennettu vahvalle poliisin koordinaatiolle myös tullin osalta. Niin ikään tietolähteen ohjattua käyttöä koordinoidaan poliisin toimesta, ainakin koulutuksen osalta. Tietolähteen ohjatun käytön mahdollisuutta myös Rajavartiolaitoksessa tulisi tarkastella tulevaisuuden säännösmuutoksella. Tietolähteen käytön esityöt ovat Eduskunnassa tapahtuneen lisäyksen johdosta ohuehkot ja perusteellinen arvio siitä, miksi kysymykseen ei voisi tulla myös tietolähteen ohjattu käyttö puuttuu. Samoin tietolähteen taktinen käyttö edellyttäisi mitä todennäköisimmin tietolähteen ohjatun käytön toimivaltuutta myös Rajavartiolaitoksessa. Tähän mennessä tietolähteen käyttö on Rajavartiolaitoksessa ehditty järjestää ja toimivaltuuden käyttöön on olemassa koulutettu henkilöstö. Tietolähteen ohjatun käytön osalta välttämättömyyttä voisi perustella muun muassa sillä, että ollakseen tehokasta tulee tietolähdettä voida ohjata. Taktinen käyttö ilman ohjausmahdollisuutta on erittäin todennäköisesti käytännölle vierasta. Painavana yhteiskunnallisena syynä voi pitää sitä, että Rajavartiolaitoksen tutkima rikollisuus on kansainvälistä ja usein rikollisryhmien harjoittamaa. Tiedonhankinnan tehokkuus ja onnistunut rikosten estäminen ja selvittämien edellyttää myös mainitun keinon käyttöä.

Erityisesti digitalisaation johdosta toimintaympäristö jatkuvassa muutoksessa ja tietoverkoissa tapahtuva peitetoiminta ja valeosto ovat tulleet entistä käyttökelpoisemmiksi. Yksinomaan tietoverkossa tehtävän peitetoiminnan ja valeoston edellytykset olisivat Rajavartiolaitokselle sopivat sekä asiallisen että asteellisen toimivallan osalta. Sääntelyn tulisi olla saman tyyppinen tullin vastaavien säännösten kanssa. Todennäköinen käyttöala olisi niminomaan tietoverkoissa. Välttämättömyys yksinomaan tietoverkossa tapahtuvan peitetoiminnan ja yksinomaan tietoverkossa tapahtuvan valeoston osalta perustuu digitalisaation etenemiseen ja tietoverkkojen korostuneeseen rooliin osana kansainvälistä rikollisuutta. Painavat yhteiskunnalliset syyt perustuvat Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan ydinalueen eli laittoman maahantulon järjestämisen yhteiskunnalliseen haitallisuuteen oheis-seuraamuksineen, joita edellä on käsitelty muun muassa televalvonnan laajennustarpeiden yhteydessä. Peitetoiminnan osalta miniminä voidaan pitää sitä, että PKL 10:27 §:n rajaus poliisin osalta suhteessa RL 17:8a §:n mukaiseen törkeän laittoman maahantulon järjestämiseen poistettaisiin. Poistolla mahdollistettaisiin tässä aikaisemmin mainituilla perusteilla ainakin poliisin peitetoiminta laittoman maahantulon järjestämiseksi ja selvittämiseksi. Yksinomaan tietoverkossa tapahtuvan peitetoiminnan ja valeoston lisäämistä Rajavartiolaitoksen keinovalikoimaan puoltaa myös se, että lainsäätäjänkin näkemyksen mukaan yksinomaan tietoverkossa tehty salainen tiedonhankinta on tarkempaa dokumentoida ja jälkikäteisesti selvitettävissä. Samoin verkossa turvallisuusriskejä pidetään vähäisempinä.

### **5.3 Johtopäätökset salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen asteellisesta toimivallasta**

Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan osalta päätöksentekijät jakautuvat viidelle eri tasolle: 1) tuomioistuin, 2) Rajavartiolaitoksen oikeudellisen osaston osastopäällikkö tai apulaisosastopäällikkö, 3) STEKPOV, 4) POV ja 5) rajavartiomies. Tämän tutkimuksen perusteella asteellinen toimivalta mukailee loogisesti muita viranomaisia, eikä siinä ole merkittäviä haasteita lukuun ottamatta päätöksentekoa LRITORVL 23 §:n ja PKL 10:14 §:n mukaisesta peitelystä tiedonhankinnasta. Tältä osin päätöksenteon asteellinen toimivalta on Rajavartiolaitoksen oikeudellisen osaston osastopäälliköllä tai apulaisosastopäälliköllä. Menettely on kritiikille altis kahdesta syystä. Ensinnäkin menettely ei mahdollista päätöksen tekemistä kiiretilanteessa, esimerkiksi viikonloppuisin, koska mainitut henkilöt eivät ole päivystysjärjestelyjen piirissä. Toisaalta Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisella osastolla on merkittävä rooli salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnassa ja ohjauksessa, jolloin olisi riippumattomuudenkin näkökulmasta hyvä, ettei asiaa koskevia



käyttöpäätöksiä tehtäisi kyseistä osastoa johtavien virkamiesten toimesta. Lainsäädäntöä tulisi tältä osin kehittää siten, että ratkaisuoikeus olisi edellä mainittujen virkamiesten osalta myös STEKPOV:lla kuten poliisissa tai tullissa. Tällöin myös kiiretilanteissa päätökset olisivat mahdollisia ja laillisuusvalvonnan haasteet olisivat marginaaliset.

Erikseen asteellisen toimivallan osalta on todettava, että vaikka tullin peitetoimintaa ja valeostoa koskeva päätöksentekomenettely on kaikkiaan monivaiheinen. Toimivallan käytön asettaessa erityisiä vaatimuksia muun muassa toimivaltuuden käytön edellytysten arvioinnille, asian kirjaamiselle, toimivaltuuden käyttöesitykselle ja siinä annettujen tietojen oikeellisuudelle, tulisi Rajavartiolaitoksen osalta asteellinen toimivalta systematiikan nimissä säädellä samoin, mikäli peitetoiminta ja valeosto lisättäisiin Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin.

## **6 POHDINTA**

Tämä luku pohtii tehtyä tutkimusta. Luvun jäsentelyn mukaan arvioidaan tutkimustehtävän täyttymistä tutkimusongelman näkökulmasta. Lisäksi arvioidaan lähdeaineistoa ja tutkimuksen luotettavuutta sekä pohditaan jatkotutkimustarpeita ja tutkimuksen hyödynnettävyyttä.

### **6.1 Tutkimusongelmaan vastaaminen**

Tutkimuksen tavoitteena oli systematisoida ja tulkita Rajavartiolaitoksen toimivaltaa käyttä salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja. Tutkimuksen toisena tavoitteena oli selvittää niitä muutostarpeita, joita Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimintaympäristön muutokset aiheuttavat salaisille tiedonhankintakeinoille ja salaisille pakkokeinoille. Keskeinen kysymys tältä osin oli, kuinka voimassa oleva oikeus sopii tähän toimintaympäristöön sekä miten säännöksiä mahdollisesti tulisi kehittää? Tutkimustavoitteen on päästy jäsentelemällä ja tulkitsemalla Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan säännökset sekä näihin kiinteästi liittyvät perus- ja ihmisoikeussäännökset luvuissa 2 ja 3. Esille on tullut joitakin säännöksiä, jotka eivät vastaa toimintaympäristöä. Luku 4 käsittelee toimintaympäristöä, jonka perusteella havaittiin muun muassa tarve ennakkoivaan lainsäädännön kehittämiseen. Tulevaisuuden piirteitä tulee olemaan myös digitalisaatio, joka vaikuttaa salaisen tiedonhankinnan säännöksiin.

Vastaus tutkimusongelmaan rakentuu kuudesta tutkimuskysymyksestä, joihin on vastattu pääluvuittain ja kokoavasti kunkin pääluvun yhteenvedossa. Kokoavana vastauksena tutkimusongelmaan voidaan todeta, että Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan toimintaympäristö on muutoksessa. Erityisesti digitaalisuus ja verkossa tapahtuva rikollinen toiminta tulevat lisääntymään. Laittomiin rajanylityksiin liittyvä rikollisuus tulee vääjäämättä jatkamaan kasvuaan. Toimintaympäristön muutosten hallinta edellyttää ennakoivia lainsäädännön muutoksia, havaittuja puutteita korjaavien säännösmuutosten sijaan. Rajavartiolaitoksen nykyinen salaiseen tiedonhankintaan liittyvä lainsäädäntö vastaa melko hyvin toimintaympäristöä. Luvun 5 johtopäätöksissä on esitetty sellaisia säädösmuutoksia, joilla tulisi korjata voimassa olevan lainsäädännön puutteita ja valmistautua toimintaympäristön muutokseen. Nämä muutokset koskevat joltain osin teletoimivaltuuksia, hieman laajemmin tarkkailutoimivaltuuksia ja merkittäväällä tavalla erityisiä salaisia toimivaltuuksia.

## **6.2 Tutkimuksen luotettavuus ja lähdeaineisto**

Lainopillisen työn lähtökohta on pitäytyminen oikeuslähdeopillisissa sitoumuksissa. Kirjoitetulle voimassa olevalle oikeudelle annetaan erityinen painoarvo. Salainen tiedonhankinta on vuoden 2014 alusta voimaan tulleen esitutkinta- ja pakkokeinolain osalta sekä 2019 voimaan tulleen LRITORVL:n osalta tuoretta ja kattavasti säänneltyä oikeutta. Myös lain esityöt ovat paikoin rikkaat ja lisäarvoa tulkintaan tarjoavat. Kyseessä on kansallinen oikeudenala. Tässä mielessä tutkimuksen lähdeaineisto on riittävä, vaikkakaan se ei ole kovin laaja. Tutkimuksen kannalta lisäarvoa toisi kattavampi oikeuskirjallisuus ja aihepiiriin liittyvät tutkimukset, joita ei kuitenkaan ollut laajasti saatavilla. Tulkintakannanotoissa ei havaittu merkittävää ristiriitaa verrattuna edellä mainittuihin oikeuslähteisiin ja muuhun lähdeaineistoon. Yllättävää ja tutkimuksellisesti kiinnostavaa sen sijaan on, että eräin osin perusteluja ei löydy lain esitöistä tai tulkintakannanottoa oikeuskirjallisuudesta. Esimerkkinä voi pitää poliisin törkeään laittoman maahantulon järjestämiseen liittyvää peitetointakieltoa. Tässä työssä ei jäljitetty lainsäädännön muutosten perusteita ja haettu tulkinta-aineista säädösten muutoksia edeltävistä komiteamietinnöistä tai eduskunnassa annetuista asiantuntijalausunnoista. Tältä osin työ oli enemmän horisontaalinen eikä kaikissa yksittäisissä kysymyksissä ollut mahdollista syventyä yksityiskohtiin. Lainopin tutkimusperinne tarkassa aineistolähtöisyydessä ja edellä lähdeaineistosta sanottu huomioiden tutkimusta voi pitää luotettavana ja sen lähdeaineistoa riittävänä.

### 6.3 Näkökulmia jatkotutkimukseen

Salaista tiedonhankintaa on tutkittu melko vähän. Yksinomaan Rajavartiolaitoksen salaisiin pakkokeinoihin ja salaisiin tiedonhankintakeinoihin suunnattua tutkimusta ei kattavasti ennen tätä tutkimusta ole tehty. Aiheen jatkotutkimukselle on tarvetta, erityisesti siksi, että vähän tutkittuna aiheena lainsäädännön jatkokehittäminen on nojannut asiantuntijatietoon, tutkitun tiedon sijaan.

Tämän tutkimuksen perusteella herää kolme jatkotutkimusaihetta. Ensinnäkin aihetta voisi lähestyä selvittämällä empiirisin menetelmin salaista tiedonhankintaan käyttävien rajavartiomiesten näkökulmia salaiseen tiedonhankintaan. Tutkimustehtävänä olisi esimerkiksi kartoittaa näkemyksiä haasteista ja selvittää muutostarpeita tulevaisuutta silmällä pitäen. Kokonaisuutta voisi pitää tätä tutkimusta varmentavana. Toisena jatkotutkimuksen näkökulmana olisi paneutua käytännössä salaisen tiedonhankinnan käyttötaktiikkaan ja tekniisiin välineisiin, tulevaisuuden tekniikat huomioiden ja pyrkiä tuosta lähtökohdasta löytämään säännösten kehittämistarpeita. Selvää on, että kyseinen työ olisi salassa pidettävä ja erityisten salaisten toimivaltuuksien osalta äärimmäisen haastava. Kolmas jatkotutkimusnäkökulma koskee salaisen tiedonhankinnan tehokkuutta ja perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumisen välttämättömyyttä. Muun muassa Tuomas Metsäranta on väitöskirjassaan kritisoinut jatkuvasti laajenevaa salaista tiedonhankintaa ja puuttumista perusoikeuksiin ilman tutkittua tietoa salaisen tiedonhankinnan tehokkuudesta<sup>355</sup>. Tutkimuksella voisikin selvittää kuinka tehokkaita puheena olevat keinot tosiasiallisesti ovat ja mikä on niiden merkitys rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi suhteessa perus- ja ihmisoikeuksiin.

### 6.4 Tutkimuksen uutuusarvo ja tulosten hyödyntäminen

Tutkimuksen uutuusarvo nojaa salaisen tiedonhankinnan perusteelliseen systematisointiin Rajavartiolaitoksen osalta. Uutuusarvoa lisäävät toimintaympäristön tuominen osaksi tutkimusta ja pyrkimys tarkastella tulevaisuuden toimintaympäristön asettamia vaatimuksia salaisen tiedonhankinnan säännöksille. Kokonaan uutta tämä tutkimus ei edusta. Muiden esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksista on tehty tutkimusta eri näkökulmin. Samoin on tutkittu rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa osakokonaisuuksina.

---

<sup>355</sup> Metsäranta 2015, s. 330.

Tutkimustuloksia ja salaisen tiedonhankinnan systematiikkaa voi hyödyntää kehitettäessä Rajavartiolaitoksen salaista tiedonhankintaa koskevaa lainsäädäntöä. Tutkimus ei sisällä valmista ainesta lainvalmisteluun. Kenties tutkimuksen sisällössä on elementtejä, joita voi hyödyntää mahdollisten uusien säännösten perusteluissa tavalla tai toisella. Tutkimuksessa esitettyä voi käyttää niin ikään taustana kehitettäessä yleisemminkin Rajavartiolaitoksen salaiseen tiedonhankintaan liittyvää tekniikkaa ja taktiikkaa suhteessa lainsäädäntöön. Tutkimusta voi käyttää myös salaiseen tiedonhankintaan paneutuvien rajavartiomiesten lähteenä heidän syventyessään kokonaisuuteen tai yksittäisiin säännöksiin ja niiden sisältöön.