

**YLEISTOIMIVALLASTA ERITYISSÄÄNTELYYN: POLIISIN PEITETOIMINNAN  
JA VALEOSTON KEHITYS PILOPOLIISIEN AIKAKAUDELTA NYKYPÄIVÄÄN**

Eemeli Vilpponen

Oikeus historiassa

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

Kesäkuu 2020

VILPPONEN EEMELI: Yleistoimivallasta erityissääntelyyn: Poliisin peitetoiminnan ja valeoston kehitys piilopoliisien aikakaudelta nykypäivään

Pro gradu -tutkielma, 74 s.

Oikeushistoria

Kesäkuu 2020

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

---

Tutkielmani käsittelee poliisin peitetoimintaan ja valeostoon liittyvän sääntelyn kehitystä. Sääntelyn kehityksen tarkastelun lisäksi tutkielmassa pohditaan eri yhteiskunnallisten ilmiöiden merkitystä sääntelyn taustalla. Tutkielma havainnollistaa, miten oikeus elää ja muokkaantuu yhteiskunnallisen todellisuuden osana, eikä irrallisena konstruktiona. Tutkielmani on siis metodiltaan oikeushistoriallinen.

Poliisin peitetoiminta- ja valeostotoiminta alkoi 1960-luvun lopulla, kun poliisin huumeryhmä päätti kokeilla uusia tapoja vastata kasvaneeseen huumausaineongelmaan. Niin sanottu piilopoliisitoiminta perustui poliisin yleistoimivaltaan turvata yhteiskunnan turvallisuutta. Vasta vuonna 2001 poliisilakiin lisättiin ensimmäiset erityissäännökset sääntelemään poliisin peitetoimintaa ja valeostoa. Lakiuudistuksen suurimpana taustasyynä oli Suomen Euroopan unioniin liittyminen, perusoikeusuudistus ja järjestäytyneen rikollisuuden kasvu.

Vuonna 2005 poliisilakia uudistettiin kasvattamalla poliisin peitetoiminta- ja valeostotoimivaltuuksia kasvaneen terrorismin uhan vuoksi. Vuonna 2014 voimaan astui poliisilain, pakkokeinolain ja esitutkintalain kokonaisuudistus, jossa korostuneen perus- ja ihmisoikeusajattelun vuoksi päätettiin lisätä kohdehenkilöiden yksityiselämän suojaa ja oikeusturvaa. Viimeisin uudistus tapahtui vuonna 2019 siviilitiedustelulainsäädännön muodossa. Siviilitiedustelu vähensi peitetoiminnan ja valeoston rikoskeskeistä kontekstia ja suuntasi painopisteen enemmän valtion turvallisuuteen kohdistuvien uhkien ennaltaehkäisyyn.

Tutkimus havainnollistaa etenkin yhteiskunnallisten tapahtumien merkitystä poliisin peitetoiminnan ja valeoston sääntelyn historiassa. Järjestäytyneen rikollisuuden häikäilemätön kyky hyödyntää jatkuvaa kehitystä on saanut aikaan poliisin toimivaltuuksien kasvattamisen paineen. Liian tarkkaan määritelty ja kankea erityissääntely ei luo poliisille parhaita lähtökohtia taisteluun rikollisuutta vastaan. Toisaalta perus- ja ihmisoikeusajattelun kasvu on jatkuvasti painottanut etenkin laillisuusperiaatetta, yksityiselämän suojaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Historian aikana poliisin peitetoiminnan ja valeoston sääntely onkin kasvanut merkittävästi kohteiden oikeusturvaa kasvattaen. Kasvaneesta sääntelystä huolimatta peitetoiminta ja valeosto ovat pitkälti jääneet poliisin sisäisen valvonnan varaan, mikä on tosiasiaa mahdollistanut sen, että poliisilla on ollut keinot vastata ammattimaisen rikollisuuden kehitykseen.

Avainsanat: peitetoiminta, valeosto, poliisi, järjestäytyneet rikollisuus, piilopoliisi

## SISÄLLYS

Sisällys.....	III
Lähteet .....	V
Lyhenteet .....	X
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Johdatus aiheeseen .....	1
1.2 Aiheen rajaus ja tutkimuskysymys .....	4
1.3 Metodi, lähteet ja aikaisemmat tutkimukset aiheesta .....	5
1.4 Keskeiset käsitteet ja tutkimuksen rakenne .....	6
2 Piilopoliisien aikakausi .....	8
2.1 Huumeongelma piilopoliisitoiminnan taustalla.....	8
2.2 Piilopoliisit .....	9
2.3 Poliisin yleistoimivalta .....	14
2.4 KKO 2000:112 .....	16
2.5 Eräitä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja .....	18
2.6 Yhteenveto .....	20
3 YLEISTOIMIVALLASTA ERITYISSÄÄNTELYYN 2001 .....	21
3.1 Peitetoiminnan ja valeoston määritelmät poliisilakiin .....	21
3.1.1 Peitetoiminta.....	21
3.1.2 Valeosto .....	23
3.2 Valtioiden rajojen avautuminen muutoksen taustalla .....	24
3.3 Perus- ja ihmisoikeuksien läpimurto.....	28
3.4 Uusi erityyssääntely mahdollisti sääntelyn arvioinnin .....	31
3.5 Peitetoiminta ja valeosto Ruotsissa ja Saksassa Suomen poliisilain uudistuksen aikoihin .....	34
3.6 Yhteenveto .....	36
4 SÄÄNTELYN ENSIMMÄISET MUUTOSTARPEET 2005 .....	37
4.1 Poliisille lisää valtuuksia.....	37
4.2 Terrorismin järkyttämät vuodet ja järjestäytyneen rikollisuuden kehitys.....	39
4.3 Peitepoliisi ”Seppo”.....	45
4.4 Yhteenveto .....	47
5 Poliisilain ja pakkokeinolain kokonaisuudistus 2011-2014.....	48
5.1 Sääntelyn tarkentaminen ja yhtenäistäminen .....	48
5.2 Perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen kasvu lakiuudistuksen taustalla.....	52
5.3 Peitetoiminta ja valeosto Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa .....	53
5.4 Poliisikoulutuksen merkitys .....	55
5.5 Oikeusvertailua .....	57
5.6 Yhteenveto .....	60
6 PEITETOIMINTA JA VALEOSTO SIVIILITIEDUSTELUN VÄLINEINÄ 2019 .....	61
6.1 Siviilitiedustelu .....	61
6.2 Turvallisuusympäristön muutos .....	65
6.3 Yhteenveto .....	66

7	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	67
---	---------------------	----

## LÄHTEET

- Alvesalo, Anne, Lausunto eduskunnan valiokunnalle 9.3.2000. Asiantuntijakuuleminen asiassa: HE 34/1999 laiksi poliisilain muuttamisesta.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2001.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2013.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014.
- Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietintö KM 2009:2.
- Helminen, Klaus, Turvallisuusviranomaisten toimivaltuussäännösten uudistamistarpeet. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 32/2006.
- Helsingin Sanomat, Huumeet ja kuuntelu. 21.2.1978.
- Iltä-Sanomat 31.1.2020 ”Poliisi hämäsi Janne Tranbergia valeostoilla - näin keskustelu eteni” <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006390722.html> (Luettu 15.5.2020).
- Keskusrikospoliisin lausunto lakivaliokunnalle 8.3.2005. Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 266/2004 vp.
- Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille toimien toteuttamisesta terrorismin ja muiden vakavien rikollisuuden muotojen torjumisen alalla erityisesti tietojenvaihdon parantamiseksi /\* KOM/2004/0221.
- Leino, Eino, Vapauden virsi. 1917. <https://www.kainuuneinoleinoseura.fi/eino-leinon-runoja/vapaus/> (Luettu 29.1.2020).
- MTV Uutiset 5.7.2011, ”Ulvilan peitetoimintapöytäkirja paljastaa: seksi kohteen kanssa kiellettiin” <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/ulvilan-peitetoimintapoytakirja-paljastaa-seksi-kohteen-kanssa-kiellettiin/2058620#gs.x5b49r> (Luettu 17.3.2020).
- Nevala Seppo: ”Laaja rintama puree terrorismia vastaan - Suomen tilanne on vakaa - kriisivalmiutta on kuitenkin nostettu”, Turun sanomat, vieraskynä, 29.10.2001.
- Oikeusasiamiehen päätös valeostoja koskevaan omaan aloitteeseen 7.9.2010, dnro 571/2/08.
- Sisäministeriö <https://intermin.fi/poliisiasiat/siviilitiedustelu> (Luettu 19.5.2020).
- Sisäministeriön uutinen 11.3.2019 [https://intermin.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/siviilitiedustelulaki-parantaa-suomen-kansallista-turvallisuutta](https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/siviilitiedustelulaki-parantaa-suomen-kansallista-turvallisuutta) (Luettu 19.5.2020).

Suojelupoliisin lausunto lakivaliokunnalle 8.3.2005. Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 266/2004 vp.

Suojelupoliisin vuosikertomus 1998.

Suojelupoliisin vuosikertomus 2002.

Suomen Kuvalehti 42/2001, 19.10.2001, ”Suomi on terroristien levähdyspaikka.”

Suomen Kuvalehti 10.7.2011, ”Rikosoikeuden asiantuntija Ulvilan murhajatusta - eväät ovat hyvin vähissä” <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/rikosoikeuden-asiantuntija-ulvilan-murhajatusta-eva-ovat-hyvin-vahissa/> (Luettu 17.3.2020).

Tilastokeskus 17.6.2015, ”Suomi ja Ruotsi vastakohtapari maahanmuutossa” <https://www.tilastokeskus.fi/tietotrendit/artikkelit/2015/suomi-ja-ruotsi-vastakohtapari-maahanmuutossa/> (Luettu 15.5.2020).

Uusi-Suomi 29.1.2018, ”Ex-poliisijohtaja Ruotsin jengiväkivallasta: Selvästikään maahanmuuttoa ei ole hallittu - Suomenkin varauduttava” <https://www.uusisuomi.fi/uutiset/ex-poliisiylijohtaja-ruotsin-jengivakivallasta-selvastikaan-maahanmuuttoa-ei-ole-hallittu-suomenkin-varauduttava/de839cea-44cf-39d2-aa50-cc765c5fbb62> (Luettu 15.5.2020).

Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013. Suomen kyberturvallisuusstrategia - Taustamuistio.

Valtioneuvoston selvitys sisäisestä turvallisuudesta 2016.

Virtanen, Ari, Kansallinen huumausainevuosiraportti 2002. Stakes 2003.

Virtanen, Ari: Kansallinen huumausaineraportti 2003. Stakes 2004.

Yle elävä arkisto: Kahdeksan surmanluotia - suomalaisen poliisin turvallisuus. 8.9.2006. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2006/09/08/kahdeksan-surmanluotia-suomalaisen-poliisin-turvallisuus> (Luettu 19.5.2020).

## **Kirjallisuus**

Eberle, E.J. Observations on the Development of Human Dignity and Personality in German Constitutional Law: An Overview. *Liverpool Law Rev* 33, 201–233 (2012).

Frände, Dan, KKO 2000:112. *Lakimies* 3/2001, s. 513- 536.

Gylling, Heta Aleksandra, EU ja vapauden illuusio, s. 285-296 teoksessa Nuotio, Kimmo (toim.) - Malkki, Leena (toim.), Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2010.

Hankilanoja, Arto, Poliisin salainen tiedonhankinta. Talentum 2014.

Harju, Saana, Esitutkintaperiaatteiden toteutuminen peitetoiminnassa. Pro gradu -tutkielma. Lapin yliopisto 2014.

Hart, H. L. A., *The Concept of Law*. Oxford University Press 1961.

- Helminen, Klaus - Fredman, Markku - Kanerva, Janne - Tolvanen, Matti - Viitanen, Marko, Esitutkinta ja pakkokeinot. Talentum Media Oy 2012.
- Helminen, Klaus - Kuusimäki, Matti - Salminen, Markku, Poliisioikeus. Kauppakaari Oyj 1999.
- Holmlund, Caroline - Wollert-Brander, Charlotte, ”Under cover”: En undersökning av polisens okonventionella spaningmetoder. Stockholms universitet 2008. [https://www.criminology.su.se/polopoly\\_fs/1.63462.1328701177!/menu/standard/file/2008c\\_Caroline\\_Holmlund\\_och\\_Charlotte\\_Wollert\\_Brander.pdf](https://www.criminology.su.se/polopoly_fs/1.63462.1328701177!/menu/standard/file/2008c_Caroline_Holmlund_och_Charlotte_Wollert_Brander.pdf) (Luettu 14.5.2020).
- Hämäläinen, Erkki, Eurooppalaistuva lainvalvonta. Poliisiammattikorkeakoulu 2009.
- Ilveskivi, Paula, Perusoikeusuudistus paradigmanmuutoksena, s. 33-50 teoksessa Länsineva, Pekka (toim.) - Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 1998.
- Jansson, Julia, Lahjomattoman vakaa, kykenevä ja valistunut: Poliisikoulutuksen vaiheet pystymetsästä korkeakouluun, s. 20-291 teoksessa Muodollisesti pätevä? Poliisikoulutus itsenäisessä Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulu 2018.
- Jokinen, Christian, Terrorismista ja sen torjunnasta: Suojelupoliisi ja kansainvälinen terrorismi 1958-2004. Turun yliopiston julkaisuja 2015.
- Kainulainen, Heini, Huumepoliisi tutuksi: Anglia BYA-55, s. 103-139 teoksessa Kainulainen, Heini (toim.) - Savonen, Jenni (toim.) - Rönkä, Sanna (toim.), Vanha liitto: Kovien huumeiden käyttäjät 1960-1970-lukujen Helsingistä. Suomalaisen kirjallisuuden seura 2017.
- Kainulainen, Heini - Kekki, Tuula - Kinnunen, Arne - Rönkä, Sanna - Savonen, Jenni - Perälä, Jussi, Huumeiden käyttäjät silmätikkuina, s. 11-35 teoksessa Kainulainen, Heini (toim.) - Savonen, Jenni (toim.) - Rönkä, Sanna (toim.), Vanha liitto: Kovien huumeiden käyttäjät 1960-1970-lukujen Helsingistä. Suomalaisen kirjallisuuden seura 2017.
- Ketonen, Yrjö, Huumepoliisin jalanjäljissä: Helsingin poliisin rikostutkintaa viideltä vuosikymmeneltä. IH-Kustannus Oy 2015.
- Korhonen, Rauno, Poliisin valvontakeinot ja kansalaisten yksityisyyden suoja. Edita 2005.
- Koskinen, Torsti, Helsingin huumeet 1966-1996. Sisäasiainministeriö poliisiosasto 1997.
- Kostiainen, Aura, Kohti inhimillistä väkivallan monopolia? Poliisikoulutus ja yhteiskunnallinen murros sodanjälkeisessä Suomessa, s. 334-407 teoksessa Muodollisesti pätevä? Poliisikoulutus itsenäisessä Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulu 2018.
- Levä, Ilkka, Kansallisvaltion teräsmiehestä valtakunnan sovittelijaksi: Poliisikulttuurin psykohistorialliset solmukohdat 1930-1997. Hakapaino Oy, Helsinki 2008.
- Majanen, Martti, Yksityishenkilön oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Rikosoikeudellinen tutkimus. Vammala 1979.
- Meriniemi, Marko, Poliisin salaiset tiedonhankintamenetelmät ja oikeusturva. Pro gradu. Helsingin yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta 2008.

- Metsäranta, Tuomas, Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityisyyiselämän suoja. Painosalama Oy 2015.
- Ojala, Jussi, Tekninen seuranta poliisin salaisena pakkokeinona. Laurea-ammattikorkeakoulu 2010.
- Ojanen, Tuomas, Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut 2003.
- Palonen, Ulla - Laitinen, Kari, Näkökulmia poliittiseen, uskonnolliseen ja taloudelliseen terrorismiin, teoksessa Susi, Mika (toim.) - Pekkala, Niina (toim.), Terrorismin rahoitus. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 94. Juvenes Print 2011.
- Passi, Minna - Reinboth, Susanna, Keisari Aarnio: huumeepoliisi Jari Aarnion uskomaton tarina. HS-kirjat 2017.
- Pölönen, Pasi, Salaiset pakkokeinot. Lakimiesliiton kustannus 1997.
- Salminen, Janne, Yksityisten oikeudellisen suojelun mahdollisuudet ja rajat Euroopan unionin kolmannen pilarin alalla, s.157-174 teoksessa Nuotio, Kimmo (toim.) - Malkki, Leena (toim.), Vapauden turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2010.
- Salojärvi, Juhana Mikael, Human Rights Redefining Legal Thought: The History of Human Rights Discourse in Finnish Legal Scholarship. Springer Nature Switzerland AG 2020.
- Sinisalo, Kari, Poliisin toimivallan määräytyminen: Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Suomalainen lakimiesyhdistys 1971.
- Tala, Jyrki, Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita Publishing 2005.
- Tolvanen, Matti, Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön keskeiset muutokset - mikä muuttui? s. 303-312 teoksessa Defensor Legis 3/2014.
- Tuori, Kaarlo, Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström Lakitieto Oy 2000.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström Lakitieto Oy 2001.

## **Virallislähteet**

- Euroopan unionista tehty sopimus (Maastrichtin sopimus 7.2.1992).
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.



HaVL 6/1996 vp Hallintovaliokunnan lausunto - Valtioneuvoston kirjelmä U 38/1996 vp - Napolin yleissopimus II.

LaVL 16/1996 vp. Lakivaliokunnan lausunto - Valtioneuvoston kirjelmä U 38/1996 vp - Napolin yleissopimus II.

HaVL 11/1997 vp. Hallintovaliokunnan lausunto - Valtioneuvoston kirjelmä U 38/1996 vp - Napolin yleissopimus II.

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

PeVL 5/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta HE 34/1999 vp.

HaVM 17/2000 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta HE 34/1999 vp.

LaVL 7/2000 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta HE 34/1999 vp.

HE 266/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Laki keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen soveltamisesta (148/2004).

Laki Napoli II -yleissopimuksen (Euroopan unionin yleissopimus tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä) voimaansaattamisesta (427/2004).

LaVL 6/2005 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyvistä laeiksi HE 266/2004 vp.

HE 99/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsipornografian levittämisen estotoimista.

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta (2007/C 306/01).

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 202/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

## **Oikeustapaukset**

The European Court of Human Rights case Lüdi v. Switzerland (Application no. 12433/86, 15.6.1992)

The European Court of Human Rights case Teixeira de Castro v. Portugal (44/1997/828/1034, 9.6.1998)

The European Court of Human Rights case V. v. Finland (Application no. 40412/98, 24.4.2007)

The European Court of Human Rights case Kuzmickaja v. Lithuania (Application no. 27968/03, 10.6.2008)

KKO 2000:112

KKO 2011:27

## **LYHENTEET**

EIT Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EU Euroopan unioni

HE Hallituksen esitys

KKO Korkein oikeus

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Johdatus aiheeseen

”Kysyy, katsoo Suomen kansa:

Naapurissa nähdään unta!

Vaiko ollaan valveillansa,

vapaa koko kansakunta?

Ihmis-oikeus istutettu

maahan, missä äsken vainen

viihtyi hukka, viihtyi kettu,

vaan ei kunnan kansalainen?”<sup>1</sup>

-Eino Leino ”Vapauden virsi” (1917)

Hukkien, kettujen ja kunnan kansalaisten välistä taistelua on käyty aina. Usein raja on häilyvä, mihin joukkoon kuuluu. Joskus hukka onkin kunnan kansalainen. Viekkain kettu on joka tapauksessa se, joka voittaa taistelun. Sama pätee poliisin peitetoiminnassa ja valeostossa. Monesti perus- ja ihmisoikeudet ovat keskiössä, kun poliisi suorittaa peitetoimintaa ja valeostoja. Kansalaiset joutuvat toisinaan pohtimaan, ovatko he todella vapaita, kun poliisi loukkaa heidän yksityiselämänsä suojaa. Samalla poliisi pohtii, miten saisi suojattua toista perusoikeutta, kansalaisten henkeä ja terveyttä. Eri oikeuksien välillä kamppailevat poliisit ovat tarvittaessa valmiita venymään ja vaihtamaan hukkien puolelle taistelussa. Sen tietää myös Suomen historian ensimmäinen piilopoliisi Martti ”Junnu” Junell:

”Hetimit ensimmäiseltä työviikolta tulee mieleeni tapaus, jossa sain syvennettyä luottamuksen ”Lefaan” käydessäni käsiryssyyn silloisen isoraamisimman huumeupoliisi Kärkkäisen kanssa, joka lopulta sulloi minut huumeupoliisin Angliaan. Koko silloinen Bio-Bion aukion 300-400 hengen väkijoukko näki sen ja roolini vahvistui entisestään.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.kainuuncinoleinoseura.fi/eino-leinon-runoja/vapaus/> (Luettu 29.1.2020).

<sup>2</sup> Ketonen 2015, s. 90.

Poliisin peitetoiminta lähti liikkeelle Helsingin huumeryhmän piilopoliisitoiminnasta<sup>3</sup>, joka oli varsin vaatimatonta nykyiseen systemaattiseen ja säänneltyyn toimintaan verrattuna. Käsittääkseni sääntelyn puute ja nykypäivään verrattuna erilainen suhde poliisin ja rikollisten välillä olivat osaltaan vaikuttamassa siihen, miksi piilopoliisit ajautuivat silloin tällöin epämääräisiin tilanteisiin, kuten Martti Junell pahoinpideltyään poliisikollegaansa.

On vaikea kuvitella, että vastaavanlaisia tilanteita sattuisi enää nykypäivänä, sillä poliisin peitetoiminta ja valeosto ovat suhteellisen tarkkaan säänneltyjä toimia. Poliisikollegan kanssa tapahtuvaa painimittelöä ei varmasti enää sivuutettaisi olan kohautuksella, vaan selkkauksesta aiheutuisi mitä todennäköisimmin mittava oikeusprosessi. On myös selvää, että peitetoiminnasta ja valeostosta on kehittynyt tiukkaan valvottuja toimia, mistä hyvänä esimerkkinä toimivat poliisin vuosittaiset raportit operaatioista eduskunnan oikeusasiamiehelle. Toisaalta viimeiset vuosikymmenet ovat osoittaneet sen, että lain kirjain venyy tarpeen mukaan käytännön tarpeisiin. Peitetoiminta ja valeosto muodostavatkin tietyllä tapaa poikkeavan aihealueen, sillä kyseisten oikeuksien käyttöä on leimannut se, että niitä on käytetty tai laajennettu jo ennen varsinaista sääntelyä, jota on myöhemmin käytännöstä kumpuavan pakottavan muutostarpeen myötä muokattu vastaamaan käytännön toteutusta.

1900-luvun viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana yhteiskunnallinen kehitys Suomessa oli merkittävää. Tämä näkyi myös poliisioikeudellisten säännösten yhteydessä, sillä säännökset eivät enää toimineet kontekstissaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Kaupungistuminen, globalisaatio ja tekninen sekä taloudellinen kehitys olivat suuria muutoksentekiviä aihealueita, jotka saivat aikaan suomalaisen yhteiskunnan rakenteiden uudelleen tarkastelun.<sup>4</sup> Luonnollisesti rikollisuus seurasi myös muun yhteiskunnan osa-alueiden mukana, ja siksi poliisin oikeudet oli saatava vastaamaan uusia tarpeita.

Peitetoiminta ja valeosto ovat poliisin toimivaltuuksina joutuneet sopeutumaan yhteiskunnallisten muutosten mukana. Yhteiskunnallisissa muutoksissa on aina ollut lopulta kyse perus- ja ihmisoikeuksista. Vahvan yhteiskunnallisen liitynnän myötä peitetoiminta ja valeosto ovatkin kautta aikain tasapainotelleet useiden eri oikeuksien välillä. Näistä merkittävimpinä mainittakoon hengen ja terveyden suoja, yksityiselämän suoja ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva suoja.

---

<sup>3</sup> Ketonen 2015, s. 32.

<sup>4</sup> Pölönen 1997, s. 33-34.

Poliisin tehtävä on tavalla tai toisella yhteiskunnan jäsenten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. On myös todettava, että on lähes välttämätöntä, että poliisi joutuu tehtäväänsä toteuttaessaan toimenpiteillään puuttumaan näihin oikeuksiin.<sup>5</sup> Kyse on siis varsin perus- ja ihmisoikeusherkästä työstä, jossa joudutaan jatkuvasti punnitsemaan eri oikeuksien välillä. Kyseinen tilanne on käsillä etenkin silloin, kun poliisi joutuu toimimaan epätavanomaisissa tilanteissa. Näistä tilanteista erinomaisia esimerkkejä ovat juuri poliisin suorittama peitetoiminta ja valeosto.

Peitetoiminta ja valeosto eivät aina ole olleet tarkan sääntelyn piirissä. Vasta vuonna 2001 poliisilakiin säädettiin kyseisiä epäsovinnaisia rikostorjuntamenetelmiä koskevat pykälät. Tätä ennen peitetoiminta ja valeosto olivat tapahtuneet poliisin yleistuimivallan puitteissa. Uusi laki mahdollisti paremman lakisidonnaisuusperiaatteen toteutumisen, mikä oli välttämätöntä tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysperiaatteen toteutumisen kannalta.<sup>6</sup>

Peitetoiminta ja valeosto ovat joko ennakoivaa tiedustelutoimintaa tai jälkikäteistä rikoksen selvitystyötä. Esitutkinnassa käytettävistä pakkokeinoista säädetään pakkokeinolaissa. Tästä huolimatta peitetoiminta ja valeosto kirjattiin aluksi vain poliisilakiin, joka pitää sisällään muun muassa poliisin tiedustelutoiminnan. Myöhemmin pakkokeinolakiin kirjattiin lähes identtiset poliisioikeudet kuin poliisilakiin. Usein peitetoiminnan ja valeoston määrittely joko ennakoivaksi vai jälkikäteiseksi toiminnaksi saattaa olla haastavaa. Eriytetty säätäminen esitutkinnan ja tiedustelutoiminnan välillä aiheuttaakin välillä ongelmia, kun mietitään peitetoiminnan ja valeoston oikeuttavaa lainsäädäntöä.<sup>7</sup>

Lainsäädäntö on keskeinen väline yhteiskunnan kehityksen ja ihmisten toiminnan ohjaamisessa. 1900-luvun jälkipuolelta alkaen lainsäätämistyötä onkin alettu tarkastella samaan tyyliin kuin muutakin suunnitelmallista toimintaa, jolla tavoitellaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista hyödyntäen tietoista harkintaa ja punnintaa eri keinojen välillä.<sup>8</sup> Eriyksen mielenkiintoista on, kuka tai ketkä ovat olleet tämän suunnitelmallisen työn takana kunkin lakihankkeen yhteydessä. Lainsäätäminen on pitkälti poliittisten ja oikeudellisten käytäntöjen ainutlaatuinen sekoitus, jossa ristiriidan ilmetessä poliittiset käytännöt ja niiden perustelut

---

<sup>5</sup> Helminen - Kuusimäki - Salminen 1999, s. 7.

<sup>6</sup> Pölönen 1997, s. 32.

<sup>7</sup> Pölönen 1997, s. 32.

<sup>8</sup> Tala 2005, s. 89.

jyrvävät oikeudelliset käytännöt lopulta.<sup>9</sup> Poliisin peitetoiminnan ja valeoston sääntelyn kehityskaari toimii oivana esimerkkinä siitä, miten eri yhteiskunnalliset ja poliittiset intressit määräävät pitkälti lain sisällön. On toki todettava, että tietyt lakitekniset seikat, kuten kansainväliset ihmisoikeudet ovat rajoittaneet sääntelyn kehitystä. Yhteiskunnallinen intressi on kuitenkin näyttäytynyt niin merkittävänä sääntelyn muovaajana, että sen systemaattinen tarkastelu oikeushistoriallisesta näkökulmasta on välttämätöntä, jos tavoitteena on nykyhetken oikeustilan paras mahdollinen ymmärtäminen.

## *1.2 Aiheen rajaaminen ja tutkimuskysymys*

Tutkimukseni koskee poliisin peitetoiminnan ja valeoston kehitystä. Kyseiset menetelmät kulkevat monessa kohtaa käsi kädessä muiden poliisin salaisten tiedonhankintamenetelmien kanssa, mutta olen tutkimukseni rajallisen laajuuden ja selvyuden vuoksi päättänyt olla ottamatta niitä käsittelyni piiriin. Peitetoiminnan ja valeoston valikoituminen muiden menetelmien joukosta oli minusta perusteltua, sillä ne molemmat perustuvat valheellisten identiteettien käyttöön, pitävät sisällään huomattavia riskejä ja ovat siten omiaan tunkeutumaan poikkeuksellisen lähelle henkilöiden perustavanlaatuisen oikeuksien ydintä.

Aloitan tutkimukseni käsittelemällä aikaa, jolloin tietävästi suoritettiin ensimmäiset poliisioperaatiot, joita voidaan pitää peitetoiminnan kaltaisena salaisena tiedonhankintana. Tutkimukseni kattaa siis ajan, jolloin puhuttiin niin sanotuista piilopoliiseista sekä ajan, jolloin piilopoliisien tilalle oli muodostunut lain sääntelemä peitepoliisi- ja valeostotoiminta. Näin ollen tutkimukseni ajallinen ikkuna ulottuu 1960-luvulta nykypäivään asti. Pääpaino on kuitenkin menneessä ajassa, sillä tarkoitukseni on pyrkiä löytämään selitys sille, miksi peitetoiminta ja valeosto näyttävät nykypäivänä siinä valossa kuin ne näyttävät.

Tutkimuskysymykseni voidaan tiivistää seuraavasti: miten poliisin peitetoiminta ja valeosto oikeudellisina ilmiöinä ovat kehittyneet vuosien 1960-2019 aikana, sekä mitä eri yhteiskunnallisia konteksteja on ollut muutoksen taustalla vaikuttamassa sääntelyn kehitykseen. Vaikka tutkimuskysymykseni jakautuu kahteen osaan, en kuitenkaan tavoittele niiden käsittelemistä erillisinä ilmiöinä. Tarkoitukseni on ennen kaikkea havainnollistaa, miten yhteiskunnalliset tapahtumat ja ilmiöt ovat tiiviissä vuorovaikutuksessa kulloisenkin oikeustilan kanssa, ja miten lainsäädäntö on vain yksi todellisuuden ilmentymä.

---

<sup>9</sup> Tuori 2000, s. 149-154.

### *1.3 Metodi, lähteet ja aikaisemmat tutkimukset aiheesta*

Tutkimukseni perustuu oikeushistorialliselle metodille. Pysin siis analysoimaan oikeustilaa menneestä näkökulmasta. Ennen kaikkea tavoitteenani on pitää yhteiskunnalliset vaikuttimet tiiviisti mukana analysoinnissa läpi työn. Yhteiskunnallisia konteksteja on syytä käsitellä oikeustilan havainnoinnin yhteydessä, sillä oikeus ei ole ilmiö, joka syntyisi tyhjiöstä. Oikeus on aina tavalla tai toisella yhteiskunnallisen elämän muokkaava todellisuuden ilmentymä. Jotta ymmärtäisimme oikeutta parhaalla mahdollisella tavalla, täytyy meidän pohtia myös aikaa ja paikkaa, jossa oikeus on saanut alkusysäyksensä. Onko oikeus kehittynyt pitkän yhteiskunnallisen paineen aikaansaannoksena, vai onko jokin yksittäinen mullistava tapahtuma saanut aikaan sen, että myös eduskuntatalossa on herätty asian tiimoilta?

Tutkimuksen tekijänä pyrin olemaan linnoittumatta akateemiseen norsunluutorniini, minkä sijaan tavoitteeni on tiedostaa yhteiskunnallinen toimintaympäristö, jossa elän. Näin tiedostan, että kulttuurilla, jossa olen elänyt, on suuri vaikutus siihen, miten ajattelen ja tulkitsen historiallisia lähteitä.<sup>10</sup> Huolimatta siitä, että pyrin tutkimuksessani jättämään omat henkilökohtaiset arvostukseni taka-alalle, ei tutkimustyö voi koskaan olla täysin objektiivista. Oikeastaan lähteiden kirjoittajatkin ovat luoneet vain oman käsityksensä tarkasteltavasta asiasta tietynä aikana. Siten tutkimukseni muodostaa monitasoisen päätelmien ketjun, jossa pyritään selvittämään alkuperäistä totuutta tiedostaen kuitenkin kulloisenkin ajan ja paikan muovaavien käsitysten välttämättömän vaikutuksen.

Käytän pääasiallisena lähteenäni eri viranomaislähteitä, joista perimmäiset syyt lainsäätämistyölle ovat kummunneet. Syvennän tietämystäni eri selville saatujen syiden osalta tutkimalla aihetta koskevaa aikalaiskirjallisuutta sekä myöhemmin ilmaantuneita kirjallisuuslähteitä.

Poliisin peitetoimintaa ja valeostoa koskevia tutkimuksia löytyy entuudestaan jo muutamia, mutta aihetta koskevaa oikeushistoriallista tutkimusta ei juuri löyty. Ainoan poikkeuksen tekee teos ”Poliisin salainen tiedonhankinta”, jonka on kirjoittanut Arto Hankilanoja. Teos käsittelee poliisin salaista tiedonhankintaa lainopin ohella oikeushistoriallisesta näkökulmasta. Teos on kuitenkin yleiskatsaus poliisin salaisesta tiedonhankinnasta, josta peitetoiminta ja valeosto ovat vain eräitä esimerkkejä. Tutkielmani lienee siis ensimmäinen laatuaan, joka syventyy

---

<sup>10</sup> Kalela 2000, s. 36.

nimenomaan poliisin peitetoimintaan ja valeostoon oikeushistoriallista metodologia käyttäen. Näin aiheen tarkastelu saavuttaa myös onkalot, joihin yleispiirteisemmässä tutkimuksessa ei ole mahdollista kaivautua.

#### *1.4 Keskeiset käsitteet ja tutkimuksen rakenne*

Peitetoiminnan syvin olemus on säilynyt vuosien ajan samana. Kansankielellä kyse on aina ollut soluttautumisesta. Soluttautuminen luo mielikuvan siitä, että henkilö liittyy esimerkiksi rikollisryhmään tai muuhun organisaatioon ja hankkii tietoja ryhmästä tai vaikuttaa sen toimintaan. Mielikuvasta huolimatta soluttautuminen voi kohdistua myös vain yhteen henkilöön.<sup>11</sup> Tästä hyvänä esimerkkinä toimii Ulvilan tapaus, jossa peitepoliisi ”Seppo” ujuttautui Anneli Auerin elämään. Olennaista soluttautumisessa eli peitetoiminnassa on toiminnan suunnitelmallisuus, luottamuksen hankkiminen sekä kohteen ja muidenkin ihmisten erehdyttäminen, erehdyksen hyväksi käyttäminen ja salailu<sup>12</sup>.

Virallinen määrittely peitetoiminnalle ja valeostolle löytyy nykyisin sekä pakkokeinolaista että poliisilaista. Pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 27 pykälän 1 momentin mukaan peitetoiminnalla tarkoitetaan tiettyyn henkilöön tai hänen toimintaansa kohdistuvaa suunnitelmallista tiedonhankintaa käyttämällä soluttautumista, jossa tiedonhankinnan edellyttämän luottamuksen hankkimiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi käytetään vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka valmistetaan tai käytetään vääriä asiakirjoja. Poliisilain (872/2011) määritelmä ei juurikaan poikkea pakkokeinolain määritelmästä.

Valeostosta taas säädetään pakkokeinolain 10 luvun 34 pykälän 1 momentissa, jonka mukaan valeostolla tarkoitetaan poliisin tekemää 1) esineen, aineen, omaisuuden tai palvelun 2) ostotarjousta tai ostoa, jonka tavoitteena on saada poliisin 3) haltuun tai löytää 4a) todiste rikosasiassa, 4b) rikoksella saatu hyöty taikka 4c) esine, aine tai omaisuus, joka on rikoksella joltakulta viety tai 4d) jonka tuomioistuimien voi julistaa menetetyksi taikka jonka avulla voidaan 4f) muuten saada selvitystä rikosasiassa. Poliisilain valeostoa koskeva määritelmä on suurin piirtein samansisältöinen lukuun ottamatta lakien välisiä intressieroja. Poliisilaissa kyse on

---

<sup>11</sup> Helminen - Fredman - Kanerva - Tolvanen - Viitanen 2012, s. 1090.

<sup>12</sup> Helminen - Fredman - Kanerva - Tolvanen - Viitanen 2012, s. 1090.



esineen, aineen, omaisuuden tai palvelun ostotarjouksesta tai ostosta, jolla tavoitellaan rikoksen ennalta estämistä.

Tutkimukseni aikana kutsun silloin tällöin peitetoimintaa ja valeostoa epäsovinnaisiksi rikostorjuntamenetelmiksi. Poliisin käytössä olevilla epäsovinnaisilla rikostorjuntamenetelmillä tarkoitetaan soluttautumista, ansoitusta, todisteprovokaatiota sekä tiedottajien käyttöä.<sup>13</sup> Peitetoiminta ja valeosto ovat luonteeltaan hyvin poikkeuksellisia poliisin toimenpiteitä. Siksi niitä kutsutaan epäsovinnaisiksi menetelmiksi, millä halutaan viestiä sitä, että niitä on sopivaa käyttää vain vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseen.<sup>14</sup> Joskus kirjallisuudessa niistä käytetään myös nimityksiä epäkonventionaaliset tiedonhankintakeinot tai epätavanomaiset tiedonhankintamenetelmät. Tutkimukseni aikana käytän myös joissakin kohdissa näitä termejä, jotka on syytä tulkita epäsovinnaisen rikostorjuntamenetelmien synonyymeiksi.

Tutkimukseni kulku alkaa peitetoiminnan ja valeoston syntyajoista ja päättyy tämänhetkiseen tilanteeseen. Kyse on siis kronologisesti etenevästä tarkastelusta, minkä uskon auttavan lukijaa aihealueen sisäistämisessä.

Tutkimukseni ensimmäinen pääluke on luonnollisesti varattu johdannolle. Toisessa pääluvussa käyn läpi poliisin yleistoimivallan puitteissa tapahtunutta peitetoimintaa. Huomiota saavat osakseen niin kutsutut piilopoliisit, jotka toimivat nykyisten peitepoliisien esi-isinä. Kolmas luku käsittelee siirtymää yleistoimivallasta erityissäätelyyn, joka viimeistään mahdollisti puhumisen nykyaikaisesta peitetoiminnasta ja valeostosta. Neljännessä luvussa on päästy aikaan, jolloin edessä oli ensimmäistä kertaa uuden poliisilain toimivuuden mittaaminen ja siitä seuraava toimivaltuuksien päivitys. Sekä neljäs että viides luku koskevat yhteiskunnallisten tapahtumien seurauksena poliisilakiin tehtyjä muutoksia. Kuudes luku sisältää peitetoimintaa ja valeostoa koskettaneen viimeisimmän uudistuksen, jossa oli kyse siviilitiedustelussa hyödynnettävästä peitetoiminnasta ja valeostosta. Lisäksi suoritan tutkimukseni aikana kahden luvun yhteydessä hieman kansainvälistä tarkastelua asian tiimoilta. Vertailukohteeksi valikoitui Ruotsi ja Saksa, joista molemmat edustavat hieman eri koulukuntaa peitetoiminnan ja valeoston oikeudellisessa sääntelyssä. Viimeinen luku on varattu johtopäätöksille, joissa kertaan vielä

---

<sup>13</sup> HE 34/1999 vp, s. 5.

<sup>14</sup> HE 34/1999 vp, s. 7.

kerran läpi työn aikana tehdyt tärkeimmät päähavainnot. Lopuksi yhdistelen päähavainnoista loogisen päätelmän ja muodostan johtopäätökset, joilla vastaan tutkimuskysymyksiini.

## 2 PILOPOLIISIEN AIKAKAUSI

### 2.1 Huumeongelma piilopoliisitoiminnan taustalla

Huumeet ovat näyttäneet harmillisen merkittävässä osassa poliisin peitetoiminnan ja valeoston historiassa. Kaiken takana on hyvinvointivaltion synty, jossa tavoitteena oli yhteiskunnan osapuolten etujen ja rasitusten oikeudenmukainen jakaminen eri osapuolille. Tästä ajatuksesta lähti syntymään 1960-luvun kriminaalipolitiikan murros, jossa tavoiteltiin rikollisuudesta ja sen kontrolloinnista aiheutuvien kärsimysten ja muiden kustannusten minimointia sekä näiden kustannusten oikeudenmukaista jakamista rikosentekijän, uhrin ja yhteiskunnan kesken. Murroksessa tyypillistä oli lieventää ankaraa rangaistusjärjestelmää, jonka tilalle syntyi ajatus muiden kuin rikosoikeudellisten keinojen ensisijaisuudesta sosiaalisten ongelmien karsimisessa. Murroksen myötä Suomen vankien lukumäärä pieneni runsaasti.<sup>15</sup>

On osittain paradoksaalista, että samaan aikaan kun kriminaalipolitiikkaa lievennettiin, lisättiin rikosoikeudelliseen järjestelmään uusia elementtejä. Tästä hyvänä esimerkkinä oli poliisin salaiset pakkokeinot, joiden käyttöä poliisi alkoi käytännössä lisäämään sitä mukaan, kun huumausainerikollisuus lisääntyi. Kun otetaan huomioon vielä se, että huumausainerikoksia koskevat tunnusmerkistöt ovat vuosien saatossa laajentuneet vastoin yleistä kriminaalipolitiikkaa, on varsin perusteltua tehdä johtopäätös siitä, että yhteiskunta on aina pitänyt huumausainerikollisuutta korostuneen kielteisenä ongelmana.<sup>16</sup>

Huumausainerikollisuuden todellinen kehittyminen lähti liikkeelle sodan jälkeisestä ajasta, jolloin saatavilla oli suuria määriä huumaavia lääkkeitä. Lääkkeitä haettiin apteekeista niin fyysisiin kuin psyykkisiin ongelmiin. Oli väistämätöntä, että osa lääkkeistä ajautui osaksi katukauppaa.<sup>17</sup> Huumausaineongelma otti kunnolla tuulta purjeidensa alle 1960-luvulla, kun ensimmäinen niin sanottu huumausaineaalto syntyi. Nuorten huumeiden käyttö lisääntyi huomattavasti, kun kansainväliset nuorisokulttuurit syntyivät. Nuorisokulttuurin

---

<sup>15</sup> Kainulainen - Kekki - Kinnunen - Rönkä - Savonen - Perälä 2017, s. 18.

<sup>16</sup> Kainulainen - Kekki - Kinnunen - Rönkä - Savonen - Perälä 2017, s. 19.

<sup>17</sup> Kainulainen - Kekki - Kinnunen - Rönkä - Savonen - Perälä 2017, s. 19-20.

suunnannäyttäjänä toimi Amerikka, jossa vallalla oleviksi uusiksi arvoiksi pystyi luettelemaan ainakin seuraavat arvot ja ilmiöt: yksilöllisyys, nautinnonhakuisuus, seksuaalinen vapautuminen, pehmeät elämänarvot, suvaitsevaisuus, poliittinen radikalisoituminen, rauhanliike, kasvava tietoisuus ympäristökysymyksistä, kolmansien maiden riiston vastustaminen sekä tasa-arvon ja kansalaisyhteisyyden vahvistaminen. Vietnamin sodan aikaiset ”Make love, not war” huudot raikuivat Amerikan mantereella, ja pilven polttelu toimi uuden arvomaailman symbolina. Lisääntyneen matkustamisen myötä nuoriso haki ulkomailta uusien kokemusten ohella tietoutta yhteiskunnan vitsaukseksi nousseesta huumausainekulttuurista.<sup>18</sup>

Huumausainekauppaa käytiin alkuun Helsingin kaduilla hämmästyttävän avoimesti, kun poliisikontrollia ei juurikaan ollut. Markkinat kuitenkin sulkeutuivat pian median alettua kiinnittää huomiota uuteen maailmalta saapuneeseen huumeekulttuuriin. Kasvanut huomio sai aikaan myös huumausainelainsäädännön kehittymisen ja poliisin tiukentuneen kontrollin. Lisääntynyt huomio ja kontrolli siirsivät huumausaineiden käyttöä ja kauppaa pois yleisön näkyviltä suojaisempiin sisätiloihin.<sup>19</sup>

Poliisin halua saada kehittää salaisia menetelmiään lisäsi vuodesta 1982 varsinaisesti alkanut huumausainerikollisuuden järjestäytyminen ja ammattimaistuminen. Huumausainerikollisuuden määrä pieneni, mutta rikollisuuden törkeys kasvoi. Ammattirikollisten otteet olivat kovempia ja suunnitelmallisempia, mikä vaikeutti poliisia pääsemästä rikollisyhteisöjen sisäpiireihin käsiksi. Yksi erittäin huolestuttava piirre oli myös huumausainerikollisuuden ammattimainen levittyminen ulkomaille, mikä näkyi etenkin huumausainerikollisuuden ketjuuntumisessa. Ammattirikolliset muodostivat tiettyjä reittejä, joita pitkin huumeet kulkivat yleensä Hollannista Tanskaan tai Ruotsiin ja päätyen lopulta Suomen huumausainemarkkinoille.<sup>20</sup>

## 2.2 Piilopoliisit

Ajatus peitetöiminnan ja valeoston kaltaisesta salaisesta poliisitoiminnasta sai alkunsa syksynä 1968 pidetyssä eräässä pohjoismaista yhteistyötä koskeneessa kokouksessa, jossa norjalaiset kehuskelivat heidän onnistuneilla kokeiluillaan käyttää niin sanottuja piilopoliiseja

---

<sup>18</sup> Kainulainen - Kekki - Kinnunen - Rönkä - Savonen - Perälä 2017, s. 20-21.

<sup>19</sup> Kinnunen - Perälä 2017, s. 80-81.

<sup>20</sup> Koskinen 1997, s. 207-209.

huumausainerikosten selvittämisen yhteydessä. Norjalaiset olivat onnistuneet takavarikoimaan merkittävän määrän kannabista ja päässeet massiivisen huumausainekokonaisuuden jäljille.<sup>21</sup>

Suomessa peitetoiminnan ja valeoston kypsyminen ajatuksen tasolla alkoi siitä, kun Helsingin poliisi perusti Suomen ensimmäisen huumausaineryhmän vuonna 1967.<sup>22</sup> Parin ensimmäisen toimintavuotensa aikana huumausaineryhmä havaitsi tarpeen päästä huumausaineongelmaa lähemmäksi saadakseen rikollisia kiinni. Norjalaisten innoittamana Helsingin huumeryhmän päällikkö nimitti Suomen ensimmäiseksi piilopoliisiksi konstaapeli Martti Junellin vuonna 1969.<sup>23</sup> Junellin katsottiin olevan ihmistyyppiltään sopiva tehtävään, eikä hän vastustanut tehtävään ryhtymistä. Hänelle ei annettu minkäänlaista erityisopetusta. Häntä vain kehoitettiin pyörimään alamaailman mukana ja raportoimaan saaduista tiedoista eteenpäin poliisin huumausaineryhmään. Rikolliseen toimintaan hän ei kuitenkaan saanut ryhtyä, vaan hänen tuli olla passiivisessa roolissa rikollisten joukossa. Junellin panos osoittautui lopulta hyvin merkittäväksi järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnassa, kun muut huumausaineryhmän tutkijat tekivät takavarikkoja ja saivat huumausainekauppiaita kiinni Junellin tietojen avulla.<sup>24</sup>

Huumausaineryhmä havaitsi 1960-luvun lopulla Helsingissä, että huumausaineiden käyttäjät olivat pääasiassa korkeasti koulutettuja nuoria henkilöitä. Siksi huumetutkinnassa edellytettiin poliiseilta hyvää kielitaitoa sekä vähintään ylioppilastasoista koulutus pohjaa.<sup>25</sup> Näitä ominaisuuksia löytyi myös toiselta piilopoliisilta, Matti Wahlroosilta. Hänen kansainvälisyytensä ja hyvän kielitaitonsa ansiosta hän hankki menestystä etenkin Helsingin ydinkeskustassa paljastaen pääasiassa ulkomaalaisia huumausainekauppiaita.<sup>26</sup>

Vuonna 1971 poliisin huumeryhmä päätti kokeilla poliisiorganisaation ulkopuolisia henkilöitä piilopoliisin roolissa. Poliisi nimesi kaksi opiskelijaa tilapäisiksi työntekijöiksi konstaapelin virkaan. Heidän valmistamisensa tulevaan tehtävään sisälsi huumausainelainsäädännön opetusta ja yhteydenpitotapoihin perehdyttämistä. Kokeilu ei lopulta päättynyt menestykseen, sillä molemmat opiskelijapojat pahoinpideltiin vakavasti jo saman vuoden aikana. Tapahtunutta pyrittiin analysoimaan systemaattisesti. Huumeryhmän päällikkö Torsti Koskisen mukaan piilopoliisien toiminta-ajatus oli hyvä, mutta sen heikkoutena oli viestintäyhteyksien

---

<sup>21</sup> Koskinen 1997, s. 84.

<sup>22</sup> Ketonen 2015, s. 32.

<sup>23</sup> Ketonen 2015, s. 90.

<sup>24</sup> Hankilanoja 2014, s. 81.

<sup>25</sup> Ketonen 2015, s. 39.

<sup>26</sup> Koskinen 1997, s. 84.

puuttuminen. Kolikkopuhelimien luona ravailu herätti epäilyksiä, minkä lisäksi soittaminen kävi opiskelijanuorukaisille kalliiksi. Lisäksi ainainen baareissa istuminen ei auttanut nuorukaisten rahatilanteita.<sup>27</sup> Piilopoliisien taloudelliset vaikeudet kuulostivat hieman omituisilta, sillä mahdollisesta piilopoliisitoiminnan rahoituksesta päättänyt Helsingin poliisilaitoksen talousosasto oli yleisesti noudattanut kantaa, jossa se suhtautui varsin myönteisesti huumausainerikosten paljastamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin.<sup>28</sup>

Yksi syy, miksi piilopoliisit joutuivat kohtaamaan erityisen vaarallisia tilanteita, liittyi varmasti siihen, että poliisien itsensä suojelu perustui säädöksiin sijaan vain luonnolliseen huoleen työtovereista. Poliiseille ei luotu virallisia valeidentiteettejä, vaan kaikki toiminta perustui niin sanottuihin valkoisiin valheisiin. Tätä kuvastaa hyvin piilopoliisina toimineen Martti Junellin tarinat siitä, miten hän kertoi rikollisille olevansa ”Masa”, jolla oli italialaisia kontakteja, joilta saisi laadukkaita huumausaineita. Luottamuksen rikostovereihinsa ”Masa” hankki viimeistään käydessään käsiryssyyn silloisen isoraamisimman huumevalvontaan kanssa. Lain tasoisen identiteetinsuojan puuttumisen vuoksi Junell kohtasi vaaratilanteita siirryttyään takaisin tavalliseksi huumevalvontaksi. Tuolloin luottamus ja auktoriteetti piti ansaita käytännössä, kuten Junell totesi: ”Jouduin osoittamaan heille nyrkein auktoriteettini ja näin sain työrauhan jatkossa.”<sup>29</sup>

1960-luvun lopun huolettomampi suhtautuminen poliisiin turvallisuuteen näkyi myös kynnyksessä laittaa piilopoliiseja osaksi vaarallisia operaatioita. Piilopoliisina toimineet opiskelijanuorukaiset sijoitettiin tehtäviinsä osittain siitä syystä, että huumevalvonnassa katsottiin, ettei heitä kannattanut kouluttaa huumevalvontajiksi, vaan heidän lyhytaikainen työsuhteensa kannatti hyödyntää parhaiten piilopoliisina tehtävissä. Nykypäivän käsitysten peilaamana ihmeellisimmältä kuulostaa entisen pitkäaikaisen huumerikostutkijan Torsti Koskisen toteaminen, jossa hän myöntää, että opiskelijanuorukaisten onnistumista piilopoliisina tehtävissä epäiltiin jo alusta lähtien.<sup>30</sup>

Kaikesta huolimatta poliisiin suhtautuminen poliiseihin kohdistuneisiin vaaroihin ei ollut täysin välinpitämätöntä. Tätä havainnollisti vuoden 1969 Pihtiputaan poliisisurmat. Poliisisurmien jälkeen poliisiin työturvallisuuteen alettiin hieman enemmän kiinnittää huomiota.

---

<sup>27</sup> Hankilanoja 2014, s. 81.

<sup>28</sup> Koskinen 1997, s. 85.

<sup>29</sup> Ketonen 2015, s. 91.

<sup>30</sup> Koskinen 1997, s. 85.

Työturvallisuuden lisäämistä ryhdyttiin toteuttamaan lisääntyneen poliisikoulutuksen avulla, minkä nähtiin kasvattavan poliisin mahdollisuuksia toimia ammattitaitoisesti poikkeuksellisissa tilanteissa.<sup>31</sup>

1960-luvulla poliisi siis toden teolla havahtui huumeongelmaan ja aloitti piilopoliisitoiminnan ongelman kitkemiseksi. Myös tavallisia huumeepoliisiresursseja kasvatettiin suurin määrin. Helsingin huumeepoliisissa oli vuonna 1967 vain viisi poliisia, kun taas vuonna 1972 huumeepoliisien lukumäärä oli jo 30. On osittain paradoksaalista, että huumeongelma syventyi entisestään lisääntyneen poliisikontrollin myötä. Intensiivisemmän tarkkailun kohteeksi joutuneet huumeiden käyttäjät pakotettiin vetäytymään yhä syvemmälle onkaloihinsa piiloon lainvalvojilta.<sup>32</sup> Konrollin tiukentuminen oli varmasti myös yksi syy siihen, miksi huumausainerikollisuus siirtyi pitkälti ammattimaisen rikollisuuden tehtäväkuvaksi<sup>33</sup>, kun tavallisten ihmisten epäsystemaattinen toiminta ei ollut enää mahdollista poliisin valvovan silmän alla.

Lisääntynyt poliisikontrolli saattoi katkeroittaa huumeiden käyttäjiä ja lisätä heidän negatiivista suhtautumistaan yhteiskuntaa kohtaan. On jopa esitetty, että niin sanotun leimaamisteorian mukaan viranomaisten kanssa tapahtuva jatkuva vuorovaikutus leimasi käyttäjät rikollisiksi, minkä seurauksena yhteiskunta sulki muitakin ovia heidän edessään ja lopulta heidän osansa yhteiskunnassa muuttui yhä vaikeammaksi.<sup>34</sup> Samoin käyttäjät itsessään saattoivat vahvistaa käsitystään itsestään yhä enemmän rikollisiin samaistuttavana, mikä johti lopulta rikollisen identiteetin kehittymiseen. Yhteiskunnan alimpien sosiaaliryhmien huoleen samaistui myös presidentti Urho Kekkonen, kun hän vuonna 1970 syntymäpäivähaastattelussaan arvosteli rikoslakia siitä, että se suhtautui ankarammin alimpien sosiaaliryhmien tavanomaisesti tekemiin rikoksiin kuin hienostuneempiin talous- ja ympäristörikoksiin, jotka hänen mukaansa olivat paljon haitallisempia yhteiskunnalle.<sup>35</sup>

Piilopoliisitoiminnan yhteydessä tapahtui poliisikulttuurissa hienoinen muutos. Poliisien keskuudessa havaittiin, että suhtautumista väkivallan käyttöön poliisityön hoitamiseksi oli

---

<sup>31</sup> Yle elävä arkisto: Kahdeksan surmanluotia - suomalaisen poliisin turvallisuus. 8.9.2006. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2006/09/08/kahdeksan-surmanluotia-suomalaisen-poliisin-turvallisuus> (Luettu 19.5.2020).

<sup>32</sup> Kainulainen - Kekki - Kinnunen - Rönkä - Savonen - Perälä 2017, s. 27.

<sup>33</sup> Kainulainen 2017, s. 104.

<sup>34</sup> Kainulainen - Kekki - Kinnunen - Rönkä - Savonen - Perälä 2017, s. 28.

<sup>35</sup> Jansson 2018, s. 193. Ks. Myös ”Kansanvallasta ja sen toteutumisesta lainkäytössä. 70-vuotiaan Urho Kekkosen ajatuksia ajankohtaisista kysymyksistä.” Lakimies, 1970, 1, 6.

syötä muuttaa. Väkivallan tajuttiin olevan epäpätevä keino saada kohdetta kertomaan rikostutkinnan alaisista tapahtumista. Se pikemminkin katkeroitti ja nosti vihantunteita epäillyissä.<sup>36</sup> Poliisitoiminnan luonne muuttui siis pikkuhiljaa yhä älykkäämmäksi ja ovelammaksi, mikä näkyi esimerkiksi uusien salaisten rikostorjuntamenetelmien kehittämisenä.

Poliisiin uudet salaiset pakkokeinot eivät kuitenkaan miellyttäneet lopulta huumeiden käyttäjiä yhtään sen enempää kuin entinen suurempi poliisikulttuuri. Epäillyt kokivat usein poliisin käynnistävän huumausainerikostutkinnan hyvin kevyiden vihjeiden perusteella, minkä lisäksi poliisin väitettiin käyttävän harkitsemattomasti eri toimivaltuuksia, jos kohteena oli huumausainerikostutkinta. Huumausaineiden käyttäjät kokivat, etteivät he voineet tehdä asialle mitään, sillä vallitseva oikeustila oli varsin epätietoisuutta pursuava vähäisen ja lavean poliisilainsäädännön vuoksi.<sup>37</sup>

Kasvanutta kiinnostusta salaisia pakkokeinoja kohtaan osoittaa sisäasiainministeriön poliisiosaston kirje nro 996/401/78, jossa ehdotettiin poliisin toimivaltuuksien nimenomaista kasvattamista puhelinkuuntelun muodossa. Kirjeessä todettiin, että Suomi oli ainoita maita, jossa puhelinkuuntelu rikostutkinnan apuvälineenä ei missään muodossa ollut sallittua. Poliisi pyrki jatkuvasti mittaamaan yleistä suhtautumista toimivaltuuksiensa kasvattamiseen. Helsingin poliisilaitoksen työryhmä jättämässään lausunnossa huomioi puhelinkuuntelun ulottuvan kansalaisten lailla suojattuihin perusoikeuksiin ja intymiteettisuojaan. Siksi työryhmä vakuuttelikin, että puhelinkuuntelua olisi käytetty vain vakavimpien rikosten tutkinnassa. Rajauksesta huolimatta puhelinkuunteluasia kaatui poliittiseen vastustukseen.<sup>38</sup>

Helsingin Sanomissa 21.2.1978 ilmestyneessä pääkirjoituksessa ”Huumeet ja kuuntelu” otettiin kantaa sisäasiainministeriön kirjeeseen muun muassa seuraavasti: ”Kaikki ovat yhtä mieltä siitä, että huumeiden salakuljetus ja kauppa ovat mitä vaarallisimpia rikoksia. Sen vuoksi niiden estämiseksi on käytettävä parhaita taitoja ja keinoja.” Pääkirjoituksessa kuitenkin todettiin, että poliisiorganisaatiossa oli vielä paljon kehitettävää, joten olisi ollut ”aivan turhaa virittää keskustelua siitä, pitäisikö viranomaiselle huumejuttujen selvittämiseksi antaa oikeus salakuunnella puhelimia.” Puhelinkuuntelu nähtiin mittavana periaatekysymyksenä, joka koskisi kansalaisten käsitystä siitä, miten vapaassa yhteiskunnassa he elävät. ”Kysymys

---

<sup>36</sup> Kainulainen 2017, s. 112.

<sup>37</sup> Kainulainen 2017, s. 136.

<sup>38</sup> Koskinen 1997, s. 142-144.

puhelinten salakuuntelusta voidaan ottaa tarkasteltavaksi - ja tyrmättäväksi - vasta sitten, kun kaikki muu on tehty huumerintamalla ja keinot ovat lopussa”, pääkirjoituksessa linjattiin.<sup>39</sup>

### 2.3 Poliisin yleistoimivalta

Lainsäädännössä ei ole koskaan ollut nimenomaisia peitetoiminnan tai valeoston käyttöä kieltäviä säännöksiä. Peitetoiminnan ja valeoston käyttöä kuitenkin rajoitettiin merkittävästi rikosoikeudesta ja poliisilaista johdetuilla toimivaltaa rajaavilla säädöksillä.<sup>40</sup> Poliisin toimivaltuudet ja pakkokeinot ymmärrettiin ennen 1995 poliisilain uudistusta hätävarjeluun ja pakkotilaan rinnastettavana rangaistavan toiminnan anteeksiannettavana muotona.<sup>41</sup>

Jo ennen 1995 poliisilakia katsottiin poliisin tehtäväksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Tällä tarkoitettiin kaikkea sellaista poliisin suorittamaa toimintaa, jonka tarkoituksena oli taata turvallinen elin- ja toimintaympäristö yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakoita oikeudenloukkauksia sekä poistaa tapahtuneet oikeudenloukkaukset ja selvittää ne. Ennaltaehkäisyllä laajassa mielessä tarkoitettiin rikostorjuntaa kokonaisuudessaan.<sup>42</sup> Myös sisäasiainministeriön poliisitarkastaja Vuorio oli sitä mieltä, että poliisin oikeudet on ollut johdettavissa poliisilain 1 §:stä, jonka mukaan poliisin keskeisenä tehtävänä oli rikosten ennalta estäminen ja selvittäminen. Poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja tutkinut Arto Hankilanoja kuitenkin totesi, että lainsäätäjät ei ole kyseisellä säännöksellä tarkoittanut luoda poliisille toimivaltaa, vaan tarkentaa poliisille säädettyä tehtävää.<sup>43</sup>

Ennen poliisilakia (84/1966) vallalla eli käsitys siitä, ettei tehokasta poliisitoimintaa pystytty suorittamaan, ellei vallan ääri rajoja olisi määritelty laveasti. Käytännössä tämä näkyi poliisin toimivaltuuksien kuvaamisena termejä ”yleinen järjestys ja turvallisuus” hyväksikäyttäen. Kun koko poliisitoimintaa koskeva lainsäädäntö perustui kyseisiin termeihin, ei aihe herättänyt huolta myöskään tilanteissa, joissa poliisi joutui tunkeutumaan henkilöiden henkilökohtaiseen vapauseriiniin. Oikeustila nähtiin pikemmin niin, että ilman varsin väljästi määriteltyjä poliisin

---

<sup>39</sup> Helsingin Sanomat 21.2.1978, s. 2.

<sup>40</sup> Hankilanoja 2014, s. 81-82.

<sup>41</sup> HE 57/1994 vp, s. 4. ja s. 13. Pölönen 1997 s. 33. mukaan HE:ssä (s.4.) omaksuttiin virheellisesti, että aiemmin rikoslaista johdetut poliisin hätävarjelusäännökset olisivat olleet anteeksiantoperusteita. Kuitenkin HE:n sivulla 13 voimankäyttövaltuudet rinnastettiin muihin toimivaltaa säänteleviin säädöksiin, joihin suhtauduttiin oikeuttamisperusteina. *Majanen* 1979 s. 113-116 päätyi lopputulemaan, että julkisoikeudellinen hätävarjelu tulkitaan oikeuttamisperusteena.

<sup>42</sup> HE 57/1994 vp, s. 32.

<sup>43</sup> Hankilanoja 2014, s. 81-82.



toimivaltuuksia, poliisin toimivallan rajat olisivat asettautuneet verrattain ahtaiksi, mikä taas olisi yhtä lailla vähentänyt poliisin turvaamaa kansalaisten nauttimaan oikeussuojaa.<sup>44</sup>

Poliisin toimivallan sääntelyn väljyyttä ja vähäisyyttä selitti osin se, että poliisiasioiden lainsäädäntövalmistelu oli pitkään poliisijohdon omissa käsissä. Lainsäädäntöä valmistelleet poliisit selvästi halusivat jättää poliiseille liikkumavaraa ja harkintavaltaa valtuuksia käyttäessään ja jättää poliisien toimien valvonnan mahdollisimman vähälle. Muutoksen vallitsevaan ajatusmaailmaan ja toimintakulttuuriin tekivät rikosoikeuden professorit Inkeri Anttila ja Bo Palmgren, jotka kritisoivat 1960-luvulla lausunnoissaan lakiesityksien väljää muotoilua ja poliisin toimivaltuuksien laajentamista. Näin ensikertaa valtakunnallisella tasolla oli avattu kriittinen keskustelukenttä poliisin toimivaltuuksille.<sup>45</sup>

Suomessa lainsäädäntö ei ole koskaan sisältänyt poliisin toimivallan yleislauseketta, joka selvästi mahdollistaisi myös salaisten tiedonhankintakeinojen käytön. Sen sijaan poliisin toimivaltaa on ennen perusteltu poliisin yhteiskunnallisilla tehtävillä ja asemalla yhteiskuntarauhan turvaajana. Kun nykyään vallitseva oikeusajattelu perustuu siihen, että viranomaisen toiminta voi perustua vain ja ainoastaan laintasoiseen säännökseen, niin ennen ajateltiin, että poliisilla oli valta toimia niissä puitteissa, mitä laki ei varsinaisesti kieltänyt.<sup>46</sup> Poliisin oikeuksien ja velvollisuuksien rajan tulkittiin siis olevan sama.<sup>47</sup>

Yleisvaltuuden aikakaudella poliisin toimintaa ohjattiin sisäasiainministeriön hallinnollisin käskylehdin ja käskykirjein aina vuoteen 1992 asti, kun poliisin salaista tiedonhankintaa alettiin ohjaamaan poliisin ylimmän johdon määräyksien alaisena. Tämän ohella poliisin toiminta perustui pitkälti kirjoittamattomiin normeihin. Toimintamallien tarkempi määrittely jäi vallitsevan tiedustelu- ja tutkintakulttuurin tehtäväksi. Tästä johtuen silloiset toimintamallit olivatkin hyvin arvo- ja asennelatautuneita.<sup>48</sup>

Ennen 1990-lukua poliisin toiminnassa yksilöiden perus- ja ihmisoikeudet eivät olleet yhtä huomion keskiössä kuin mitä ne ovat tänä päivänä. Yhteisölliset arvot veivät sijaa yksilöiden arvoilta, ja siksi poliisin yleisvaltuuden katsottiin perustuvan lähinnä yleisen järjestyksen ja

---

<sup>44</sup> Sinisalo 1971, s. 72.

<sup>45</sup> Kostiainen 2018, s. 347.

<sup>46</sup> Hankilanoja 2014, s. 69-70.

<sup>47</sup> Meriniemi 2008, s. 81.

<sup>48</sup> Hankilanoja 2014, s. 69-70.

turvallisuuden maksimointiin. Kun yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkasi jokin asia, oli poliisilla poikkeuksetta oikeus puuttua siihen.<sup>49</sup>

Ennen perusoikeusuudistusta ei poliisiin kohdistunut samanlaista painetta valita kaikissa tilanteissa perusteltavissa olevista vaihtoehdoista sitä, joka parhaiten olisi edistänyt perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.<sup>50</sup> Vuonna 1971 perusoikeuksien vaikutusta poliisin toimivaltuuksia rajoittavana tekijänä tutkineen Kari Sinisalon mukaan perusoikeuksien sovellettavuus riippui siitä, miten yksityiskohtaisesti poliisin toimivalta oli säädelty. Yksityiskohtainen sääntely ei hänen mukaansa jättänyt sijaa perusoikeustulkinnalle, kun taas väljät ja tulkinnanvaraiset toimivaltanormit antoivat perusoikeuksille suuremman merkityksen laintulkinnassa. Toisaalta Sinisalo totesi kuitenkin, että poliisin oli aina oltava varovainen, ettei se tulkinnut toimivaltaansa sääntelemää normia siten, että sille olisi annettu perustuslainvastainen sisältö.<sup>51</sup>

Vuosikymmenten ajan Suomessa vallitsi oikeustila, jossa poliisi toteutti peitetoimintaa ja valeostoa yleistoimivaltansa puitteissa. Puutteellisen sääntelyn takia kyseisten menetelmien käyttöä ei juurikaan tuomioistuimessa punnittu. Ajan kuluessa ja poliisitoiminnan kehittyessä oli kuitenkin väistämätöntä, että avoin oikeustila tuli jossakin vaiheessa tuomioistuimen arvioinnin alaiseksi. Seuraavaksi havainnollistan poliisin yleistoimivallan aikakauden viime hetkiin sijoittunutta korkeimman oikeuden tapausta. Tämän jälkeen tarkastelen kansainvälistä oikeuskäytäntöä, joka oli Suomen kansallista oikeuskäytäntöä edellä peitetoiminta- ja valeostotapausten määrässä mitaten.

#### 2.4 KKO 2000:112

Poliisin yleistoimivallan puitteissa tapahtuneen valeoston oikeudelliset haasteet konkretisoituivat korkeimman oikeuden ratkaisussa 2000:112, joka käsitteli vuonna 1996 tapahtuneita tapahtumia. Tapauksessa poliisit olivat käyttäneet tutkintavankiaan C:tä hyväkseen ja tilanneet hänen välityksellään D:ltä huumausainetta. Näin poliisimiehet olivat estäneet rikoksen toteutumisen pidättämällä D:n tämän tullessa luovuttamaan huumausainetta C:lle. Tuomioistuimen tehtävänä oli pohtia, olivatko poliisimiehet syyllistyneet huumausainerikoksen yllyttämiseen. Lisäksi pohdittavana oli, oliko poliisimiesten käyttämä

---

<sup>49</sup> Meriniemi 2008, s. 81.

<sup>50</sup> Metsäranta 2015, s. 134.

<sup>51</sup> Sinisalo 1971, s. 212-214.

menettelytapa sillä tavalla kielletty, että se aiheuttaisi poliisimiehille tuomion virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Korkein oikeus katsoi lopulta, etteivät poliisimiehet olleet syyllistyneet törkeään huumausainerikokseen yllyttämiseen. Lopputulosta puolsi se, että D oli jo huomattavasti ennen poliisin valeostoa ollut tekemissä ison huumausaine-erän kanssa. C:n keskusteluilla D:n kanssa ei siten katsottu olleen vaikutusta siihen, että D oli vastaanottamassa kyseistä isoa huumausaine-erää. Siten poliisimiesten A:n ja B:n syy-yhteys D:n tekemään rikokseen oli olematon. Lisäksi yllytyksestä tuomitseminen olisi edellyttänyt, että yllytetty rikos olisi toteutunut. Tässä tapauksessa rikos ei toteutunut, sillä poliisit estivät huumausaineen myymisen C:n ja D:n sovitussa tapaamispaikassa.

Silloisen rikoslain (39/1889) 40 luvun 10 §:n mukaan virkamies syyllistyi virkavelvollisuuden rikkomiseen, jos hän virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin luvun aikaisemmissa pykälissä säädetyllä tavalla rikkoi tai jätti täyttämättä virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat olleet kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Kysymys virkavelvollisuuden rikkomisesta osoittautuikin tätä säännöstä vasten haastavaksi. Lainsäädäntö ei nimittäin tuntenut tuolloin valeostoa eikä muitakaan epätavanomaisia tutkintamenetelmiä. Korkein oikeus päätyi arvioimaan tapausta rikokseen yllyttämistä koskevan rikoslain 5 luvun 2 §:n valossa. Korkein oikeus tulkitsi pykälän tarkoittavan sitä, että sellaiset tutkintamenetelmät, joissa tekijää yllytettiin tekemään rikos, jota hän ei ilman viranomaisen toimentpidettä olisi tehnyt, olivat kiellettyjä.

Kehottaessaan C:tä tilaamaan D:ltä huumausainetta poliisimiehet yllyttivät D:tä luovuttamaan huumausainetta C:lle, mihin D ei muuten olisi ryhtynyt. Yllyttäminen rangaistavaksi säädettyyn tekoon ei ollut sallittua siitäkään huolimatta, että poliisi lopulta esti rikoksen toteutumisen pidättämällä D:n. Näin korkein oikeus katsoi poliisimiesten käyttäneen kiellettyä menettelytapaa ja siten syyllistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Kaikesta huolimatta poliisit onnistuivat takavarikoimaan markkinoilta suuren määrän huumausainetta sekä saamaan kiinni merkittävän huumausainerikollisen. Tästä johtuen korkein oikeus katsoi, että poliisimiesten turvautuminen kiellettyyn menettelyyn oli tilanteen vakavuus huomioiden anteeksiannettavaa. Näin korkein oikeus jätti poliisimiehet rangaistukseen tuomitsematta rikoslain 3 luvun 5 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaisesti.

Korkeimman oikeuden ratkaisua voisi luonnehtia yhtä epäselväksi kuin vallinnutta oikeustilaa. Ratkaisusta jäi epäselväksi, millä perusteella korkein oikeus päätyi yllytysvastuun poissulkevaan päätelmään. Jos korkein oikeus päätyi siihen, että yllytystä rikokseen ei tapahtunut siksi, että tapahtunut rikosprovokaatio ei ollut rikostunnusmerkistön mukainen, niin teon katsominen virkavelvollisuuden rikkomiseksi näyttäytyy omituisessa valossa. Sen sijaan, jos korkein oikeus katsoi A:n ja B:n syyllistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen ja jätti heidät rangaistukseen tuomitsematta sillä perusteella, että käsillä oli jokin rangaistusvastuun poissulkeva tekijä, kuten kieltoerehdys, on tuomion lopputulos paremmin ymmärrettävissä. Korkeimman oikeuden ratkaisun eriävän mielipiteen jättänyt tuomari tulikin siihen tulokseen, ettei mitään virkarikosta ollut tapahtunut. Tämän suuntainen tuomio olisi ollut loogisempi vaihtoehto, sillä tällöin korkein oikeus olisi linjannut rikosprovokaation oikeusjärjestyksen sallimaksi.<sup>52</sup>

Tapaus havainnollisti sitä, mitä haasteita poliisin epäkonventionaalisten tiedonhankintakeinojen perustuminen vain poliisiin yleistoimivaltasäännöksiin aiheutti. Poliisi ei voinut koskaan olla varma, syyllistyvätkö he rikokseen aloittaessaan epäsovinnaisen menetelmiensä käytön. Siten menetelmiin ryhtymisen kynnyks oli varmasti korkea. Tämä taas ei välttämättä ollut paras mahdollinen tilanne poliisin tehtävän kannalta suojella ihmiselämää ja yhteiskunnan turvallisuutta ja järjestystä. Silloinen oikeusjärjestys saattoi olla epäsovinnaisen menetelmien kanssa ristiriidassa, mutta suojele muutoista niiden suhteen oli selvästi olemassa. Tätä kuvastaa korkeimman oikeuden päätös jättää poliisimiehet rangaistukseen tuomitsematta.

## *2.5 Eräitä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja*

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin otti kantaa peiteoperaatioiden sallittavuuteen tapauksessa *Lüdi v. Switzerland* (Application no. 12433/86), jossa oli kysymys siitä, loukkasiko siviilipukuisen poliisin käyttö huume-erän ostajan yksityiselämän suoja koskevaa ihmisoikeutta. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuin linjasi, oliko näin hankitun tiedon hyväksi käyttäminen oikeudenkäynnissä sallittua, jos peitepoliisia ei henkilökohtaisesti kuultu oikeudenkäynnissä todistajana.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Frände 2001, s. 524.

<sup>53</sup> HE 34/1999 vp, s. 10.

Ihmisoikeustuomioistuin vahvisti, ettei ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa ollut loukattu tapauksessa, sillä rikolliseen syyllistyneen henkilön täytyi olla tietoinen toimintansa laittomuudesta ja siitä, että hän näin oli vaarassa joutua tekemisiin salaista peitetoimintaa suorittavan poliisimiehen kanssa. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan rikolliseen tekoon syyllistyneen yksityisyydensuoja ei saa olla esteenä poliisin lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi eli tässä yhteydessä rikollisen paljastamiseksi.<sup>54</sup>

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu vahvisti periaatteen, jonka mukaan peitetoimintaa suorittavan poliisimiehen soluttautuminen rikollisjärjestöön ei sellaisenaan ole ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaaman yksityisyyden suojan kanssa, koska vakavaan laittomaan toimintaan osallistuvan oletetaan olevan tietoinen vaarasta joutua lainvalvontaviranomaisen toimenpiteiden kohteeksi. Myös Suomessa omaksuttiin kanta siitä, ettei rikollinen toiminta kuulu perus- ja ihmisoikeuksien suojaamaan alueeseen.<sup>55</sup>

Toinen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu Teixeira de Castro v. Portugal -tapaus (44/1997/828/1034) käsitteli oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tulkintaa valeoston ja peitetoiminnan yhteydessä. Tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin katsoi Portugalin rikkoneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa, koska poliisimiehet olivat valeoston avulla yllyttäneet rikoksen tekemiseen. Ratkaisussa painotettiin, että poliisilla ei ollut entuudestaan pienintäkään syytä epäillä asianomaista henkilöä huumausainekauppiaaksi. Ihmisoikeustuomioistuin tuli siihen tulokseen, että tässä tapauksessa poliisimiehet eivät olleet vain tarkkailleet epäillyn rikollista toimintaa vaan olivat yllyttäneet asianomaista siten, että rikos oli tapahtunut.<sup>56</sup>

Läpikäydyt ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut kuvastavat ennen kaikkea sitä, etteivät peitetoiminta tai valeosto itsessään olleet Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisia menetelmiä. Ongelmia näiden menetelmien käyttämisen yhteydessä saattoi muodostua, jos epäiltyjen oikeusturvaa ei otettu riittäväällä tavalla huomioon. Juuri yksilöiden oikeusturvan hiljattainen kasvu oikeudellisena kiinnostuksenkohteena näyttäisi olevan yksittäisistä vaikuttimista merkittävin, miksi peitetoiminnan ja valeoston nähtiin tarvitsevan erityissääntelyä yleistoimivaltuuksien sijaan.

---

<sup>54</sup> HE 34/1999 vp, s. 10.

<sup>55</sup> HE 34/1999 vp, s. 11.

<sup>56</sup> HE 34/1999 vp, s. 11.

## 2.6 Yhteenveto

1960-luvulta alkaen Suomeen rantautui hiljalleen nuorisokulttuurin vaikutteita muista maista. Näistä yksi oli huumausaineiden käyttö. Lisääntynyt huumausaineiden käyttö tarkoitti yhteiskunnassa esiintyvän rikollisuuden määrän merkittävää kasvua. Tästä alkoi yhä tänä päivänä jatkuva ikuiselta tuntuva kissa-hiiri-leikki järjestäytyneen rikollisuuden ja poliisin välillä.

1967 Helsingin poliisi perusti huumausaineryhmän kitkeäkseen uutta kansallista vitsausta. Pian poliisin huumausaineryhmässä havaittiin, että huumeidenkäyttäjien jäljille pääseminen edellytti jalkautumista kaduille tavallisten kansalaisten sekaan. Tämä kuitenkin osoittautui riittämättömäksi keinoksi päästä rikollisuuden jäljille, sillä poliisin tehostettu valvonta sai rikolliset piiloutumaan onkaloihinsa ja antamaan vastuuta enemmän ammattirikollisille. Koko ajan kehittyvässä rikollisuuskontekstissa poliisin oli otettava järeämpiä ja ovelampia keinoja käyttöön. Vuonna 1969 tapahtui nykyistä peitetoimintaa vastaava ensimmäinen piilopoliisikokeilu. Piilopoliiseiksi valikoitui niin alamaailmaan hyvin istuvia kokeneita poliisimiehiä kuin täysin maallikoita opiskelijanuorukaisia.

Piilopoliisitoimintaa koskevaa erityissääntelyä ei ollut olemassa. Salaisten pakkokeinojen käyttö perustui täysin poliisin yleisiin tehtäviin ja velvollisuuksiin ylläpitää yhteiskunnan järjestystä ja turvallisuutta. Ajanhenkeä kuvasti ajatus ”mikä ei ole erikseen kiellettyä, on se sallittua.” Kyseistä ajatusta peilaten ei ollutkaan mikään ihme, että perus- ja ihmisoikeusajattelu ei ollut kehittynyt vielä nykyisille sijoilleen 1970-luvun aikoihin. Poliisit toimivat enemmän tai vähemmän mielivaltansa puitteissa, joten yksittäisten kansalaisten oikeusturva jäi varsin heikolle tasolle.

Seuraavassa luvussa havainnollistetun kansainvälistymisen myötä myös Suomeen alkoi kohdistua painetta poliisin epäselviä toimivaltuuksia kohtaan. Erityissääntelyn puutteesta johtuva paine alkoi näkyä vuosituhannen vaihteessa myös oikeuskäytännössä. Poliisin valeostot olivat potentiaalisia tuomioistuimessa käytävälle tarkastelulle. Oman haasteensa tuomioistuimelle ratkaista tapaukset loi erityissääntelyn puute, mikä pakotti tuomioistuimet soveltamaan muuta asiaan liittyvää sääntelyä. Poliisin epäsovinnaisen menetelmien käyttöä punnittiin etenkin rikoslain anteeksianto- ja oikeuttamisperusteiden kautta. Tämä taas asetti poliisin peitetoiminnasta ja valeostosta vastaaville poliisimiehille usein kohtuuttoman epävakaa oikeustilan tehdä merkittäviä päätöksiä.

Piilopoliisit heijastivat ajanhenkeä. Poliisien toimintaa ei juurikaan kyseenalaistettu. Sallivampi kulttuuri näkyi myös poliisien keskuudessa. Tästä hyvänä osoituksena toimi piilopoliisien turvallisuuden lähes täysimääräinen sivuuttaminen. Näkisin, että hiljalleen maailmalta rantautuneiden ilmiöiden ohella yksilökeskeinen kulttuuri kasvatti suosiotaan ihmisten ajattelussa. Näin myös yksittäisen ihmisen oikeudet alkoivat tulla hiljalleen oikeusajattelun piiriin, mikä konkretisoitui vuosituhannen vaihteen tuomioistuinratkaisujen havainnollistamassa epävakaassa oikeustilassa.

### **3 YLEISTOIMIVALLASTA ERITYISSÄÄNTELYYN 2001**

#### *3.1 Peitetoiminnan ja valeoston määritelmät poliisilakiin*

##### 3.1.1 Peitetoiminta

Vuonna 2001 oli poliisin epäsovinnainten rikostorjuntamenetelmien kannalta merkittävä vuosi. Tuolloin lainsäädäntöön otettiin mukaan ensimmäistä kertaa erityiset säännökset koskien poliisin suorittamaa peitetoimintaa ja valeostoa. Poliisilakiin (493/1995) lisättiin yksityiskohtainen määritelmä peitetoiminnasta ja valeostosta 1.3.2001 voimaan tulleella lailla poliisilain muuttamisesta. Peitetoimintaa ja valeostoa koskevat lainmuutokset tehtiin poliisilain 3 lukuun, joka koki muutoksia etenkin sen 28.1 §:n, 31 §:n, 32 §:n 33 §:n ja 34 §:n osalta. Lisäksi toimintaa sääteli sisäasiainministeriön asetus peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä ja valvonnasta (7.6.2001/499).<sup>57</sup>

Uuden lain 28 §:n 1 momentin mukaan peitetoiminnalla tarkoitettiin jatkuvaa tai toistuvaa tiettyyn henkilöön tai henkilöryhmään taikka tämän toimintaan kohdistuvaa tiedonhankintaa ja soluttautumista.<sup>58</sup> Peitetoiminta määriteltiin siis myös henkilön tai henkilöryhmän toimintaan kohdistuvaksi. Tämä oli tarpeen sillä peitetoiminnan kohteena ei yleensä ollut vain yksi epäilty, vaan ammattimainen tai järjestäytynyt rikollinen toiminta osana isompaa rikollista toimintaympäristöä.<sup>59</sup>

Soluttautuminen oli mahdollista toteuttaa kahdella tavalla. Lievemässä tavassa oli kyse siitä, että soluttautuja salasi liitoksensa poliisiin samalla, kun hän toimi peiteammattissa tai kuului

---

<sup>57</sup> Korhonen 2005, s. 97.

<sup>58</sup> HE 34/1999 vp, s. 47.

<sup>59</sup> HE 34/1999 vp, s. 26.

ryhmään, jossa oli mahdollista saada tietoa rikollisesta toiminnasta. Tämä oli mahdollista jo ennen poliisilain muutosta. Sen sijaan pidemmälle menevä peitetoiminta, jossa peitepoliisi varsinaisesti osallistui järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan, oli uuden poliisilain tuoma mahdollisuus. Uudet säännökset mahdollistivat kuitenkin vain passiivisen osallistumisen rikollisryhmän toimintaan. Näin ollen aktiivinen osallistuminen rikolliseen toimintaan, mikä olisi tarkoittanut vähintään rikoksen avunantoon syylistymistä, ei ollut sallittua voimaan tulleiden poliisilain säännösten mukaan. Uudet säännöt eivät siis oikeuttaneet peitepoliisia rikokseen yllyttämiseen, avunantoon tai osallisuuteen tekijänä.<sup>60</sup>

Peitetoiminnan käyttömahdollisuus rajattiin vain törkeimpien ja yhteiskunnan kannalta kaikkein vaarallisimpien rikosten torjunnan ja tutkinnan yhteyteen. Tällaisilla rikoksilla tarkoitettiin muun muassa eräitä maanpetosrikoksia ja valtiopetosrikoksia, henkirikoksia, törkeää vapaudenriistoa, tuhotyötä tai törkeää tuhotyötä, ydinräjähderikosta, törkeää ympäristön turmelemista ja törkeää huumausainerikosta.<sup>61</sup> Käsitykseni mukaan tällä rajauksella puettiin sanoihin ne periaatteet, joita ennen poliisilain uudistusta noudatettiin peitetoiminnan ja valeoston yhteydessä. Kaiken poliisin toiminnan on noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Lakivaliokunta painottikin, että epäsovinnainten rikostorjunta- ja rikostutkintamenetelmien käytössä on noudatettava silloisen poliisilain 1 luvun 2 §:n 2 momentin ilmaisemaa suhteellisuusperiaatetta, jonka mukaan käytettyjen keinojen ja niiden aiheuttamien haittojen tulee olla järkevissä suhteissa tavoiteltuun päämäärään nähden.<sup>62</sup>

Uusien säädöksiä myötä luovuttiin myös maallikkopiilopoliiseista. Uuden lain mukaan peitetoimintaa sai suorittaa vain poliisimies, joka on käynyt läpi peitetoimintaan valmistavan erityisen koulutuksen.<sup>63</sup> Näin peitetoiminnan yhteydessä tapahtuvien epäammattimaisten virheiden riski minimoitiin. Erityiskoulutuksella edistettiin ennen kaikkea peitepoliisin henkilökohtaista ja hänen läheistensä turvallista elämää. Uuden merkityksen saanut poliisien turvallisuus näkyi myös perustuslakivaliokunnan kannanotossa, jossa se painotti, ettei peitetoimintaan tullut ryhtyä ollenkaan, ellei sitä harjoittavan poliisimiehen turvallisuutta pystytä riittävällä tasolla takaamaan.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> HE 34/1999 vp, s. 26.

<sup>61</sup> HE 34/1999 vp, s. 31.

<sup>62</sup> LaVL 7/2000 vp, s. 5.

<sup>63</sup> HE 34/1999 vp, s. 30.

<sup>64</sup> PeVL 5/1999 vp, s. 5.



Vanhassa oikeustilassa oli ollut ongelmia etenkin tilanteissa, joissa peitetoiminta sijoittui kohteen asuntoon. Uudessa poliisilaissa päätettiin rajata poliisin oikeutta suorittaa peitetoimintaa kotirauhan piirissä. Peitetoimintaa oli mahdollista suorittaa asunnossa, jos sisäänkäynti asuntoon ja asunnossa oleskelu tapahtui asunnossa asuvan myötävaikutuksen seurauksena. Perustuslakivaliokunta halusi painottaa, että peiteroolissa toimiva ei saa vaikuttaa aktiivisesti asunnon käyttäjän päätökseen päästää peitepoliisia sisään asuntoonsa. Muutoin käsillä olisi ollut ristiriita perustuslain takaaman suojan kanssa.<sup>65</sup>

Ehkä merkittävimpana uudistuksena oikeustilaan tässä yhteydessä voidaan pitää peitetoimintaan liittyvien oikeusturvasäännösten kehittymistä. Päätösvalta kyseiseen pakkokeinoon ryhtymisestä annettiin keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja Helsingin poliisilaitoksen päällikölle. Peitetoiminnasta päättäneen poliisiyksikön tuli laatia toiminnasta selvitys, joka toimitettiin asianomaiseen ministeriöön, joka taas antoi vuoden välein viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta valvovalle eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomuksen peitetoiminnan käytöstä.<sup>66</sup> Näin kansalaisten perustavanlaatuisia oikeuksia nostettiin huomion kohteeksi, mikä samalla poisti epäluuloa poliisin perusoikeuksia rajoittavaa toimintaa kohtaan.

### 3.1.2 Valeosto

Valeostolla tarkoitettiin päivitetyn poliisilain mukaan ostotarjouksen esittämistä laittomasti hallussa pidetyn esineen, aineen tai omaisuuden hallussapidon, siihen kohdistuvan kaupankäynnin taikka esineen, aineen tai omaisuuden laittoman valmistuksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka edellä tarkoitetun esineen, aineen tai omaisuuden löytämiseksi taikka rikoksella saadun hyödyn takaisin saamiseksi. Tämän ohella myös kaupankäyntiin yleensä liittyvät osatekijät, kuten kauppaneuvottelu- ja valmisteluvaiheet ennen varsinaista ostotahdonilmaisua, kuuluivat valeoston määritelmään. Hallituksen esityksessä painotettiin, ettei kyse ole varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain 1 luvun mukaisesta sopimuksen tekemisestä vaan julkisen vallankäytön muodosta, jota poliisi käyttää lakisääteisen tehtävänsä edellyttämällä tavalla.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> PeVL 5/1999 vp, s. 6.

<sup>66</sup> HE 34/1999 vp, s. 35.

<sup>67</sup> HE 34/1999 vp, s. 28.

Valeosto-oikeus annettiin vain poliisimiehelle, mutta lailla hyväksyttiin niin sanottujen vasikoiden käyttö toimenpiteiden suorittamisen yhteydessä.<sup>68</sup> Lisäksi päivitettyyn poliisilakiin kirjattiin nimenomainen rikokseen yllyttämisen kielto, mikä vahvisti voimassa olevaa oikeustilaa kyseisen asian osalta. Voimassa olevaa oikeustilaa vahvisti myös jo monissa EU:n jäsenvaltioissa vallitsevan todisteprovokaatiota koskevan oikeusperiaatteen kirjaaminen lakiin. Uuden lain myötä poliisille annettiin laissa todettu oikeus todisteprovokaatioon, jolla tarkoitettiin poliisin toimintaa, jonka avulla pyritään ainoastaan saamaan jo tapahtuneesta tai rangaistavan yrityksen tai rangaistavan valmistelun tasolla olevasta rikoksesta todisteita.<sup>69</sup>

Valeoston haastavaa roolia eri perus- ja ihmisoikeuksien välillä tasapainottelevana toimenpiteenä kuvasti myös päivitettyyn poliisilakiin kirjattu kynnys valeostoon ryhtymisestä. Valeostoon ryhdyttäessä tuli pohtia estettävän tai paljastettavan rikoksen seuraamusta. Uudet säännökset sallivat valeoston käytön vain, jos se oli välttämätöntä kätkemisrikoksen taikka sellaisen rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus oli vähintään kaksi vuotta vankeutta, tällaisen rikoksen johdosta laittoman hallussapidon taikka kaupatun esineen, aineen tai omaisuuden löytämiseksi taikka sanotulla rikoksella saadun hyödyn takaisin saamiseksi.<sup>70</sup>

Valeostossa saattaa usein olla kysymys tilanteesta, jossa on välttämätöntä toimia viivytyksettä. Siksi päätösvalta valeostoon ryhtymisestä kirjattiin hieman lähemmäksi varsinaista kenttätoimintaa kuin päätösvalta peitetoimintaan ryhtymisestä. Uuden poliisilain mukaan päätöksen valeostosta sai tehdä päällystöön kuuluva tai tutkinnanjohtajaksi määrätty poliisimies.<sup>71</sup>

### *3.2 Valtioiden rajojen avautuminen muutoksen taustalla*

Viimeisimmän sysäyksen peitetoiminnan ja valeoston lisäämiselle poliisilakiin antoi Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995. Lainsäädäntöä oli harmonisoitava muiden EU-jäsenmaiden lainsäädäntöjen kaltaisiksi. Eurooppalaisen yhteistyön ja epäsovinnainten keinojen harmonisoinnin merkitystä kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa oli painotettu huomiota herättävällä tavalla muun muassa Euroopan unionin neuvostossa. Kansainvälisen

---

<sup>68</sup> HE 34/1999 vp, s. 29.

<sup>69</sup> HE 34/1999 vp, s. 20.

<sup>70</sup> HE 34/1999 vp, s. 33.

<sup>71</sup> HE 34/1999 vp, s. 35.

poliisiyhteistyön onnistumiseksi oli poliisiviranomaiselle luotava toimintavaltuudet rajojen ylitse tapahtuvaan tehokkaaseen rikollisten seurantaan, johon liittyi vahvasti myös yhteistyö toisen valtion asiasta vastaavan viranomaisen kanssa. Hallituksen esityksessä painotettiin myös, että kansainvälisen oikeuden vastavuoroisuuden periaatteella on suuri merkitys Suomen rikostorjunnalle. Suomen poliisilla tuli olla mahdollisuus kansainväliseen yhteistyöhön, kun tutkittavana oleva rikollisuus kohdistui Suomeen. Näin Suomen poliisi pystyi hyödyntämään saamaansa tietoa rikoksista, jota saatiin viranomaisyhteistyössä toteutettujen epäsovinnainten menetelmien käyttöä vaatineissa operaatioissa.<sup>72</sup>

EU-jäsenyys avasi luonnollisesti myös rajat ihmisten ja tavaroiden vapaalle liikkumiselle. Valitettavasti kaikki vapaasti liikkuvat ihmiset ja tavarat eivät olleet liikkeellä puhtain tarkoituksiperin. Jo vuonna 1985 laadittu Schengenin yleissopimus ulotti vaikutuksensa Suomeen. Yleissopimuksen mahdollistama valtioiden välinen vapaa liikkuvuus nosti huomattavasti vakavan järjestäytyneen rikollisuuden määrää Suomessa. Rikollisuus siis globalisoitui siinä missä muutkin elämän osa-alueet. Järjestäytyneen rikollisuuden kasvu Suomessa ilmenee keskusrikospoliisin EU:n neuvostolle tekemästä selvityksestä, jossa saatiin selville Suomessa olleen vuonna 1998 yhteensä 22 rikollisryhmää, jotka sopivat EU:n selvityksissään yleisesti käyttämään järjestäytyneen rikollisuuden määritelmään. Selvityksen jälkeisinä vuosina lukumäärä oli kasvanut entisestään.<sup>73</sup>

Vapaan liikkuvuuden myötä huumeet kulkivat vaivattomammin maasta toiseen. Sen sai kokea myös Suomi ollessaan käytännössä Viron naapurimaa. Virossa valmistettiin merkittävän paljon amfetamiinia ja ekstaasia pohjoismaisille markkinoille. Lisäksi Virossa sijaitti huomattavan vahvoja rikollisjärjestöjen toimijoita, jotka johtivat hasiksen salakuljetusta Afrikasta ja Etelä-Euroopasta Baltiaan, josta se päätyi vaivattomasti myös Suomen markkinoille. Viron ohella myös Venäjän rikollisorganisaatioilla oli vahva asema huumausainemarkkinoilla, mikä osaltaan vaikutti myös Suomen huumausainemarkkinoihin.<sup>74</sup>

Huumausainerikollisuus oli ollut Suomessa verrattain pientä ennen 1990-lukua. Tilastojen mukaan vuonna 1980 poliisin tietoisuuteen tuli 1000 huumausainerikosta. Vuoteen 1999 mennessä poliisiin tietoisuuteen tulleiden huumausainerikosten määrä oli kasvanut 12 000 rikokseen vuodessa. Huumausainerikollisuus on luonteeltaan sellaista, että sen paljastumisaste

---

<sup>72</sup> HE 34/1999 vp, s. 6.

<sup>73</sup> HE 34/1999 vp, s. 6.

<sup>74</sup> Virtanen 2003 s. 64.

on erityisen riippuvainen viranomaisten, etenkin poliisin toimenpiteistä.<sup>75</sup> Vuoden 1995 poliisilaki oli jo osoitus siitä, että rikollisuuden uusiin haasteisiin oli tartuttu. Se selittää ainakin osin vuoden 1999 suurta kasvua huumausainerikollisuudessa. Joka tapauksessa tilaston esittämien faktojen johdosta lainsäätäjät näki tarpeelliseksi lisätä poliisin epätavanomaisia rikostorjuntamenetelmiä, jotka olivat merkittävässä roolissa huumausainerikollisuuden paljastamisessa.

Peitetoiminnasta ja valeostosta muodostui lakiuudistuksen myötä yhä keskeisempi osa poliisin toimintakeinoja, joita hyväksi käyttämällä vastattiin huumausainerikollisuuden tuomiin haasteisiin. Toimintakeinojen avulla poliisi pystyi takavarikoimaan markkinoilta saatavia huumausaineita sekä hankaloittamaan rikollisen toiminnan järjestäytymistä. Tämän seurauksena huumausainekauppaan liittyvä taloudellinen riski kasvoi, mikä taas paransi yhteiskunnan mahdollisuuksia huolehtia huumausainekaupan kohteena olevista kansalaisista. Hallituksen esityksessä oltiin erityisen huolissaan sosiaalisesti heikossa asemassa olevista ja vaikutuksille alttiista nuorista, jotka olivat huumausainemarkkinoilla usein niitä, joihin myyjät pystyivät helpoimmin käyttämään vaikutusvaltaansa.<sup>76</sup> Myös hallintovaliokunta oli huolissaan lisääntyneistä huumausainetakavarikoista sekä huumeisiin kuolleiden nuorten määrän kasvusta.<sup>77</sup>

Rikollisuuden globalisoituminen oli tuonut järjestäytyneeseen rikollisuuteen uusia ilmenemismuotoja. Hallituksen esityksessä korostettiin ajatusta, ettei poliisi voinut menestyä vakavan rikollisuuden torjunnassa esiintymällä kaikissa operaatioissa avoimesti poliisina.<sup>78</sup> Salainen rikollisuus vaatii salaisia keinoja myös poliisilta. Vakavan kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden ja siitä väistämättä seuraavien yhteiskunnallisten vahinkojen ennaltaestäminen edellytti, että poliisille annettiin riittävät toimivaltuudet tiedon hankkimiseksi rikollisesta toiminnasta ja sen taustalla vaikuttavista tekijöistä.<sup>79</sup> Huomio oli siis vihdoin pikkuhiljaa siirtymässä perinteisistä jälkikäteisistä esitutkintakeinoista enemmän preventiiviseen toimintaan. Rikoksen ennaltaestäminen alettiin nähdä yhtä merkittävänä seikkana poliisitoiminnassa kuin jo tapahtuneen rikoksen selvittäminen.

---

<sup>75</sup> LaVL 7/2000 vp, s. 3.

<sup>76</sup> HE 34/1999 vp, s. 17.

<sup>77</sup> HaVM 17/2000 vp, s.5.

<sup>78</sup> HE 34/1999 vp, s. 12.

<sup>79</sup> HE 34/1999 vp, s. 6.

Uuden sääntelyn ensisijainen tarkoitus ei ollut paljastaa huumausaineiden käyttäjiä, vaan mahdollistaa tehokkaampi tiedonhankinta rikollisorganisaatioista<sup>80</sup>, jotka tyypillisesti olivat huumausainekaupassa osallisina. Yksi vaikutin peitetoiminnan ja valeoston säätämiseksi olikin tarve puuttua rikollisuuden aiheuttamien ongelmien juuriin. Tehokkaampi puuttuminen vaati poliisilta uusia toimintamahdollisuuksia, sillä toimintaympäristö oli muodostunut monivivahteisemmaksi. Järjestäytyneessä rikollisuudessa oli yhä enemmän alettu käyttää hyväksi sekä laillisia että laittomia elinkeinoelämän ja yhteiskunnan tarjoamia mahdollisuuksia. Rikostorjunnassa käytettävien uusien keinojen katsottiin parantavan poliisin mahdollisuuksia luoda käsitys laittoman ja laillisen toiminnan muodostamasta kokonaisuudesta sekä saada selville rikollisen organisaation todellisia rakenteita. Perinteisten poliisimenetelmien katsottiin olevan riittämättömiä pyrkimyksessä päästä rikollisen toiminnan johdon ja hierarkian ytimen jäljille. Peitetoiminnan ja valeostojen avulla poliisille syntyi mahdollisuus päästä toiminnan ytimeen ilman poliisitoimenpiteen paljastumista rikollisille. Tämän taas katsottiin estävän tehokkaasti rikosvahinkojen syntymistä samalla, kun rikosoikeudellinen vastuu pystyttiin kohdentamaan oikeisiin henkilöihin eli toiminnan juuriin.<sup>81</sup>

Tekniikan nopea kehittyminen oli varmasti myös yksi keskeinen taustatekijä, joka sai aikaan tarpeen poliisilain päivittämiseksi. Tarve oli nähty jo vuoden 1995 poliisilain uudistamisen yhteydessä. Teknisten mahdollisuuksien lisääntyä valvontaan, tarkkailuun ja tietojen hankintaan liittyvät tekniset toimet lähes poikkeuksetta tunkeutuivat kansalaisten yksityisyyden suojaan sellaisella tavalla, että oli aika hylätä aiemmin olemassa ollut ajatus siitä, ettei tunkeutumisesta ollut välttämätöntä säätää lailla. Toimenpiteiden edellytyksistä oli uuden perus- ja ihmisoikeusmyönteisen ajattelutavan mukaan säädettävä lailla. Tekninen kehitys antoi yhä enemmän mahdollisuuksia myös rikolliselle toiminnalle, joihin poliisin oli vastattava. Tekniikan kehitys taas sai aikaan luonnollisen tarpeen suorittaa jatkuvaa oikeudellista arviointia siitä, oliko voimassa ollut lainsäädäntö riittävää.<sup>82</sup>

Jo ennen vuoden 1995 poliisilain säätämistä edeltäneessä oikeustilassa oli keskeisenä ongelmana ollut poliisin salaisten toimintamallien perustuminen vain hätävarjelu- ja pakkotilasäännöksiin. Jo tuolloin nähtiin tarpeelliseksi säätää täsmällisemmin poliisin salaisista pakkokeinoista, mikä mahdollisti lakisidonnaisuusperiaatteen paremman toteutumisen.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> HaVM 17/2000 vp, s. 6.

<sup>81</sup> HE 34/1999 vp, s. 16.

<sup>82</sup> HE 57/1994 vp, s. 4.

<sup>83</sup> HE 57/1994 vp, s. 4.

Lakisidonnaisuusperiaatteen parempi noudattaminen tuli kyseeseen nyt myös peitetöiminnan ja valeoston osalta. Uudistus voitiin nähdä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta jopa välttämättömänä, sillä kansalaisten vapautta, yksityisyyttä ja muita perusoikeuksia rajoittavat poliisin salaiset pakkokeinot tuli perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeuksien mukaan olla riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti säädeltyjä.<sup>84</sup>

### 3.3 Perus- ja ihmisoikeuksien läpimurto

1990-luku oli käänntekevä muutos ihmisoikeusajattelussa. Muutos oli lähtenyt jo 1970-luvulta hiljalleen kehittymään ja kulminoitui 1990-luvun alun tapahtumiin, kun Berliinin muuri murtui ja Kylmä sota loppui. Maailman vapautuneen tunnelman johdosta globalisaatio pääsi valloilleen ja poliittinen ajattelu muutti muotoaan. Suomessa Euroopan neuvoston jäsenyys sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyminen merkitsivät sitä, että ihmisoikeusperiaatteet saavuttivat lain aseman oikeusjärjestyksessä. Myös oikeustieteen tutkijat alkoivat yhä enemmän kiinnostua uusista oikeudellisesti velvoittavista ihmisoikeuksista, mikä nosti myös merkittäväällä tavalla ihmisoikeuksien asemaa.<sup>85</sup>

Ihmisoikeudet heijastivat kunkin aikakauden moraalisia ja poliittisia ajatuksia. 1990-luvulla oli nähtävissä maailmanlaajuisia ihmisoikeusaktivismia.<sup>86</sup> Yhteiskunnan kasvanut ihmisoikeuspohdinta oli alkanut jo 1970-luvulla. Vallalla oli perustavanlaatuisia arvoja, jotka painottivat kansalaisen yksityisiä oikeuksia. Myös oikeudenmukaisuuteen ja tasa-arvoon keskittynyt radikalismi kiinnostui ihmisoikeuksista kasvaneen yhteiskunnallisen keskustelun myötä. Tämän taas voitiin katsoa ruokkineen poliittisia päättäjiä yhä enemmän pitämään ihmisoikeudet mukana keskusteluissaan ja lakihankkeissaan.<sup>87</sup>

Euroopan unionin tasolla perusoikeuksien suhteen käänntekevä muutos oli vuonna 1992 allekirjoitettu Maastrichtin sopimus eli sopimus Euroopan unionista. Sopimuksen myötä valtioiden välinen integraatiokehitys ei keskittynyt pelkästään taloudelliseen yhteistyöhön, vaan myös muut poliittiset osa-alueet, kuten sosiaali- ja työllisyyspolitiikka sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikka, nousivat yhteistyön piiriin. Tämä taas pakotti suuntaamaan entistä

---

<sup>84</sup> Pölönen 1997, s. 32.

<sup>85</sup> Salojärvi 2020, s. 188.

<sup>86</sup> Salojärvi 2020, s. 215.

<sup>87</sup> Salojärvi 2020, s. 232-233.

enemmän huomiota perusoikeuksiin. Perusoikeuksien läpimurto tapahtuikin Euroopan unionin perustamissopimusten artiklojen välityksellä.<sup>88</sup>

Suomessa uusi perus- ja ihmisoikeusmyönteinen ajattelu näkyi konkreettisella tavalla vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Perusoikeusuudistuksella tavoiteltiin perusoikeuksien säätämistä sellaisella tasolle, että ne vastasivat kansainvälisten ihmisoikeuksien asettamia tasoja. Perusoikeusuudistus toi mukanaan merkittäviä uudistuksia, jotka koskivat muun muassa perusoikeuksien tulkintaa lainkäytössä. Jatkossa tuomioistuimien tuli tulkita lakeja perustuslainmukaisesti ja ihmisoikeusmyönteisesti. Siten punnintaa edellyttävässä laintulkintatilanteessa tuomioistuimen tuli valita ratkaisu, joka tyydytti parhaiten perus- ja ihmisoikeuksien asettamia kriteereitä.<sup>89</sup>

Uusi perusoikeusmyönteinen laintulkinta tarkoitti myös sitä, että jatkossa perusoikeudet olivat täysin suoraan sovellettavaa oikeutta tuomioistuimissa. Näin tuomioistuin pystyi perustelemaan tuomiotaan muun ohella yksittäisten perustuslainpykälien kautta. Poliisin epäsovinnaisen menetelmien näkökulmasta merkittävää oli perusoikeusuudistuksen lisäämä huomio eduskunnan oikeusasiamiehen valvontatyöhön. Oikeusasiamiehelle annettiin korostunut velvollisuus valvoa viranomaisten harjoittamaa toimintaa perus- ja ihmisoikeuksien valossa.<sup>90</sup>

Uuteen perustuslakiin kirjattiin uusia perusoikeuksia. Yksi niistä oli yksityiselämän suoja,<sup>91</sup> josta muodostuikin poliisin peitetoiminnan ja valeoston kannalta erityisen merkittävä oikeus. Perusoikeusuudistus kuvasti muutoinkin eri sosiaalisten ja yksityisten oikeuksien aikaisempaa suurentunutta huomiota. Koko uudistus pohjautui pitkälti vahvistuneeseen hyvinvointivaltion piirteitä sisältävään ideologiaan. Lisääntynyt kiinnostus perus- ja ihmisoikeuksia kohtaan näkyi myös akateemisessa tutkijakunnassa. Oikeustieteen tutkijat alkoivat yhä enemmän tekemään tutkimuksia aihepiiristä. Tätä kehitystä oli osaltaan edistämässä se, että oikeustieteellisissä tiedekunnissa alempien sosiaaliluokkien väki lisääntyi, minkä seurauksena vanha perinteinen elitistikunta joutui osittain väistymään.<sup>92</sup>

Suomen edustama pohjoismaalainen hyvinvointivaltiomalli painotti yksilökeskeistä yhteiskuntakäsitystä, joka asetti yhteiskunnalle tehtävän toimia kansalaisten yksilöllisen

---

<sup>88</sup> Ojanen 2003, s. 138-139.

<sup>89</sup> HE 309/1993 vp, s. 31.

<sup>90</sup> HE 309/1993 vp, s. 32.

<sup>91</sup> HE 309/1993 vp, s. 36.

<sup>92</sup> Salojärvi 2020, s. 204.

hyvinvoinnin ja viihtyvyyden parantamiseksi. Suomalaista sosiaalipolitiikkaa kuvasti solidaarisuus ja resurssien uudelleenjakko sekä se, että sosiaaliset etuudet oli taattava jokaiselle kansalaiselle. Suomen sosiaalipoliittinen linja alkoi hiljalleen näkyä myös oikeudellisten käytäntöjen kautta oikeuden syvärakenteissa. Perusoikeusuudistuksen ilmentämä vähitellen muuttunut oikeuden syvärakenne vankisti Suomen kaltaiselle hyvinvointivaltiolle tyypillistä oikeudellista paradigmaa.<sup>93</sup> Oikeusparadigman mukaisesti sosiaalisten oikeuksien merkitys ja yhdenvertaisuuden tavoittelu näkyivät siten varmasti poliisitoiminnan kohteiden oikeuksia painottavien perusoikeuksien tuomisessa esiin tarpeessa säätää tarkemmista poliisia koskevista säädöksistä. Näin tuotiin esiin voimistunut käsitys siitä, että myös universaalit yksilölliset oikeudet kuuluivat myös heikommalla osapuolelle.

Uuden perustuslain 22 §:ssä asetettiin julkiselle vallalle velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslakivaliokunta kehittikin perusoikeusuudistuksen yhteydessä niin sanotut perusoikeuksien rajoitusehdot, joilla määriteltiin ehdot, joita tuli noudattaa perusoikeuksia rajoitettaessa. Rajoitusten tuli ensinnäkin perustua eduskunnan säätämään lakiin. Rajoitusten tuli myös olla tarkkarajaisia ja täsmällisiä. Rajoittamisen tuli olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Ennen kaikkea rajoitusten tuli olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia, eikä rajoitus saanut ulottua perusoikeuden ytimeen. Lisäksi perusoikeuksia rajoitettaessa tuli huolehtia, että saatavilla oli kuitenkin riittävät oikeusturvajärjestelyt.<sup>94</sup>

Perusoikeusuudistus näkyi erityisesti lainsäädäntöprosessissa, jossa perusoikeussäännöksiä alettiin soveltaa huomattavasti enemmän kuin ennen uudistusta. Esimerkiksi vuonna 1978 perustuslakivaliokunnan lausuntomäärä oli kokonaisuudessaan 12 lausuntoa, joista kuusi käsitteli perusoikeuksia. Sen sijaan vuonna 1998 perustuslakivaliokunta antoi 52 lausuntoa, joista 39:n tarkastelussa oli kyse perusoikeuksista. Siten voidaan todeta, että vuoden 1995 perusoikeusuudistus muutti lainsäätämistä merkittäväällä tavalla. Perusoikeusvalvonta aloitettiin yhä useammin jo lainsäätämisen vaiheessa.<sup>95</sup>

Perus- ja ihmisoikeuksien kehitys oli merkittäväällä tavalla vaikuttamassa siihen, että peitetöiminnasta ja valeostosta katsottiin tarpeelliseksi säätää laissa nimenomaisesti. Etenkin yksityiselämän suojan ottaminen perustuslakiin yhdessä uusien perusoikeuksien

---

<sup>93</sup> Ilveskivi 1998, s. 41-43.

<sup>94</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>95</sup> Viljanen 2001, s. 4-5.



rajoitusedellytysten kanssa pakottivat juuri yksityiselämän suojaan puuttuvien poliisin salaisten pakkokeinojen, peitetoiminnan ja valeoston säätämistä poliisilakiin. Lisäksi yleinen kiinnostus perus- ja ihmisoikeuksia kohtaan ei enää mahdollistanut poliisia käyttämään kyseisiä toimivaltuuksiaan niin vapaaseen ja luovaan poliisioikeuden tulkintaan perustuen.

### *3.4 Uusi erityissääntely mahdollisti sääntelyn arvioinnin*

Uudet säännökset eivät kaikilta osin säästyneet kritiikiltä. Lakivaliokunta totesi, että säännösten lisääminen rikosten torjuntaan keskittyvään poliisilakiin tulisi lisäämään oikeussystemaattisia ongelmia. Hallituksen esityksen mukaan peitetoiminta ja valeosto voivat ulottua rikostorjunnan lisäksi rikosten selvittämiseen ja esitutkintaan, joista muiden poliisitoimivaltuuksien osalta oli tapana säännellä esitutkintalaissa ja pakkokeinolaisissa. Lakivaliokunta oli huolissaan, ettei hallituksen esityksessä kiinnitetty juurikaan huomiota siihen, että poliisilain uudistus olisi voinut johtaa poliisilain ja pakkokeinolain soveltamisessa tavanomaisesti käytetyn systematiikan muuttumiseen.<sup>96</sup>

Perustuslakivaliokunta kuvaili peitetoimintaa ja valeostoa poliisin oikeudeksi toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta. Oikeus oli mielenkiintoinen, kun sitä tarkasteli silloisen hallitusmuodon 92 §:n valossa. Pykälässä viranomaisille asetettiin velvoite noudattaa hallinnon lainalaisuuden periaatetta. Tässä yhteydessä periaate merkitsi sitä, että julkiselle viranomaiselle ei ilman erittäin painavia syitä ja täsmällisesti määriteltyjä edellytyksiä ollut mahdollista luoda uudenlaista toimivaltaa toteuttaa toimenpiteitä, jotka tavallisesti olivat rikosoikeudellisesti rangaistavia myös viranomaisten tekeminä.<sup>97</sup>

Peitetoiminnan ja valeoston toimintakehikon määrittely laissa ei kuitenkaan välttämättä noudattanut parhaalla mahdollisella tavalla tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysperiaatetta. Poliisilain säännökset olivat tulkittavissa pikemmin toimintakehyksiksi, jotka mahdollistivat säännösten muotoutumisen monimuotoisiin käytännön tilanteisiin sopiviksi.<sup>98</sup> Anne Alvesalo havainnollisti asian kaksipiippuisuutta. Hänen mukaansa oikeudellisella sääntelyllä ei voitu olettaa voitavan poistaa poliisin toimintatapoihin liittyviä tulkinnanvaraisuuksia. Tämä taas väistämättä loi mahdollisuuden siihen, että kyseisiä toimivaltuuksia voisi käyttää väärin. Siksi lainsäätämistyössä tulikin pitää mielessä, että säännösten laveiksi jättäminen saattaisi aiheuttaa

---

<sup>96</sup> LaVL 7/2000 vp, s. 4.

<sup>97</sup> PeVL 5/1999 vp, s. 5.

<sup>98</sup> Helminen 2006, s. 190-191.

sen, että yksittäiset poliisimiehet ryhtyisivät mittaamaan laillisuuden rajoja yksittäisten kokeilujensa kautta, mikä taas synnyttäisi epäilyksiä mahdollisista poliisirikoksista.<sup>99</sup> Poliisilaisissa jätettiin siis hyvin paljon laintulkintavaltaa taholle, jonka tehtävänkuvan mukainen intressi ei mahdollistanut täysin objektiivista perusoikeusarviointia peitetoiminta- ja valeosto-operaatioihin ryhdyttäessä. Toisaalta liian yksityiskohtainen ja tarkkarajainen sääntely olisi tehnyt peitetoiminnan ja valeoston käytöstä hyvin haastavaa. Lisäksi liian yksityiskohtainen sääntely olisi voinut luoda mahdollisuuden siihen, että salaisten pakkokeinojen kohteena oleva osapuoli olisi halutessaan pystynyt häneen kohdistuvan menettelyn rajoja testaamalla saada selville, onko käynnissä poliisin salainen toimintaoperaatio vai ei.<sup>100</sup>

Perustuslakivaliokunta oli hieman huolissaan vallankolmijaon oikeaoppisesta toteutumisesta peitetoiminnassa ja valeostossa. Tietystä näkökulmasta katsottuna lain täytäntöönpanovaltaa ei käyttänyt tuomioistuin, vaan poliisihallinnon sisällä toimivat tiettyjen yksiköiden päälliköt. Ulkopuolinen kontrolli rajoittui vain sisäasiainministeriön vuosittaiseen kertomukseen peitetoiminnasta eduskunnan oikeusasiamiehelle. Toisaalta lain jäätyä varsin avoimeksi tietyiltä osin, olisi vallanjakosäännösten kannalta ollut kyseenalaista, jos tuomioistuin olisi laajamittaisesti täydentänyt lain sisältöä. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunta toi esiin tarpeen oikeudellisesti riittävän asiantuntevan poliisin ulkopuolisen tahon mukanaolon tärkeydestä päätöksentekoprosessissa, jossa päätettiin epätavanomaisten menetelmien käytöstä. Päätöksentekomenettely ei saanut muodostua liian kevyeksi, ettei peitetoiminnasta ja valeostosta muodostu poliisitoiminnan tavanomaisia toimintakeinoja.<sup>101</sup>

Poliisilain 44 §:ssä säädetyn poliisin vaitiolo-oikeuden turvin poliisin ei ollut aina välttämätöntä ilmoittaa peitetoiminnasta ja valeostosta toimenpiteiden kohteille. Pykälän tarkoitus oli suojata peitetoiminnassa ja valesostossa mukana olleita poliiseja oikeudenkäynnissä. Pykälä oli kuitenkin osittain ristiriidassa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden kanssa. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti pitää sisällään sen, että syytetylle ja hänen oikeudenkäyntiavustajalleen annetaan tieto ja tilaisuus lausua kaikesta syytetyn asiaan vaikuttavasta aineistosta, jolla saattaa olla vaikutusta tuomioon.<sup>102</sup> Peitetoiminta ja valeosto kuitenkin sisälsivät sellaisia taktisia ja teknisiä toimenpiteitä, joita ei kaikkia voitu kertoa ulkopuolisille edes oikeudenkäynnissä. Lisäksi peiteroolissa toimineiden poliisimiesten

---

<sup>99</sup> Alvesalo 2000, s. 4.

<sup>100</sup> Hankilanoja 2014 s. 83.

<sup>101</sup> PeVL 5/1999 vp, s. 5.

<sup>102</sup> PeVL 5/1999 vp, s. 6.

perusoikeus henkeen ja terveyteen tuli punnita muiden perusoikeuksien rinnalla. Joka tapauksessa peitetoiminnan ja valeoston pysyminen laillisissa rajoissa tuli tuomioistuimen ratkaistavaksi oikeudenkäynneissä, joissa käytettiin operaatioissa saatuja tietoja todisteena. Tämä mahdollisti samassa yhteydessä myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen siinä määrin kuin se oli mahdollista.<sup>103</sup>

Perustuslakivaliokunnan mukaan peitetoimintaa oli arvioitava erityisesti yksityiselämän suojan kannalta. Peitetoiminta tuotti haasteita kyseiselle perus- ja ihmisoikeudelle etenkin silloin, kun peitetoimintaa toteutettiin kotirauhan piirissä. Valiokunta kuitenkin totesi, että tiettyjen törkeiden ja vakavien rikosten estämistä sekä paljastamista voitiin periaatteessa pitää perusoikeusjärjestelmän mukaisena perusteena puuttua perusoikeutena turvattuun yksityiselämän suojaan. Perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä lisäsi se, että kotirauhan piirissä tapahtuvassa peitetoiminnassa edellytettiin riittävän konkreettista ja täsmällisesti määriteltyä rikosepäilyä.<sup>104</sup>

Lakivaliokunta oli jo aikaisemmin suhtautunut erittäin varauksellisesti soluttautumiseen ja peitetoimintaan vuonna 1996, kun se otti kantaa Euroopan jäsenvaltioiden väliseen yleissopimukseen tulliasiain yhteistyöstä. Lakivaliokunta toi esiin niiden käyttöön liittyviä periaatteellisia ongelmia, jotka eivät olleet yhdenmukaisia perinteisen suomalaisen oikeuskäsityksen kanssa. Se oli erityisesti huolissaan mahdollisesta uudesta poliisin epätavanomaisesta toimivaltanormista, koska sen hyväksyminen olisi saattanut poistaa peitetoiminnan ja valeoston poikkeuksellisen luonteen. Lopulta lakivaliokunta katsoi, että sääntelyllä olisi luotu niin ankaria ja poikkeuksellisia välittömän pakkovallan käyttämistä koskevia oikeuksia viranomaiselle, ettei Suomen tullut millään tavoin hyväksyä sen ottamista sopimukseen.<sup>105</sup> Nyt kolme vuotta myöhemmin lakivaliokunta puolsi hallituksen esitystä perustellen kantaansa peitetoiminnan ja valeoston tehokkuudella rikosten valvonnassa ja tutkinnassa.<sup>106</sup>

Myös hallintovaliokunta suhtautui vuonna 1996 epäilevästi Euroopan jäsenvaltioiden väliseen yleissopimukseen tulliasiain yhteistyöstä. Hallintovaliokunta painotti perusoikeusnäkökohtien

---

<sup>103</sup> PeVL 5/1999 vp, s. 6.

<sup>104</sup> PeVL 5/1999 vp, s. 5.

<sup>105</sup> LaVL 16/1996 vp, s. 2.

<sup>106</sup> LaVL 7/2000 vp, s. 3.

huomioon ottamista.<sup>107</sup> Vuotta myöhemmin hallintovaliokunta otti edelleen kantaa rikosten tutkinta- ja torjuntamenetelmiin toteamalla lausunnossaan, että ”- - niin sanottujen epäkonventionaalisten tutkintamenetelmien käyttöönottoa maassamme ei voida perustaa ensisijaisesti tulliyhteistyöhön pohjautuvaan yleissopimukseen, vaan asiaa on arvioitava laajemmin ja ottaen huomioon, että poliisi kantaa päävastuun ja omaa yleisen toimivallan rikosten ennalta estämisen ja tutkinnan osalta sekä, ettei tämän vuoksi saa syntyä tilannetta, jossa tulliviranomaisilla ovat pidemmälle menevät toimivaltuudet kuin poliisiviranomaisilla.”<sup>108</sup>

### *3.5 Peitetoiminta ja valeosto Ruotsissa ja Saksassa Suomen poliisilain uudistuksen aikoihin*

Ruotsissa lainsäädännöllinen tilanne peitetoiminnan ja valeoston suhteen oli suunnilleen sama kuin Suomessa poliisilain uudistuksen aikoihin. Peitetoiminnan käyttö perustui poliisitoimintaa koskeviin yleisiin periaatteisiin, joista säädettiin Ruotsin poliisilain 8 §:ssä. Poliisin yleisistä periaatteista johdetun päätelmän vuoksi peitetoimintaa katsottiin voivan käyttää vain siinä tapauksessa, ettei olemassa ollut vähemmän eri tahojen oikeuksia loukkaavia keinoja. Tämä tarkoitti sitä, ettei peitetoimintaa voinut käyttää muuten kuin kaikkein vakavimpien rikosten torjunnassa. Päätös peitetoiminnan suorittamisesta tehtiin poliisipäällikkötasolla. Suomen poliisin tavoin myös Ruotsissa poliisi käytti epäsovinnaisia menetelmiään pitkälti huumausainerikollisuuden yhteydessä. Osittain Suomen tilanteesta poikkesi se, ettei 1970-luvun alun opiskelijanuorukaisten kokeilut peitetoiminnassa olleet mahdollisia, vaan peitepoliisin tuli olla poliisivirkamies.<sup>109</sup> Tosin on vaikea nähdä, että Suomessakaan enää vuonna 1999 oikeustila ja yleinen käsitys olisi ollut sellainen, että poliisin ulkopuolisia olisi laitettu osaksi peiteoperaatioita.

Myös valeosto oli poliisille sallittua Ruotsissa vuonna 1999. Menetelmän käyttö perustui lähes samoihin sääntöihin kuin peitetoimintakin. Menetelmän käyttö siis perustui poliisitoimintaa koskeviin yleisiin periaatteisiin ja käytännössä menetelmää katsottiin voivan käyttää vain tärkeimpien rikosten tutkinnan yhteydessä. Päätösaste poikkesi peitetoiminnasta siten, että valeostolupa tuli hakea yleiseltä syyttäjältä.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> HaVL 6/1996 vp, s. 3.

<sup>108</sup> HaVL 11/1997 vp, s. 3.

<sup>109</sup> HE 34/1999 vp, s. 7-8.

<sup>110</sup> HE 34/1999 vp, s. 8.

Saksassa peitetoiminta ja valeosto olivat Ruotsia ja Suomea edellä. Saksassa epäsovinnaiset menetelmät ovat jo vuodesta 1992 eteenpäin perustuneet nimenomaisiin lainsäädännöksiin. Säännökset peitetoiminnasta lisättiin Saksan rikosprosessilakiin samalla, kun järjestäytyntä rikollisuutta koskeva laki hyväksyttiin. Saksan rikosprosessilaissa säänneltiin verrattain tarkasti peitetoiminnasta. Laissa säädettiin peitetoiminnan edellytyksistä, sisällöstä, väärän identiteetin luomisesta, päätöksentekomenettelystä, salassapidosta, pääsystä asuntoon, ilmoittamisesta asunnon haltijalle ja tietojen käytöstä. Lainsäädännön lisäksi Saksassa poliisin epäsovinnaiten menetelmien käyttö perustui Saksan liittotasavallan oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön yleiskirjeeseen, jossa säädettiin tietyistä asiaan kuuluvista seikoista vielä lainsäädäntöä tarkemmin.<sup>111</sup>

Saksalainen oikeus oli historian saatossa tullut erityisen tunnetuksi mannermaisesta rikosoikeusjärjestelmästä, jonka erityispiirteitä myös Suomen rikosoikeusjärjestelmä noudatti. Mannermaisessa rikosoikeusjärjestelmässä keskeistä oli rikos- ja prosessioikeuden sääntely eduskunnan säätämällä laeilla. Mannermainen rikosoikeusjärjestelmä oli siis oikeuspositiviseen tyyliin uskollinen eduskunnan säätämille laeille.<sup>112</sup> Oikeus on sitä, mitä lain mukaan valittu eduskunta on lailla säätänyt, kuten kuuluisa oikeusfilosofi H. L. A. Hart aikoinaan muotoili.<sup>113</sup> Osittain juuri vahvan lakisidonnaisuuden vuoksi Saksan ja Suomen oikeusjärjestyksissä viranomaisiin on perinteisesti kohdistunut poikkeuksellisen suuri luottamus siitä, että kenenkään lakisääteisiin oikeuksiin puuttuminen ei ole riippuvainen viranomaisten mielivallasta.<sup>114</sup>

Yksi tekijä Saksan kehittyneen peitetoiminta ja valeosto sääntelyn taustalla ovat maan historian värikkäät tapahtumat. Saksassa muokattiin kansallinen perustuslaki täysin toisen maailmansodan jälkeen vuonna 1949. Tarkoituksena oli hankkia etäisyyttä natsien hirmuvallan aikoihin. Uuteen perustuslakiin haettiin sisältöä moraalien ja järjen kautta ottaen inspiraatiota Immanuel Kantin opeista. Saksan perustuslakiin haluttiin jättää mahdollisimman vähän mielivallalle sijaa, ja siksi perustuslaista muodostuikin monen muun maan perustuslakiin verrattuna varsin spesifi kokonaisuus. Yksi tärkeistä periaatteista oli legaliteettiperiaate. Lisäksi

---

<sup>111</sup> HE 34/1999 vp, s. 8-9.

<sup>112</sup> Tolvanen 2014, s. 304.

<sup>113</sup> Hart 1961, s. 104.

<sup>114</sup> Tolvanen 2014, s. 304.

perustuslaista löytyi kohta ”streitbare Demokratie”, joka velvoitti valtiota välttämään kaikkia uhkia, jotka vaarantaisivat demokraattisen yhteiskunnan.<sup>115</sup>

### 3.6 Yhteenveto

Vuodesta 2001 alkaen poliisin suorittama peitetoiminta ja valeosto olivat erityissäätelyn piirissä. Uudessa poliisilaissa puututtiin etenkin ongelmiin, jotka koskivat epäsovinnainen rikostorjuntamenetelmien käytön laajuutta ja niihin liittyvää rikoksen yllyttämisen riskiä. Poliisilaissa rajattiin peitetoiminta ja valeosto käytännössä vain järjestäytyneen rikollisuuden yhteyteen.

Uudistuneen lainsäädännön syntymisen taustalla vaikutti Suomen liittyminen Euroopan unioniin ja siitä seurannut valtioiden ulkorajojen täysimääräinen avautuminen. Ihmisten ja tavaroiden vapaa liikkuvuus tarkoitti myös sitä, että rikolliset ja heidän tuotteensa saivat liikkua vapaasti. Näin Suomeen alkoi rantautua järjestäytyntä rikollisuutta, joka taas huolehti muun muassa huumausainerikollisuuden ammattimaisesta pyörittämisestä. Huumausaineet matkasivat etelästä vaivattomasti kohti pohjoista ja Suomen markkinoita.

Samanaikaisesti kun poliisi oli pakotettu lisäämään salaista tiedonhankintaansa, myös yksilön oikeuksien merkitys kasvoi. Vuoden 1995 perusoikeus uudistus toi perus- ja ihmisoikeudet aivan uudella tavalla osaksi suomalaista oikeusajattelua. Laillisuusperiaate alettiin ottaa vakavasti samoin kuin yksityiselämän suoja ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perusoikeudet. Eri vastakkaisten perusoikeuksien välillä käydyn punninnan seurauksena uudistunut poliisilaki sai paljon arvostelua. Oikeastaan oikeustilan kunnollinen arvoiminen peiteoiminnan ja valeoston yhteydessä oli vasta nyt mahdollista, sillä aiemman oikeustilan selvistä linjanvedoista ei ollut täyttä selvyyttä edes poliisin edustajilla.

Poliisin peitetoiminnan ja valeoston kirjaaminen poliisilakiin oli luonnollista perus- ja ihmisoikeuksien noustessa oikeudellisen keskustelun keskiöön. Uudistuneen poliisilain sisältämä perusoikeuksien vastakkainasettelu oli olemassa jo 1960-luvulla. Tuolloin huumausainevillityksen osanottajat ajattelivat yksilön oikeutta täysivaltaisina yksilöinä tehdä elämällään mitä haluavat, kun taas yhteiskuntajärjestystä ylläpitävät tahot yrittivät ajaa mielestään laajempaa kansakunnan intressiä, joka ei koostunut rikollisuuden ihannoinnista.

---

<sup>115</sup> Eberle 2012, s. 203.

2001 poliisilaki ilmensi saman vastakkainasettelun, mutta erona vuosikymmenten takaiseen, erityissääntelyn myötä poliisin peitetoiminnasta ja valeostosta oli mahdollista käydä oikeudellisesti järkevää keskustelua, mikä taas osaltaan oli elintärkeässä asemassa yhteiskunnallisten ja oikeudellisten tosiseikkojen kehittämisessä parempaan suuntaan.

## 4 SÄÄNTELYN ENSIMMÄISET MUUTOSTARPEET 2005

### 4.1 Poliisille lisää valtuuksia

Vuoden 2001 poliisilain johdosta peitetoiminnan käyttö alkoi hiljalleen kasvamaan. Hiljattaista vauhtia kuvasi se, ettei poliisi käyttänyt vuonna 2001 kertaakaan peitetoimintaa. Sen sijaan vuotta myöhemmin eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa todettiin, että kyseisenä vuonna keskusrikospoliisi valmistautui peitetoiminnan käyttöönottoon kouluttamalla asiaan kuuluvaa henkilöstöä.<sup>116</sup> Vuoden 2002 toimintakertomuksessa kerrottiin vain, että peitetoiminnan käyttö aloitettiin hyvin rajoitetusti, ja että se tapahtui törkeiden huumausainerikosten paljastamisessa ja selvittämisessä.<sup>117</sup> Vasta vuoden takaisessa toimintakertomuksessa annettiin summittaisia lukuja vuoden 2002 aikana tehdyistä peitetoimintapäätöksistä, joita oli muutama ja peitetoiminta kohdistui alle 10 henkilöön.<sup>118</sup> Vuosien 2003 ja 2004 aikana peitetoiminnan käyttö hieman yleistyi, mutta pysyi silti maltillisissa lukemissa. Kumpanakin vuonna peitetoimintaoperaatioita oli alle 20, ja ne kohdistuivat noin 30 rikoksesta epäiltyyn vuosittain.<sup>119</sup>

Uusi erityissääntelyn aikakausi oli siis ehtinyt olla käytännön kokeilussa muutaman vuoden ja oli siten osoittanut vahvuutensa ja heikkoutensa. Vuonna 2005 poliisin peitetoimintaa ja valeostoa koskevan sääntelyn oli aika kokea muutoksia. Lakien välillä eletty aika oli osoittanut sen, että poliisin toimivaltuuksia oli lisättävä peitetoiminnan ja valeoston yhteydessä.

Halu kasvattaa poliisin toimivaltuuksia näkyi esimerkiksi, kun peitetoiminnan määritelmää laajennettiin siten, että jatkossa ei ollut välttämätöntä kyetä määrittelemään toiminnan kohteena olevaa ”tiettyä” henkilöä tai henkilöryhmää taikka tämän toimintaa esimerkiksi fyysisiltä ominaisuuksiltaan tai nimeltään.<sup>120</sup> Uudistuksen taustalla ollut ajatus oli sinänsä järkevä, sillä

---

<sup>116</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 84.

<sup>117</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2002, s. 65.

<sup>118</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2003, s. 80.

<sup>119</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2005, s. 86.

<sup>120</sup> HE 266/2004 vp, s. 21.

peitetoiminnan yksi päätavoitteista oli nimenomaan rikollisverkostojen rakenteiden ja siinä toimivien henkilöiden selvittäminen. Siksi vaatimus henkilön tai henkilöryhmän täydestä yksilöinnistä ennen tiedonhankintaoperaatiota olisi ollut outoa.

Ilman kritiikkiä edellisessä kappaleessa läpikäyty uudistus ei säilynyt, sillä lakivaliokunta totesi lausunnossaan, että ehdotettu uudistus poistaisi yksilöintivaatimuksen jopa kokonaan.<sup>121</sup> Lakivaliokunta ei kuitenkaan ilmeisesti ottanut huomioon poliisilain 31 a §:ää, jonka mukaan poliisilla oli oikeus peitetoimintaan, jos se oli tarpeen erikseen määritellyn rikollisen toiminnan estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi ja tiedonhankinnan kohteena olevan käyttäytymisen perusteella tai muutoin oli perusteltu aihe epäillä hänen syyllistyvän sanottuun rikokseen. Siten lakiin jäi periaatteessa yksilöinnin vaatimus, sillä perustellun epäilyn määrittäminen edellytti tiettyyn henkilöön tai ryhmään kohdistuvaa todennäköisyyspunnintaa.

Päivitettyyn poliisilakiin lisättiin mahdollisuus käyttää peitetoimintaa sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan levittämiseen liittyvän rikoksen yhteydessä. Peitetoimintaoikeus koski erityisesti sellaisen kuvan levittämistä, mikä piti sisällään lasta sukupuolisiveellisesti loukkaavaa materiaalia. Lisäksi peitetoiminnan yhteydessä tapahtuvaa kansainvälistä oikeusapua koskeva säännös kumottiin kansainvälisten sopimusvelvoitteiden muokkaamisen myötä.<sup>122</sup>

Valeoston yhteydessä lisättiin poliisilakiin myös uusi rikos, joka aktivoisi valeostokäyttöoikeuden. Jatkossa myös varkauden estäminen, paljastaminen ja selvittäminen olivat hyväksyttäviä syitä valeoston käyttöön. Kansainvälistä oikeusapua koskeva pykälä kumottiin samoin kuin peitetoiminnan yhteydessä.<sup>123</sup> Varkauden lisääminen valeostooikeuden aktivoivaksi rikokseksi herätti huolta lakivaliokunnassa. Varkausrikos voi nimittäin olla vakavuudeltaan erittäin vaihteleva. Oli eri asia, kohdistuiko henkilön perusoikeuksiin puuttuva valeosto sakkorangaistuksen kokoiseen vähäiseen varkauteen, vai oliko kyse törkeästä varkaudesta.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> LaVL 6/2005 vp, s. 4.

<sup>122</sup> HE 266/2004 vp, s. 9-10.

<sup>123</sup> HE 266/2004 vp, s. 10.

<sup>124</sup> LaVL 6/2005 vp, s. 6.



Valeoston osalta isoin ja merkittävin muutos koski valeoston määritelmäsäännöstä. Lakiuudistuksen myötä jatkossa poliisi oli oikeutettu myös varsinaiseen ostoon, kun ennen sillä oli ollut oikeus vain ostotarjouksen tekemiseen.<sup>125</sup> Lakivaliokunta kyseenalaisti kyseisen laajennuksen, sillä uudessa säännöksessä poliisin osto-oikeus oli joissakin välttämättömissä tilanteissa käytännössä rajaton. Näin poliisi oli teorioassa oikeutettu ostamaan isojakin huumausaine-eriä ja jatkamaan ostamista pitkään, mikä oli erittäin kyseenalaista poliisitoiminnan yleisen hyväksyttävyyden kannalta.<sup>126</sup>

Oikeuksien laajentuminen aiheutti myös vastuun käyttämisen valvomiseen liittyvän sääntelyn kiristämistä. Valeostoa koskeva päätöksentekotasoa nousi ylemmällä portaalle, minkä lisäksi valeostosta oli jatkossa annettava selvitys sisäasiainministeriölle, joka lähetti sen edelleen oikeusasiamiehelle tarkistettavaksi.<sup>127</sup>

Yksi uusi poliisivaltuus koski toimenpiteen siirtämistä. Sillä annettiin epäsovinnaisia tiedonhankintatoimenpiteitä suorittavalle poliisimiehelle oikeus siirtää käsillä olevaan rikokseen puuttumista, jos tämä estäisi tiedonhankintaoperaation paljastumisen ja suojelisi operaation tavoitetta. Toimenpiteen siirtämisen tuli olla välttämätöntä edellä mainittujen tavoitteiden suojelemiseksi. Näin esimerkiksi tilanteessa, jossa peitepoliisi olisi tarkkailun kohteena olevan henkilön kyydissä ja huomaisi kohteen syyllistyvän liikenne rikkomukseen, ei peitepoliisin tullut ryhtyä toimenpiteisiin, jos se oli välttämätöntä onnistuneen peitetoimintaoperaation kannalta.<sup>128</sup>

#### *4.2 Terrorismin järkyttämät vuodet ja järjestäytyneen rikollisuuden kehitys*

Syyskuun 11. päivänä vuonna 2001 maailmaa järkytti tapahtuma, joka sai aikaan merkittävät vastatoimet. New Yorkissa ja Washingtonissa tapahtuneet terrori-iskut saivat ihmiset havahtumaan siihen, että terroristit ovat todellinen ja äärimmäinen uhka oikeusvaltioiden peruseriaatteille, ihmisarvon ja perusoikeuksien kunnioittamiselle. 11.3.2004 Madridissa tapahtunut junaisku sai useat valtiot tehostamaan jo mittavia terrorismin vastaisia

---

<sup>125</sup> HE 266/2004 vp, s. 10.

<sup>126</sup> LaVL 6/2005 vp, s. 5.

<sup>127</sup> HE 266/2004 vp, s. 10.

<sup>128</sup> HE 266/2004 vp, s. 14.

toimenpiteitään.<sup>129</sup> Suomi ei ollut tästä poikkeus. Tästä hyvänä esimerkkinä toimi vuonna 2005 poliisilakiin lisätyt poliisin oikeudet peitetoiminnan yhteydessä.

Hallituksen esityksessä todettiin, että Suomen silloiset jälkikäteisiin toimintamenetelmiin perustuvat terrorismin vastaiset toimet eivät olleet missään tapauksessa riittäviä kitkemään koko ajan kehittyvää kansainvälistä terrorismia. Tämän takia vuoden 2005 poliisilaissa poliisille lisättiin toimivaltuuksia, jotka olivat tarpeellisia tiedon hankkimiseksi terroristisesta toiminnasta ja sen taustalla olevista vaikuttimista. Näin poliisilla oli jatkossa paremmat mahdollisuudet estää yksittäiset terroriteot ennalta, kun ennen peitetoimintaoikeudet olivat painottaneet lähinnä jo tapahtuneiden terrori-iskujen selvittämistä.<sup>130</sup>

Terrorismi on aina ollut luonteeltaan hyvin salaista ja perustunut usein harmaasta taloudesta saatuun rahoitukseen. Siksi terrorismin rahoituslähteet ja muut verkostot ovat aina olleet monien tahojen taakse piilotettuja. Ongelman juuriin käsiksi pääsy vaati erityisiä toimivaltuuksia poliisilta. Peitetoiminnan avulla poliisi sai keinon saada selville terrorijärjestöjen rahoituslähteitä, ja siten torjua terroritoiminta ennen kuin mitään konkreettista ehti syntyä.<sup>131</sup>

Hallituksen esityksessä huomattiin myös, että terrorismi on jatkuvasti kansainvälistyvä ilmiö, jossa globaalisti toimivat verkostot sijoittuivat lukuisiin eri valtioihin. Laajalla toiminnan hajautuksella terroriverkostot pystyivät käyttämään hyödyksi olemassa olevia tutkintaan liittyviä toimivallan alueellisia rajoituksia.<sup>132</sup> Tätä oikeusvaltion heikkoutta paikkaamaan Euroopassa säädettiin lait keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamisesta (148/2004) ja Napoli II-yleissopimuksen voimaansaattamisesta (427/2004). Uudet sopimukset vaativat Suomeltakin poliisilain päivittämistä. Poliisilain päivittämisen myötä Suomen poliisi pääsi peitetoimintatoimivaltuuksiensa kattavuuden osalta lähemmäksi muiden eurooppalaisten valtioiden poliisiviranomaisten toimivaltuuksia.<sup>133</sup>

---

<sup>129</sup> KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE toimien toteuttamisesta terrorismin ja muiden vakavien rikollisuuden muotojen torjumisen alalla erityisesti tietojenvaihdon parantamiseksi.

<sup>130</sup> HE 266/2004 vp, s. 9.

<sup>131</sup> KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE toimien toteuttamisesta terrorismin ja muiden vakavien rikollisuuden muotojen torjumisen alalla erityisesti tietojenvaihdon parantamiseksi.

<sup>132</sup> HE 266/2004 vp, s. 5.

<sup>133</sup> HE 266/2004 vp, s. 9.

Suomi oli saanut kritiikkiä muilta Euroopan mailta siitä, että Suomen poliisiviranomaisen keinot olivat riittämättömiä terrorismin ennaltaehkäisemisessä.<sup>134</sup> Suojelupoliisin lakivaliokunnalle antamassa lausunnossa todettiin, että Suomeen ei silloin kohdistunut konkreettista terrorismin uhkaa. Suomessa kuitenkin todettiin oleskelevan henkilöitä, joilla on yhteyksiä terrorismiverkostoihin. Terrorismin ollessa rajat ylittävä ongelma, oli monikansallista yhteistyötä painotettava. Suojelupoliisin mielestä oli ensiarvoisen tärkeää, ettei Suomesta muodostu terrorismin levähdyspaikkaa, jossa terroristit pystyisivät oleskelemaan, kehittämään ja valmistelemaan toimintaansa. Tämän estämiseksi Suomen poliisiviranomaisen salaiset tiedonhankintakeinot oli saatava samalle tasolle muiden maiden kanssa.<sup>135</sup>

Vuoden 2001 terrori-iskujen jälkeen uutisointi Suomen asemasta terroristien levähdys- tai kauttakulkumaana kiihtyi. Uutisissa kerrottiin, miten syyskuun 11. päivän terrori-iskuihin osallistunut saudiarabialainen Hamza al-Ghamdianoi vuonna 2000 lokakuussa Suomen Riadin suurlähetystöltä viisumia, jonka turvin hän saisi oleskella Suomessa kuukauden ajan. Viisumia ei kuitenkaan koskaan myönnetty hänelle.<sup>136</sup> Suojelupoliisin aiheeseen liittyvien selvitysten asiakirjat tulevat julkisiksi vasta vuonna 2026, joten iskuihin syyllistyneen terroristin suunnitelmat jäänevät toistaiseksi arvailujen varaan. Varteen otettavia tarkoituksia saattoivat olla halu matkustaa Suomen kautta Yhdysvaltoihin tai ajatus siitä, miten Suomen viisumilla hän olisi pystynyt vähentämään Yhdysvaltojen rajanviranomaisten epäluuloja häntä kohtaan.<sup>137</sup>

Suojelupoliisin päällikkö Seppo Nevala kannatti Suomen valmiustason korottamista vuonna 2001. Hän totesi, että terroristit voivat valita kohteensa yhtä lailla myös niin sanotuista alhaisen terrorismin maista. Nevala painottikin tarvetta nostaa ulkoista näkyvyyttä terrorismin vastaisissa toimituksissa.<sup>138</sup> Vuoden 2001 terrori-iskut selvästi saivat aikaan riskien konkretisoitumisen ja sitä kautta ennaltaehkäiseviin toimiin ryhtymisen. Vielä vuonna 1998 toimenpiteet rajoittuivat lähinnä erinäisiin riskitoteamuksiin. Jo vuoden 1998 suojelupoliisin vuosikertomuksessa heräteltiin ajatuksia Suomeen kohdistuvasta turvallisen maan syndroomasta. Vuosikertomuksessa todettiin, että terroristit saattoivat ajatella, että iskun

---

<sup>134</sup> HE 266/2004 vp, s. 13.

<sup>135</sup> Suojelupoliisin lausunto 8.3.2005, s. 10.

<sup>136</sup> Suomen kuvalehti: ”Suomi on terroristien levähdyspaikka” 42/2001, 19.10.2001.

<sup>137</sup> Jokinen 2015, s. 310.

<sup>138</sup> Seppo Nevala: ”Laaja rintama puree terrorismia vastaan - Suomen tilanne on vakaa - kriisivalmiutta kuitenkin nostettu”, Turun Sanomat, vieraskynä, 29.10.2001.

epätodennäköisenä pitäminen Suomessa saisi aikaan sen, että turvatoimiin ei liian suurta huomiota annettaisi.<sup>139</sup>

Vuosituhanen vaihteen jälkeen terrorismin todettiin muuttaneen muotoaan. Seppo Nevala suojelupoliisin päällikkönä havainnollisti asiaa toteamalla, että monet terroristiryhmät olivat ryhtyneet yhä kasvavissa määrin toteuttamaan toimintaansa ilman näkyvää poliittista ohjelmaa. Perusajatuksena toimi viha länsimaista kulttuuria kohtaan. Lisäksi rikollisista koostuneet terroristiorganisaatiot haistoivat rahanhankkimismahdollisuuden toimintansa ohessa. Tämä taas sai terroristiorganisaatiot sulautumaan paremmin osaksi perinteistä rikollisuutta.<sup>140</sup> Juuri terroristien vaikeasti tavoitettavissa olevat motiivit olivat varmasti osaa syy siihen, miksi poliisin ennaltaehkäiseviä tiedustelutoimivaltuuksia kasvatettiin lainsäädäntöuudistuksin.

Uskoisin, että maailmalta tulleet järkyttävät uutiset havainnollistivat sitä, miten terroriteoissa oli lähes aina kyse itsemurhaiskuista. Tämän päätelmän johdosta voitiin tehdä havinto siitä, että terrori-iskut olivat tässä mielessä helpompia toteuttaa kuin monet muut rikokset. Itsemurhaisku ei vaatinut pakosuunnitelman keksimistä, eikä niihin useinkaan uppoutunut merkittäviä summia rahaa. Vielä kun otettiin huomioon se, miten haastavaa oli yksittäisiä iskuja estää ilman ennaltaehkäiseviä toimivaltuuksia, oli terrori-iskuista aiheutuva laajakantoinen pelon ilmapiiri erittäin epäsuhteessa riskeihin, joita teko vaati. Tämä oli varmasti yksi seikka, mikä sai lainsäätäjän lisäämään poliisin toimivaltuuksia, vaikka samalla se väistämättä heikensi joitakin perusoikeuksia, kuten yksityiselämän suojaa.

Yksityiselämän suojan heikkenemisen osittainen sivuuttaminen vuoden vuoden 2001 terrori-iskujen jälkeen oli merkille pantavaa. Kriitikot painottivat, että terrorismin nykyiset piirteet olivat olleet olemassa jo ennen 1990-lukua. Siten terrorismin muuttuminen syynä ei olisi oikeuttanut poliitikkoja oikeuttamaan uudenlaisia terrorismin torjuntakeinoja.<sup>141</sup> Syyskuun 11. päivän tapahtumien aikaan saaman vaaran tunteen avulla poliitikoille ja eri asiaan liittyville intressitahoille aukesi mahdollisuus kasvattaa vaikutusvaltaansa. Samalla, kun uudet poliittiset liittoumat kasvattivat valtaansa, kasvoi huoli siitä, että terrorismin vastaisilla toimilla

---

<sup>139</sup> Suojelupoliisin vuosikertomus 1998, s. 1.

<sup>140</sup> Seppo Nevala: ”Laaja rintama puree terrorismia vastaan - Suomen tilanne on vakaa - kriisivalmiutta kuitenkin nostettu”, Turun Sanomat, vieraskynä, 20.10.2001.

<sup>141</sup> Palonen - Laitinen 2011, s. 74-76.

horjutetaan jo valmiiksi nuoralla tanssivien ihmisoikeuksien ja viranomaistoimivallan keskinäistä yhteyttä.<sup>142</sup>

Suomen kannalta merkittävä muutos järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamissa uhkakuvissa oli Baltian maiden liittyminen Euroopan unioniin sekä myöhempi integroituminen Schengen-alueeseen.<sup>143</sup> Etenkin Viro toimi eräänä järjestäytyneen rikollisuuden keskittymänä, josta oli helppo levittäytyä Suomen maaperälle. Osittain tästä syystä Virossa valmistetaan huomattavia määriä huumausaineita, minkä lisäksi Viron kautta Suomeen kulkeutuu valtaosa muualta, kuten Marokosta ja Afganistanista tulevista huumausaineista.<sup>144</sup>

Tekniikan kehittyminen mahdollisti poliisille yhä teknisempien menetelmien käytön. Luonnollisesti tekniikan kehittyminen tarkoitti myös sitä, että rikolliset saivat yhtä lailla käyttöönsä kehittyneen tekniikan. Tämä taas sai aikaan sen, että poliisille oli annettava uusia valtuuksia peitetoiminnan ja valeoston yhteydessä. Esimerkiksi monissa tilanteissa menestyksekkäästi toiminut televalvonta ei enää palvellut täydellisesti poliisin pyrkimyksiä, sillä etenkin ammattimaiset rikolliset olivat tulleet tietoisiksi puhelinkeskustelujensa riskeistä ja siten siirtyneet muihin kommunikaatiotapoihin. Ammattirikolliset olivat yhä enemmän alkaneet käyttämään esimerkiksi lähettejä tai ennalta sovittuja tapaamisia, kun kyse oli luottamuksellisesta tietojenvaihdosta. Myös internet oli alkanut pikkuhiljaa kasvattaa suosiotaan.<sup>145</sup>

Lähettien käyttäminen tiedonvaihdossa voisi äkkiseltään saada luulemaan, että poliisin olisi ollut helppo saada jokin taho puhumaan kuulusteluissa ja paljastamaan suunniteltuja aikeita. Tämä ajatus ei kuitenkaan usein pätenyt järjestäytyneessä rikollisuudessa, sillä jengeissä vallitsi lähes aina tiukka sisäinen kuri, jota voimisti voimakas sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tunne. Läpikäydyltä päätelmällä hallitus perusteli ehdotustaan lisätä poliisin peitetoimintaoikeuksia, joiden avulla peitepoliisi pääsi piireihin sisälle hankkimaan ensiarvoisen tärkeää tietoa.<sup>146</sup>

Lakivaliokunta pyysi uutta poliisilakia koskevan lakialoitteen tiimoilta lausunnon keskusrikospoliisilta. Keskusrikospoliisin lausonnossa todettiin, että järjestäytynyt rikollisuus oli kehittänyt toimintatapojaan niin merkittävässä määrin, että peitetoimintavaltuuksien

---

<sup>142</sup> Suojelupoliisin vuosikertomus 2002, s. 3.

<sup>143</sup> HE 266/2004 vp, s. 4.

<sup>144</sup> Virtanen 2004, s. 63.

<sup>145</sup> HE 266/2004 vp, s. 4.

<sup>146</sup> HE 266/2004 vp, s. 4.

lisääminen oli tarpeen ja eräiltä osin jopa välttämätöntä. Järjestäytynyt rikollisuus oli hankkinut käyttöönsä eri alojen huippuasiantuntijoita, minkä lisäksi järjestäytyneellä rikollisuudella oli käytössään uusimmat teknologiset rikoksentekovälineet, joiden avulla rikolliset pystyivät tuloksekkaasti hyödyntämään muun muassa tietoverkkoja. Keskusrikospoliisin lausunnossa viitattiin myös Interpolin lausuntoon, jonka mukaan järjestäytyneen rikollisuuden toiminnan taso oli samaistettavissa jopa monikansallisiin huippuyrityksiin. Huolestuttavimpana trendinä oli huomattu, että järjestäytynyt rikollisuus oli alkanut pyrkimään määrätietoisesti sulautumaan osaksi elinkeinotoimintaa ja yhteiskunnallista päätöksentekoa, mikä taas mahdollisti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen horjuttamisen.<sup>147</sup>

Jatkossa peitetoimintaa sai käyttää myös sukupuolisiveellisyttä loukkaavan kuvan levittämisrikoksen yhteydessä. Laajennus oli tarpeen, sillä internetissä leviävän lapsipornografian määrä oli kasvanut merkittävästi muutaman viime vuoden aikana. Myös ammattirikolliset olivat nähneet kyseisessä toiminnassa mahdollisuuden laajentaa rikollista liiketoimintaansa. Lapsipornografiasta olikin kehittynyt miljoonien dollarien arvoinen tapa ansaita rahaa.<sup>148</sup>

Internetin kehittyminen oli osaltaan myös vaikuttamassa lapsipornografian yleistymiseen. Poliisin oli vaikea puuttua internetissä tapahtuviin hyväksikäyttörikoksiin vain perinteisten poliisin yleisten tutkintamenetelmien avulla, sillä internetissä rikolliset pystyivät toimimaan nimettöminä ja hävittämään todisteita toiminnastaan. Peitetoiminnan avulla poliisi pystyi jatkossa muodostamaan valheelliseen identiteettiin perustuvia keskusteluyhteyksiä rikollisten kanssa, ja sitä kautta saamaan tietoa, jonka avulla rikollinen toiminta voitiin mahdollisesti estää, paljastaa tai selvittää.<sup>149</sup>

Valeoston osalta uudessa poliisilaissa mahdollistettiin ostotarjouksen lisäksi varsinaisen oston tekeminen. Tällä haluttiin päästä lähemmäksi huumausainerikollisuuden syvimpiä juuria. Usein näyte-erän ostaminen oli edellytys sille, että ostaja esiteltiin ylemmille ja merkittävimmille toimijoille jatkoyhteistyötä ajatellen. Pelkkien ostotarjousten avulla saatettiin saada kiinni vain yksittäisiä pieniä huumausaine-eriä myyviä henkilöitä. Rikoskokonaisuuden kannalta keskeisen verkoston ja päätekijöiden selvittäminen edellytti tietynasteisen luottamuksen hankkimista. Yksi merkittävä syy valtuuden laajentamiselle oli myös poliisimiehen

---

<sup>147</sup> Keskusrikospoliisin lausunto 281/51/05, s. 3.

<sup>148</sup> HE 99/2006 vp, s. 7.

<sup>149</sup> HE 266/2004 vp, s. 25.

turvallisuuden lisääminen. Kun valeostaja pystyi noudattamaan edes suunnilleen samoja pelisääntöjä kuin rikollisetkin, oli valeostajan henkilökohtaiseen turvallisuuteen kohdistuva riski pienempi.<sup>150</sup>

### 4.3 Peitepoliisi ”Seppo”

Poliisin suorittama peitetoiminta ja valeosto lähes poikkeuksetta säilyvät julkisuuden ulottumattomissa. Peitetoiminnan ja valeoston salaisuutta kuvastaa se, että peitetoiminnasta ja valeostosta on tullut vain yksi ainoa kantelu koko kyseisiä keinoja koskevan lainsäädännön voimassaolon aikana. Asianomaisten on varsin hankalaa tehdä kanteluita, jos he eivät tule edes tietoisiksi heihin kohdistuneista menetelmistä. Siksi oikeusasiamiehen rooli kyseisten toimien valvojana onkin hyvin merkittävä. Eduskunnan oikeusasiamies on kohdistanut oma-aloitteista laillisuusvalvontaa poliisin peitetoimintaan vuodesta 2001 alkaen ja valeostoihin vuoden 2005 poliisilain muutoksesta alkaen.<sup>151</sup>

Ainoa kantelu poliisin peitetoiminnasta on tullut niin sanotun Ulvilan murhamysteerin yhteydessä. Tapauksessa pohdittiin korkeinta oikeutta myöten asianosaisen oikeutta saada tietoa häntä käsittelevistä peitetoimintaraporteista. KKO 2011:27 tapauksesta käy ilmi, että poliisi oli kohdistanut peitetoimintaa tiedonhankintamenetelmänä murhasta epäiltyyn A:han. A vaati keskusrikospoliisia luovuttamaan peitetoiminnasta laaditut asiakirjat hänelle paljastettavaksi, jotta hän olisi saanut tietoonsa seikkoja, joilla oli voinut olla merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Käräjäoikeudessa pyyntö hylättiin, mutta sen sijaan hovioikeus määräsi peitetoimintamateriaalin osittain julkistettavaksi.

Lopulta korkeimmassa oikeudessa pohdittiin eri peitetoimintaan liittyvien intressien keskinäistä suhdetta. Punninnassa oli syytetyn oikeus tiedonsaantiin asiasta, jolla saattoi olla merkitystä hänen syyllisyytensä selvittämisessä ja poliisin intressi pitää salassa taktisia ja teknisiä menetelmiään sekä suojella peitetoimintaan osallistuneiden henkilöllisyyksiä. Korkein oikeus päätyi ratkaisuun, jossa se velvoitti keskusrikospoliisia luovuttamaan A:lle sellaiset otteet peitetoiminnasta laadituista asiakirjoista, joista salattiin peitetoimintaan osallistuneiden poliisimiesten henkilöllisyydet sekä tiedot poliisin taktisista ja teknisistä menetelmistä.

---

<sup>150</sup> HE 266/2004 vp, s. 22-23.

<sup>151</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2013, s. 168.

Peitetoimintaraporteista selvisi, että poliisin oli tarkoitus peitetoimintaoperaatiolla luoda kohteesta henkilökuvaa, saada hänet keskustelemaan tapauksesta ja selvittää tekovälinettä. Peitepoliisin oli tarkoitus luoda kohteeseen kaverillinen suhde, mikä tarkoitti sitä, että kaikki seksuaalinen kanssakäyminen kohteen kanssa oli kielletty. Ohjeistuksesta huolimatta peitepoliisi oli mitä ilmeisemmin hankkiutunut parisuhteen omaisiin väleihin kohteen kanssa. Kohteen lapset olivat esitelleet ”Sepon” äidin uutena miesystävänä.<sup>152</sup>

Peitetoimintaraportissa poliisi toteaa operaation tuloksista seuraavalla tavalla: "Peitetoiminta on ollut merkityksellistä. Toiminnan seurauksena saatiin kuva kohteen luonteesta ja siitä, että tämän puheet rikoksesta eivät vastanneet tapahtumia. Rikostutkintaa suorittaneelle yksikölle toimitetut tiedot Auerista ovat olleet merkittävässä asemassa rikosta selvitettyä." <sup>153</sup> Raportti näyttää kyseenalaisessa valossa, kun sitä peilaa vasten korkeimman oikeuden perusteluiden 17. kohtaa, jossa keskusrikospoliisin todetaan ilmoittaneen, että peitetoiminnasta ei ollut saatu A:n syyllisyyttä vastaan eikä sen puolesta puhuvia tietoja, minkä vuoksi asianosaisilla ei ollut tarvetta saada asiakirjoja.

Poliisin toiminta sai varsinkin median kautta osakseen kritiikkiä eri oikeustieteen asiantuntijoilta. Etenkin rikos- ja prosessioikeuden professori Matti Tolvanen ihmetteli peitetoiminnan käyttöä tässä yhteydessä: ”En ole kuullut, että sitä olisi aiemmin käytetty henkirikosten selvittelyssä. Yleensä peitetoimintaa käytetään tapauksissa, joissa rikoksen tekeminen on osittain kesken, kuten huumekaupassa tai talousrikoksessa. Uusi pakkokeinolaki rajoittaa peitetoiminnan käytön järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Osittain tämäkin juttu on vaikuttanut jopa siihen, miten laki muotoiltiin.”<sup>154</sup> Tolvanen viittasi vuoden 2011 eduskunnan hyväksymään ja vuonna 2014 voimaantulleeseen esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistukseen, jota tarkastelen tarkemmin seuraavassa luvussa.

Peitetoiminta ja valeosto tulevat siis äärimmäisen harvoin asianosaisten tietoon, kuten eduskunnan oikeusasiamiehelle tulleista kanteluista voi päätellä. Oikeusasiamiehenkin valvontamahdollisuudet ovat sinänsä rajalliset, että valvontatyö perustuu käytännössä pelkästään poliisin itse laatimiin raportteihin ja asiakirjoihin. Oikeusasiamiehen

---

<sup>152</sup> <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/ulvilan-peitetoimintapoytakirja-paljastaa-seksi-kohteen-kanssa-kiellettiiin/2058620#gs.x5b49r> (Luettu 17.3.2020).

<sup>153</sup> <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/ulvilan-peitetoimintapoytakirja-paljastaa-seksi-kohteen-kanssa-kiellettiiin/2058620#gs.x5b49r> (Luettu 17.3.2020).

<sup>154</sup> <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/rikosoikeuden-asiantuntija-ulvilan-murhajutusta-evaavat-ovat-hyvin-vahissa/> (Luettu 17.3.2020).



laillisuusvalvontaa voikin kutsua vain täydentäväksi valvonnaksi, sillä merkittävien laillisuusvalvonta perustuu poliisin sisäiseen valvontaan ja normaaliin esimiestyöhön. Poliisin ylimmän johdon on oltava perillä suoritettavista toimenpiteistä ja muodostettava toimenpiteitä ohjaavia linjauksia.<sup>155</sup>

#### 4.4 Yhteenveto

Vuonna 2005 poliisilain päivitys oli jälleen ajankohtaista. Poliisin peitetoiminnan ja valeoston ensimmäiset vuodet erityissäänneltynä toimivaltuutena olivat osoittaneet jossakin määrin sääntelyn vahvuudet ja heikkoudet. Valloillaan ollut perus- ja ihmisoikeusajattelu, joka painotti yksilöiden oikeusturvaa, otti askeleen taakse uuden poliisilain myötä, sillä poliisin epäsoinnaisia toimivaltuuksia laajennettiin. Suurimpana syynä tähän oli vuoden 2001 syyskuun 11. päivän järkyttävät terrori-iskut Yhdysvalloissa. Kärjistäen sanottuna tapahtuma sai ihmisten primitiiviset vaistot heräämään taas henkiin, mikä sai päättäjät sivuuttamaan ei niin välttämättömät yksilön oikeudet ja painottamaan sen sijaan ihmisen olemassaolon kannalta tärkeitä henkeä ja terveyttä suojelevia perus- ja ihmisoikeuksia.

Lisäksi merkittävää rikollisuuden kasvua tapahtui Baltian maiden liittyttyä Euroopan unioniin vuonna 2004. Etenkin Viro oli toiminut yhtenä järjestäytyneen rikollisuuden keskuksena Venäjän ohella, joten ihmisten ja tavaroiden vapaa pääsy Suomeen laajensi luonnollisesti rikollisjengien toimintakenttää. Järjestäytyneen rikollisuuden leviämisen ohella ammattirikolliset kehittivät toimintatapojaan ja rakenteitaan yhä monimutkaisemmiksi. Poliisin oli pystyttävä vastaamaan tähän. Toimivaltuuksien lisääminen, kuten valeoston salliminen valeostotarjouksen lisäksi toi poliisille mahdollisuuden päästä lähemmäksi rikollisjärjestöjen johtohenkilöitä.

Peitetoiminta oli jo vuodesta 2001 asti ollut eduskunnan oikeusasiamiehen valvonnan alaisena. Nyt vuoden 2005 lakiuudistuksen myötä valeosto sai saman kohtelun. Lainsäädäntöuudistuksen jälkeisinä vuosina poliisin peitetoiminta koki historiansa ensimmäisen kantelun, kun kuuluisassa Ulvilan surman esitutkinnassa poliisi oli käyttänyt peitetoimintaa, josta epäilty valitti tuomioistuimeen saatuaan tiedon asiasta. Tapaus sai kritiikkiä ensinnäkin siitä, että poliisi oli käyttänyt yksilön oikeuksiin vakavasti puretuvaa peitetoimintaa yksittäisessä murhatutkinnassa, vaikka sääntelyn tarkoituksena on alun perin ollut järjestäytyneen

---

<sup>155</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2013, s. 172.

rikollisuuden torjuminen. Toiseksi oikeudenkäynnissä päästiin ensimmäistä kertaa punnitsemaan syytetyn oikeusturvaa vasten poliisin intressiä suojella peitepoliisia ja teknisiä ja taktisia menetelmiään.

Peitetoiminnan ja valeoston erityissäätelyyn ensimmäiset kymmenen vuotta menivät selvästi hieman identiteettiään etsiessä. Ensimmäinen asiaa koskeva laki oli tehty kehittyneen oikeusvaltion ajattelun pohjalta. Tämä näkyi etenkin yksityiselämän suojan ja legaliteettiperiaatteen korostamisena. Vuoden 2001 terrori-iskut saivat ihmisten ajatukset palaamaan takaisin arvoihin, jotka edesauttoivat henkiin jäämistä. Terrori-iskujen herättämät voimakkaat tunteet vaikuttivat todennäköisesti myös myöhempien yhteiskunnan tapahtumien tulkintaan. Näin päättäjien oli helppo perustella esimerkiksi Baltiasta tulevan rikollisuuden varjolla poliisin peitetoiminta- ja valeostotoimivaltuuksien lisääminen.

## **5 POLIISILAIN JA PAKKOKEINOLAIN KOKONAISUUDISTUS 2011-2014**

### *5.1 Sääntelyn tarkentaminen ja yhtenäistäminen*

Vuonna 2011 eduskunta antoi uuden sääntelykokonaisuuden, jossa uudistettiin poliisilaki (872/2011) sekä pakkokeinolaki (806/2011). Lisäksi esitutkintalaki (805/2011) uudistettiin, mutta se ei ollut peitetoiminnan ja valeoston kannalta oleellinen. Oikeusministeriö ja sisäministeriö olivat asettaneet jo vuonna 2007 toimikunnan valmistelemaan ehdotusta esitutkintalain, poliisilain ja pakkokeinolain kokonaisuudistukseksi. Mietintö luovutettiin vuonna 2009 oikeusministeriölle ja sisäministeriölle.<sup>156</sup>Uudistuksen täytäntöönpano asetettiin vuoteen 2014.

Vuonna 2014 voimaantulleessa kokonaisuudistuksessa saatiin viimein nimenomaiset säännökset sekä rikostiedusteluun että esitutkintaan. Uudistus oli vastaus sekavaksi todettuun sääntelykokonaisuuteen. Aiemmin lakien välinen systematiikka oli noudattanut viittaustekniikkaa, mikä oli vuosien aikana tapahtuneiden lakiuudistusten myötä muodostunut varsin sekavaksi yhtälöksi. Kokonaisuudistusta kuvasti myös yksilön perus- ja ihmisoikeuksien korostaminen sekä rikostorjunnan tarpeiden huomioonottaminen.<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> KM 2009:2, s. 11.

<sup>157</sup> KM 2009:2, s. 13.

Muutoksen teemana oli suunnata peitetoiminnan käyttöä yhä enemmän järjestäytyneen rikollisuuden yhteydessä käytettäväksi. Uudessa poliisilaissa peitetoiminnan käyttömahdollisuus edellytti rikollisuudelta suunnitelmallisuutta, järjestäytyneisyyttä tai ammattimaisuutta. Edellytysten kannalta oli myös riittävää, jos peitetoimintaa oli rikollisen toiminnan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisena.<sup>158</sup> Peitetoiminnan mahdollisten kohteiden rajaaminen kapeammaksi vähensi entisestään peitetoiminnan käyttömahdollisuuksia.<sup>159</sup>

Peitetoimintaa koskeva lupapäätös oli jatkossa mahdollista antaa enimmillään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Hallituksen esityksessä perusteltiin ajan rajaamista sillä, että peitetoiminnan tuli olla viimesijainen salainen tiedonhankintakeino, jonka edellytyksiä tuli arvioida jatkuvasti uudestaan.<sup>160</sup> Edellytysten jatkuva arviointi kuuden kuukauden välein oli varmasti tervetullut uudistus, vaikka sen perusteleva viimesijaisena salaisena tiedonhankintakeinona olikin hieman ristiriitainen. Käsitykseni mukaan viimesijaista keinoa käytetään vain kaikista vaativimmissa operaatioissa, joiden vaativuus muodostuu joko haastavan sisältönsä tai pitkän ajallisen kestonsa takia. Tällöin pitkittyneet peitetoimintaoperaatiot olisivat joutuneet kohtaamaan riskin niiden keskeytyksestä epäonnistuneen lupamenettelyn takia. Toisaalta ongelmaa ei muodostunut, jos edellytykset olivat edelleen kuuden kuukauden jälkeen olemassa, sillä lupapäätös oli mahdollista uusaa.

Uuden poliisilain mukaan, jos peitetoiminnassa saatuja tietoja oli tarkoitus käyttää hyväksi tulevassa oikeudenkäynnissä syytettyä vastaan, tuli peitetoiminnan edellytykset asettaa tuomioistuimen ratkaistavaksi.<sup>161</sup> Uuden pakkokeinolain mukaan peitetoiminnasta päättäneen poliisimiehen oli saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi, oliko esitutkinnassa oleva rikollisuus lain asettamien kriteerien mukaista. Lakimuutoksen myötä tuomioistuimen tuli muun muassa pohtia, oliko kyseessä ollut rikollisuus suunnitelmallista, järjestäytyneitä tai ammattimaista taikka oliko sen jatkuvuus tai toistuvuus ennakoitavissa. Tuomioistuimessa tapahtuvan lupaharkinnan myötä peitetoimintaa ei saanut aloittaa ennen kuin siihen oli saatu myöntävä päätös tuomioistuimelta. Tuomioistuimen uusi merkittävämpi rooli päätöksenteossa kuvasti käytännössä sitä ajatusmaailmaa, jonka mukaan päätöksentekotason tulee olla sitä korkeampi mitä rajummin suunniteltu toimenpide on tekemisissä kohdehenkilön perus- ja

---

<sup>158</sup> HE 224/2010 vp, s. 116.

<sup>159</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2013, s. 169.

<sup>160</sup> HE 224/2010 vp, s. 119.

<sup>161</sup> HE 224/2010 vp, s. 120.

ihmisoikeuksien kanssa.<sup>162</sup> Näen päätöksenteon sijoittamisen poliisiorganisaation ulkopuolelle merkittävänä kehitysaskeleena asianosaisten oikeusturvan kannalta, sillä uusi päätöksenteko-  
orgaani ei omistanut samanlaista intressiä toimenpiteen suorittamiseen, mikä olisi voinut  
vaikuttaa päätöksenteon riippumattomuuteen. Toisaalta uudistus sai aikaan sen, että  
peitetoinnasta tietävien henkilöpiiri kasvoi, mikä taas mahdollisesti lisäsi toimintaan  
kohdistuvia riskejä. Tätä varten peitetoinnin edellytysten arviointi keskitettiin vain  
Helsingin käräjäoikeuteen<sup>163</sup>.

Yksityiselämän suojan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusoikeuksien painottaminen  
sai aikaan ilmoitusvelvollisuuden tarkemman sääntelyn. Tarkempi sääntely edesauttoi etenkin  
asianosaisten oikeutta puolustautua asianmukaisesti tai valvoa oikeuttaan oikeudenkäynnissä,  
kun peitetoinnista ilmoittamatta jättämisen kynnyksen kasvoi. Näin peitepoliisin  
hengen ja terveyden suojaaminen ei ollut suojeltavana arvona enää niin ylivertainen suhteessa  
asianosaisten oikeuksiin.<sup>164</sup> Pakkokeinolain 60 §:n 2 momentin mukaan peitetoinnin ja  
valeoston käytöstä tuli ilmoittaa kohteelle ilman aiheutonta viivytystä heti sen jälkeen, kun asia  
oli saatettu syyttäjän harkittavaksi. Poliisilain 5 luvun 58 §:n 5 momentissa taas vahvistettiin,  
että jos esitutkintaa ei koskaan aloitettu, ei poliisiin tullut ilmoittaa toimenpiteiden käytöstä  
kohteelle. Näin asianosaisten oikeuksien huomioimisessa keskityttiin pitkälti oikeudenmukaisen  
oikeudenkäynnin toteutumiseen.

Lakiin jätettiin kuitenkin mahdollisuus hakea tuomioistuimelta lykkäystä  
ilmoitusvelvollisuuteen kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Lykkäämisen tuli olla perusteltua  
käynnissä olevan tai tulevan tiedonhankinnan turvaamiseksi, valtion turvallisuuden  
varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. Ilmoitus oli mahdollista jättää  
kokonaan tekemättä tilanteessa, jossa se oli välttämätöntä valtion turvallisuuden  
varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.<sup>165</sup> Mahdollisuus jättää ilmoitus  
tekemättä tyydytti etenkin keskusrikospoliisia, joka oli ollut huolissaan ilmoitusvelvollisuuden  
aiheuttamista turvallisuusriskeistä etenkin, kun peitetointia käytettiin järjestäytyneitä  
rikollisuutta koskevissa jutuissa.<sup>166</sup>

---

<sup>162</sup> HE 222/2010 vp, s. 342.343.

<sup>163</sup> HE 224/2010 vp, s. 129.

<sup>164</sup> HE 222/2010 vp, s. 3.

<sup>165</sup> HE 222/2010 vp, s. 361.

<sup>166</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012, s. 177.

Poliisihallitus yhtyi keskusrikospoliisin huoleen ilmoitusvelvollisuudesta ja arveli, että poikkeuksesta olla ilmoittamatta toimenpiteen kohteelle saattaisi muodostua pääsääntö. Tällä poliisihallitus tarkoitti sitä, että olosuhteiden pakosta poliisi tulisi säännönmukaisesti hakemaan tuomioistuimelta lupaa jättää ilmoitus tekemättä. Peitetoiminnan ja valeoston katsottiin olevan sellaisia toimia, joissa kohteelle toimenpiteistä ilmoittaminen saattaisi hyvin suurella todennäköisyydellä aiheuttaa kostotoimia, jotka kohdistuisivat poliisimiehiin.<sup>167</sup>

Poliisilain uudistuksessa päätettiin ensi kertaa antaa poliisille oikeus käyttää peitetoiminnan yhteydessä vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka valmistaa tai käyttää vääriä asiakirjoja tiedonhankinnan edellyttämän luottamuksen hankkimiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi. Hallituksen esityksen mukaan tällaiset keinot olivat käytännössä olleet sallittuja jo ennen lakiuudistusta, vaikka niistä ei ollut säädetty laissa.<sup>168</sup> Mielestäni tämä kuvasti osuvasti sitä, miten poliisin toimenpideharkinta peitetoiminnan ja valeoston yhteydessä piti yhä edelleen samoja piirteitä kuin piilopoliisien aikakautena. Kun asiaankuuluvaa lainsäädäntöä leimasi lavea sanamuoto, käytti poliisi sitä häpeilemättä hyväkseen. Väärien asiakirjojen käyttö piti sisällään valehtelun piirteitä, mikä oli vähintään kyseenalaista viranomaiselta. Aiheesta lailla säätäminen olikin tarpeen, sillä peitetoiminnan luonteeseen kuuluu olennaisella tavalla esiintyminen valehdeltuun identiteettiin verhoutuneena.

Uudistuksen yksi merkittävimpiä uudistuksia oli peitepoliisin rangaistusvastuun poistaminen tietyiltä osin. Lähtökohtana säilytettiin edelleen, että peitepoliisi ei saanut tehdä rikosta eikä aloittaa rikoksen tekemiseen. Hän oli kuitenkin poliisilain 5 luvun 29 §:n mukaan rangaistusvastuusta vapaa, jos hän teki liikenne rikkomuksen, järjestysrikkomuksen tai muun niihin rinnastettavan rikoksen, josta oli säädetty rangaistukseksi rikesakko ja jos teko oli välttämätön peitetoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi.

Lisäksi peitepoliisin rangaistusvastuun poistaminen koski tietyn tarkoin edellytyksin syyllistymistä rikokseen järjestäytyneen rikollisryhmän mukana. Rangaistusvastuuvapaus edellytti, että peitepoliisi oli erittäin pätevin perusteiden voimalla olettaa, että toimenpide tultiin tekemään ilman hänen myötävaikutustaan, hänen toimintansa ei tullut aiheuttamaan vaaraa tai vahinkoa kenenkään hengelle, terveydelle tai vapaudelle taikka merkittävää vaaraa tai vahinkoa

---

<sup>167</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012, s. 177.

<sup>168</sup> HE 224/2010 vp, s. 115.

omaisuudelle ja rikoksessa avustaminen edisti merkittävästi peitetoiminnan tavoitteen saavuttamista.<sup>169</sup>Näin peitepoliisille asetettiin varsin tiukat kriteerit pohdittavaksi todellisuuden tilanteissa, joissa oli mahdollisesti toimittava nopeasti ja paineen alla. Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että uuden sääntelyn vaikutuksesta peitepoliisin toimintamahdollisuudet muodostuivat varsin rajatuiksi, mikä taas yhdessä lain tulkinnanvaraisuuden kanssa nosti epäilyksiä etenkin poliisin oikeusturvan näkökulmasta.<sup>170</sup>

Valeoston osalta lakiuudistus mahdollisti valeoston käytön myös palveluiden ostamiseen. Muutos mahdollisti siis esimerkiksi paritusrikollisuuden paljastamisen valeoston avulla. Poliisin toiminta ei kuitenkaan saanut olla hyvien tapojen vastaista, mikä tarkoitti muun muassa sitä, että vaikka poliisi olisi jatkossa ollut oikeutettu tekemään seksuaalipalvelujen oston, ei se saanut kuitenkaan käyttää palveluita.<sup>171</sup>

## *5.2 Perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen kasvu lakiuudistuksen taustalla*

Poliisilain ja pakkokeinolain kokonaisuudistuksella tavoiteltiin perus- ja ihmisoikeuksien korostamista, rikostorjunnan tehokkuusvaatimusten huomioon ottamista, viranomaistoimivaaluuksien kattavampaa ja selkeämpää sääntelyä sekä poliisilain ja pakkokeinolain yhdenmukaistamista salaisten pakkokeinojen osalta.<sup>172</sup> Näistä perus- ja ihmisoikeudet näyttäytyivät kaikkein merkittävimmissä roolissa, kun peitetoimintaa ja valeostoa koskevaa sääntelyä lähdettiin muuttamaan.

Yksi vaikutin perus- ja ihmisoikeuksien korostamiselle oli varmasti vuonna 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus, jossa tehtiin EU:n perusoikeuskirjasta oikeudellisesti sitova ja annettiin sille sama oikeudellinen arvo kuin EU:n perussopimuksille.<sup>173</sup> Kasvanut kiinnostus perus- ja ihmisoikeuksia kohtaan tarkoitti peitetoiminnan ja valeoston yhteydessä huomion tarkentamista etenkin oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, yksityiselämän suojaan ja toisaalta myös poliisin suojelemiin arvoihin, kuten henkeä ja terveyttä sekä yhteiskunnan turvallisuutta koskeviin perustavanlaatuisiin oikeuksiin. Yleisesti EU:n tasolla katsottiin, että Lissabonin sopimuksen merkittävin anti liittyi juuri rikos- ja poliisiyhteistyön alaan, joka ei enää pilarijaon poistumisen myötä ollut erillinen osa-alue EU:n konstitutionaalisten

---

<sup>169</sup> HE 224/2010 vp, s. 117.

<sup>170</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014, s. 171.

<sup>171</sup> HE 224/2010 vp, s. 121-122.

<sup>172</sup> HE 222/2010 vp, s. 145 ja HE 224/2010 vp, s. 61-62.

<sup>173</sup> Lissabonin sopimus 2007.

periaatteiden kanssa. Sopimuksen kasvattama perusoikeudellinen painotus näkyi demokraattisen ja oikeudellisen hyväksyttävyyden sekä läpinäkyvyyden lisäämisellä poliisioikeuden sääntelyssä.<sup>174</sup>

Poliisin teknistä seurantaan tutkinut Jussi Ojala käsitteli tutkimuksessaan muun muassa poliisi- ja pakkokeinolain kokonaisuudistukseen liittyvää komiteanmietintöä 2009:2. Ojalaa jäi arveluttamaan, miksi poliisin toimivaltuuksien käytön edellytyksiä lähdettiin tiukentamaan salaisten pakkokeinojen yhteydessä. Komiteanmietinnössä oli asiaa perusteltu vain perus- ja ihmisoikeuksilla ilman mitään tarkennuksia, mikä ei vakuuttanut häntä. Osittain tämän johdosta Ojala tulkitsi komiteanmietinnön tietynlaisena epäluottamuslauseena poliisin kyvyille hoitaa toimivaltaansa kuuluvia tehtäviä.<sup>175</sup> Myöskään poliisilakia ja pakkokeinolakia koskevissa hallituksen esityksissä ei avata sääntelyn tiukentamisen perusteita muuten kuin lähinnä mainitsemalla perus- ja ihmisoikeudet. Tämä herättää samansuuntaisia epäilyjä poliisiin kohdistuvan luottamuksen vähentymisestä kuin Ojala esitti.

Toisaalta on syytä muistaa, miten uudistus jätti poliisille tiettyjä aukkoja harjoittaa epäsovinnaisia menetelmiään ilman tiukentuneen sääntelyn tosiasiallista vaikutusta. Tämä oli nähtävissä esimerkiksi kohteelle ilmoittamisvelvollisuudessa, jota poliisi pystyi säännönmukaisesti kiertämään. Oliko perus- ja ihmisoikeuksien kasvanut merkitys lopulta vain pinnan kiillotusta? Euroopan unioni tyypillisesti julistaa olevansa vapauden ja demokratian työssija. Todellisuudessa perusoikeuksien julistus jää valitettavan usein vain julistukseksi, sillä perusoikeuksien yleisenä rajoitusedellytyksenä toimivat termit, kuten ”välttämättömyys” ja ”yleinen etu”. Näin auktoriteettien vallankäyttömahdollisuuksia ei käytännössä rajoita muu kuin heidän oletettu sivistynyt pyrkimys saada aikaan hyvää toimillaan.<sup>176</sup> Myös poliisin peitetoimintaan ja valeostoon liittyvän sääntelyn yhteydessä vaatimus toimenpiteiden välttämättömyydestä esiintyy usein. Se taas mikä on välttämätöntä, on hyvin monitulkintainen ja kiistanalainen kysymys.

### *5.3 Peitetoiminta ja valeosto Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa*

Ennen Suomen vuonna 2014 täytäntöönpantua poliisi-, pakkokeino- ja esitutkintalain kokonaisuudistusta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oli joutunut ratkaisemaan useita

---

<sup>174</sup> Salminen 2010, s. 157.

<sup>175</sup> Ojala 2010, s. 78.

<sup>176</sup> Gylling 2010, s. 285-286.

peitetoimintaa ja valeostoa koskevia tapauksia. Myös Suomessa poliisin ja oikeuslaitoksen toiminta päättyi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelyyn. Tapauksessa V. v. Suomi (24.4.2007) oli kyse oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevasta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta. Huumausainerikoksesta syytetty väitti poliisin rikkoneen kyseistä artiklaa yllyttäessään syytettyä tekemään rikoksen, jota hän ei muuten olisi tehnyt. Lisäksi poliisin väitettiin salanseen eräitä yllytystapahtumaan liittyneitä olosuhteita. Poliisi perusteli salaamistaan kansallisella turvallisuudella ja tarpeella suojella todistajia kostotoimilta sekä pitää salassa poliisin taktisia ja teknisiä rikostutkimusmenetelmiä. EIT punnitsi valittajan ja poliisin esiin nostamia perustavanlaatuisia oikeuksia ja päättyi lopulta siihen johtopäätökseen, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti ei ollut toteutunut vaaditulla tavalla. Valittajan oli ollut mahdotonta vedota yllytysväitteeseen puolustuksessaan riittävän ajoissa, mikä oli johtanut siihen, että oikeudenkäynti ei ollut tasa-arvoinen osapuolten välillä. Syyttömättömyysolettama ei toteutunut.<sup>177</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tasapainoillut erilaisten oikeusjärjestelmien ilmentävien tapojen välillä säädellä poliisin salaisia pakkokeinoja. Ratkaisussa Kuzmickaja v. Liettua (10.6.2008) EIT pohti, oliko poliisi pysynyt peitetoiminnan hyväksyttävien rajojen sisäpuolella. Tapauksessa poliisi oli peitetoimintansa yhteydessä saanut vihjeen, että eräässä ravintolassa anniskellut juomat eivät vastaa määrältään tilattuja. Poliisi suoritti vihjeen perusteella koeoston, minkä jälkeen poliisi pystyi varmistamaan vihjeen oikeaksi. Petoksesta tuomittu baarinpitäjä valitti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen väittäen poliisin ylittäneen toimivaltansa. EIT päätyi ratkaisuun, jonka mukaan poliisin toimia ei voitu pitää lainvastaisina, sillä poliisin peiteoiminta- ja valeostotoimivaltuuksista ei ollut yksityiskohtaisia säännöksiä kansallisessa poliisilaissa. Poliisi oli toiminut lain sanelemien yleisten toimivaltuuksien puitteissa, jotka pitivät sisällään rikosten tutkimisen ja näytön keräämisen. EIT katsoi myös, ettei poliisi ollut yllyttänyt valittajaa rikokseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisesti. EIT katsoi poliisin vain tilanteen juoman valittajalta, mikä ei ollut laitonta, ja siksi EIT jätti valituksen tutkimatta ilmeisen perusteettomana.<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup> Ks. Tolvanen - Kukkonen 2011 s. 363 sekä EIT ratkaisu V. v. Suomi 24.4.2007.

<sup>178</sup> Ks. Tolvanen - Kukkonen 2011, s. 364 sekä EIT ratkaisu Kuzmickaja v. Liettua 10.6.2008.



#### 5.4 Poliisikoulutuksen merkitys

Peitetoiminta ja valeosto olivat osoittautuneet poikkeuksellisen perusoikeusherkkiksi poliisin toimivaltuuksiksi. Poikkeuksellisen luonteensa ansiosta niillä oli myös vaikutuksia yleiseen luottamukseen poliisia kohtaan.<sup>179</sup> Perustuslakivaliokunta totesi vuoden 2001 lakiuudistuksen yhteydessä, että peitetoiminta ja valeosto merkitsevät käytännössä oikeuksia, joiden turvin poliisi voi toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta. Tällainen virkatoiminta katsottiin perustuslainmukaisuuden kannalta hieman kyseenalaiseksi, kun toimintaa peilattiin vasten perustuslaissa edellytettyä virkatoiminnan lainalaisuuden periaatetta.<sup>180</sup> Poliisin julkisuuskuva ja siihen perustuva kansalaisten luottamus poliisia kohtaan oli taattava. Poliisin salaisia ja ulkopuolisen silmiin jopa kyseenalaisina näyttäytyviä toimia lähdettiin lainsäädäntöuudistuksen kautta perustelemaan oikeusvaltion kannalta hyväksyttäviksi. Tämän saavuttamiseksi lainsäädännössä kiinnitettiin erityistä huomiota toimivaltuuksien kontrollin lisäämiseen.

Kuten eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksista on käynyt ilmi, olivat oikeusasiamiehen valvontamahdollisuudet varsin rajatut. Oikeusasiamies tarkkaili käytännön toimintaa etäältä eikä muutenkaan voinut olla keskeinen poliisitoiminnan rajojen asettaja, joka paikkaisi kannanotoillaan lainsäädännön puutteita. Oikeusasiamiehen harjoittaman valvonnan jäätyä peitetoiminnan ja valeoston osalta jälkikäteiseksi ja pinnalliseksi valvonnaksi oli poliisin sisäiseen pätevyyteen panostettava. Peitetoiminnan ja valeoston salaisen luonteen vuoksi oikeusasiamies painottikin poliisimiesten kaikinpuoleista pätevyyttä ja hyvää harkintakykyä.<sup>181</sup> Näin ollen laadukas poliisikoulutus ja luotettava esimiestyö astuivat arvokkaaseen rooliin peitetoiminnan ja valeoston pitämisessä lain sallimissa rajoissa.

Poliisiorganisaation suorittama itseisarviointi ei aina ole ollut kaikkein parhaimmalla tasolla. Hyvä esimerkki löytyy Jari Aarnio -tapauksesta, jossa Helsingin huumeepoliisiin kohdistettiin rikosepäilyjä. Tapausta leimasi muun ohella se, etteivät huumeepoliisit nähneet omassa toiminnassaan juurikaan parantamisen varaa.<sup>182</sup> Siten herääkin kysymys, mikä on poliisin tosiasiallinen kyky tarkastella oman toimintansa lainmukaisuutta peitetoiminnan ja valeoston yhteydessä. Mitä laaja-alaisempi joukko olisi tietoinen operaatioista, sitä todennäköisemmin

---

<sup>179</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012, s. 178.

<sup>180</sup> PeVL 5/1999 vp, s. 5.

<sup>181</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2013, s. 178.

<sup>182</sup> Passi - Reinboth 2017, s. 63.

löytyisi joku, joka osaisi kohdistaa objektiivista kritiikkiä poliisin toimintaa kohtaan. Toisaalta peitetoiminta ja valeosto ovat erityispiirteidensä takia keinoja, joiden menestyksekkään suorittamisen kannalta on välttämätöntä, että tieto operaatioista on hyvin rajatun ihmisjoukon saatavilla.

Kokonaisuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta pohti poliisijohdon nimittämisestä ja heidän kelpoisuusehdoistaan annettuja säännöksiä. Perustuslakivaliokunta oli varsin huolissaan siitä, että mainituista seikoista säädettiin kokonaisuudessaan poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa (158/1996). Asiantilalle haluttiin saada muutos ja saattaa säädökset lain tasolle.<sup>183</sup>

Poliisijohdon keskeinen rooli peitetoiminnasta ja valeostosta päättämisessä ja valvomisessa nosti väkisin esiin kysymyksen poliisijohdon pätevyyden tasosta relevanttien säädösten asiantuntijana. Erkki Hämäläisen tutkimuksessa eurooppalaistuvasta lainvalvonnasta todettiin tutkimuksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen pohjalta, että tutkinnanjohtajien pääasiallinen osaamisen lähde oli yleensä oma kokemus ja kollegoilta saatu tieto hyvistä käytännöistä.<sup>184</sup> Toteamus ei tarkoittanut peitetoimintaa ja valeostoa suoranaisesti, vaan sillä viitattiin tutkinnanjohtajien järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan kansainvälisen yhteistyön valmentavan ja perehdyttävän koulutuksen merkitykseen. Tutkimushavainnosta voidaan kuitenkin päätellä, että poliisijohdon asiantuntemus ei välttämättä myöskään peitetoiminnan ja valeoston osalta ollut niin analyyttistä ja lainsäännökset perin pohjin tuntevaa kuin mitä sopisi olettaa. Toisaalta peitetoiminta ja valeosto tapahtuivat vain pienen joukon piirissä, jossa poliisimiehiltä edellytettiin asianmukaista erikoiskoulutusta.<sup>185</sup>

Poliisikoulutuksen kehityksessä oli kuitenkin nähtävillä pyrkimys panostaa valmiuksiin toimia haasteellisten ja moniulotteisten oikeuskysymysten äärellä. Poliisikoulutus oli historiansa aikana hiljalleen siirtynyt opetusfunktioistaan enemmän koulutusfunktioon. Vuonna 1998 poliisin päällystökoulutus siirrettiin suoritettavaksi Poliisiammattikorkeakouluun. Kehityssuuntaus kulminoitui vuonna 2014, kun poliisin perustutkinnosta tuli ammattikorkeakoulutasoinen tutkinto.<sup>186</sup> Korkeakoulutus antoi poliisille eväitä ymmärtää

---

<sup>183</sup> PeVL 67/2010 vp, s. 5.

<sup>184</sup> Hämäläinen 2009, s. 190.

<sup>185</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2011, s. 107.

<sup>186</sup> Jansson 2018, s. 277.

roolinsa demokraattisessa yhteiskunnassa.<sup>187</sup> Teoreettisen ajattelukyvyn merkityksen kasvun myötä poliisilla oli jatkossa paremmat mahdollisuudet arvoida toimintansa lainmukaisuutta.

Poliisin kasvavan rikostiedustelun johdosta poliisin itseohjautuvuuden tarve lisääntyi. Tämä huomioitiin myös poliisikoulutuksessa, jossa yhä enemmän oli alettu kouluttamaan tieteellisten ja analyyttisten metodien käyttöä.<sup>188</sup> Poliisin peitetoiminta ja valeosto olivat siis muiden tiedustelutoimivaltuuksien ohella huomioitu poliisin koulutuksen merkityksen kasvuna. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksissa oli pitkään painotettu salaisten pakkokeinojen käytön perustelemisen tärkeyttä.<sup>189</sup> Riittävän kattava perusteleva taas vaatii koulutuksen tuloksena saatuja analyyttisiä kykyjä hahmottaa toiminta osana oikeusjärjestystä. Lopulta poliisin peitetoiminnan ja valeoston tärkeimmäksi valvontakeinoksi on vuosien saatossa osoittautunut poliisin itsensä moraalinen ja identiteetti viranomaisena, joka toimii kaikissa tilanteissa vain lain sallimissa puitteissa. Tämän valvomiseen parhaimmat mahdollisuudet ovat poliisijohdolla, jonka tulee huolehtia alustensa ohjaamisesta ja valvonnasta.<sup>190</sup>

### 5.5 Oikeusvertailua

Siinä missä Suomea ja Saksaa on leimannut voimakas lakisidonnaisuusperiaate poliisityössä, on Ruotsissa perinteisesti ollut varsin väljät tai jopa olemattomat säännökset ohjaamassa poliisin peitetoimintaa ja valeostoa. Sääntelyn puutteesta huolimatta Ruotsin poliisi toteuttaa peitetoimintaa ja valeostoja. Toimivaltuuksia käyttäessään poliisin on kuitenkin noudatettava poliisitoimintaa yleisesti velvoittavia periaatteita, jotka on johdettu poliisilain (polislag 1984:387) 8 §:stä.<sup>191</sup> Yksi olennaisimmista periaatteista on suhteellisuusperiaate, jonka mukaan poliisin toimenpiteet eivät saa ylittää sitä mikä on välttämätöntä toimenpiteen suorittamiseksi, eikä toimenpiteen haitat ole epäsuhteessa siitä koituviin etuihin nähden.

Ruotsin malli voi aiheuttaa merkittäviä riskejä kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Kansalaisten oikeusturva saattaa olla vaakalaudalla, jos poliisin toimintaa ei pystytä asianmukaisesti valvomaan. Sääntelyn puuttuminen on johtanut Ruotsissa siihen, että poliisin ei täydy kirjata toimenpiteitään epäsovinnaisia tiedustelumenetelmiä käyttäessään.<sup>192</sup>

---

<sup>187</sup> Jansson 2018, s. 258.

<sup>188</sup> Jansson 2018, s. 272.

<sup>189</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014, s. 165.

<sup>190</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014, s. 165.

<sup>191</sup> Harju 2014, s. 58.

<sup>192</sup> Holmlund - Wollert-Branders 2008, s. 31.

Näin Ruotsissa ei päästä edes Suomen tasolle peitetoiminnan ja valeoston valvonnassa, joka perustuu sekin osin näennäiseen valvontaan, kun poliisi jättää jokseenkin laveita kertomuksiaan eduskunnan oikeusasiamiehelle. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin voi olla vaarassa etenkin, jos poliisi ei tuo julki mahdollista rikosprovokaatiota oikeudenkäynnissä vedoten tarpeeseen suojella peitehenkilöiden turvallisuutta ja käyttämiään taktisia ja teknisiä menetelmiä.<sup>193</sup>

Kaikesta huolimatta Ruotsin kansallisessa oikeuskäytännössä on asetettu verrattain suuri merkitys ihmisoikeuksille. Esimerkin omaisesta tapausta havainnollistaa Ruotsin korkeimman oikeuden ratkaisu NJA 2007 s. 1307, jossa korkein oikeus tulkitsi poliisin syyllistyneen rikokseen yllyttämiseen ja näin aiheuttanut rikoksen syntymisen. Tämä taas oli räikeästi vastoin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaa perus- ja ihmisoikeutta. Näin epäillylle ei voitu langettaa rikosoikeudellista seuraamusta teostaan.<sup>194</sup>

On mielenkiintoista pohtia mahdollisia taustatekijöitä, jotka ovat olleet vaikuttamassa Ruotsin omalaatuiseen tapaan suhtautua poliisin peitetoimintaan ja valeostoon. Asiasta tekee vieläkin mielenkiintoisemman se, että Ruotsi on perinteisesti ollut poikkeuksellisen avarakatseinen suhtautumisessaan maahanmuuttoon ja siitä koituihin lieveilmiöihin.<sup>195</sup> Uutisissa on raportoitu Ruotsin pahentuneesta jengiväkivallasta, jota osa maahanmuuttajista harjoittavat. Ruotsissa on syntynyt lähiöitä, joissa väkivaltatekoihin syyllistyneet jengit suhtautuvat erittäin negatiivisesti poliisiin.<sup>196</sup>

Ruotsin maahanmuuttajamääriä katsoessa voi tehdä tulkinnan siitä, että Ruotsissa suhtaudutaan vakavasti jokaisen ihmisen perus- ja ihmisoikeuteen, joka käsittelee oikeutta elämään. Samalla Ruotsissa on tajuttu myös se, että valitsemallaan linjalla on poliiseilla oltava käytössään verrattain laajat ja helposti käytännön toimintaan soveltuvat normit, jotka ohjaavat peitetoimintaa ja valeostoa. Kun peitetoiminnan ja valeoston toiminta perustuu poliisin yleisiin periaatteisiin ja sääntöihin, eivät salaiset operaatiot kaadu tiukkoihin ja kankeisiin erityissäännöksiin. Toisaalta Ruotsin ajattelumalli, että jokainen ihminen on yksilönä arvokas, voisi viitata myös täysin vastakkaiseen poliisioikeudelliseen linjaan säädellä peitetoimintaa ja

---

<sup>193</sup> Holmlund - Wollert-Brander 2008, s. 31.

<sup>194</sup> Oikeusasiamiehen päätös valeostoja koskevaan omaan aloitteeseen 7.9.2010, dnro 571/2/08, s. 10.

<sup>195</sup> <https://www.tilastokeskus.fi/tietotrendit/artikkelit/2015/suomi-ja-ruotsi-vastakohtapari-maahanmuutossa/> (Luettu 15.5.2020).

<sup>196</sup> <https://www.uusisuomi.fi/uutiset/ex-poliisiylijohtaja-ruotsin-jengivakivallasta-selvastikaan-maahanmuuttoa-ei-ole-hallittu-suomenkin-varauduttava/de839cea-44cf-39d2-aa50-cc765c5fbb62> (Luettu 15.5.2020).

valeostoa. Nyt ilman erityissääntelyä juurikin yksilöiden oikeudet, kuten yksityiselämän suoja on vaarassa poliisin toteuttaessaan omaa intressiään suojella yhteiskuntarauhaa.

Ruotsin sääntelymallin ehdoton vahvuus on sen joustavuus. Myös poliisien turvallisuus pääsee toteutumaan paremmin, jos peitetoiminnasta ei tarvitse ilmoittaa syytetyille niin kuin Suomessa. Toisaalta toimivaltuuksien erityissääntelyn puuttuminen voi saada aikaan vallan väärinkäyttötapauksia. Kun operaatioita ei täydy dokumentoida, on myös niissä tapahtuviin virheisiin lähes mahdotonta puuttua jälkikäteen. Siten peitetoiminnan tai valeoston kohteeksi joutuvan oikeusturva on jätetty toissijaiseksi. Lisäksi väljä sääntely voi saada aikaan kyseenalaisia käytännön toteutuksia. Tästä hyvänä esimerkkinä on tiedot siitä, että Ruotsi on käyttänyt siviilihenkilöitä peiteoperaatioissa, minkä tosin poliisi on järjestelmällisesti kieltänyt<sup>197</sup>. Suomessa siviilihenkilöiden käyttö peiteoperaatioissa kokeiltiin jo 1970-luvun vaihteessa, eivätkä saavutukset olleet leveilyn arvoisia. Tästä päteväenä todisteena toimivat pahoinpidellyt opiskelijanuorukaiset elinikäisine arpineen ja traumaoineen.

On hämmästyttävää, miten eri tavoin Suomi ja Ruotsi ovat hoitaneet asiaan kuuluvan sääntelyn. Molempien maiden oikeusjärjestykset koostuvat kuitenkin suhteellisen samoista oikeusperiaatteista<sup>198</sup>. Lopulta onkin todettava, että vaikka peitetoiminnan ja valeoston sääntely onkin maiden välillä päinvastaiset, voi molempien maiden tarkoitusperistä huomata perus- ja ihmisoikeuksien olevan maiden oikeusjärjestyksien ydinsisältöä.

Ruotsin peitetoiminta ja valeosto sääntelylle tyypilliset oikeusperiaatteet ovat ottaneet sijaa myös muiden maiden oikeusjärjestyksissä. Tästä hyvänä esimerkkinä toimivat keskenään samansuuntaiset linjat valinneet Suomi ja Saksa. Suomen ja Saksan viimeaikaista oikeustilaa on nimittäin kuvastanut erinäisten oikeusperiaatteiden korostuminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen myötä<sup>199</sup>. Peitetoiminta ja valeosto ovat hyvin perusoikeusherkkiä toimia, joten ihmisoikeustuomioistuimen roolin kasvu ei ole suoranainen ihme. Perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräinen punnitseminen johtaa usein vastakkainasetteluun. Peitetoiminta ja valeosto ovat tästä oivia esimerkkejä, kun jatkuvaa punnintaa käydään yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvien oikeuksien ja yksityiselämään liittyvien oikeuksien välillä. Oikeusperiaatteiden korostumisen myötä on oikeuskirjallisuudessa herännyt hienoinen huoli germaanisen säädännäisen oikeuden merkityksen heikkenemisestä

---

<sup>197</sup> Harju 2014, s. 63.

<sup>198</sup> Harju 2014, s. 63.

<sup>199</sup> Tolvanen 2014, s. 304.

samalla, kun oikeusperiaatteisiin perustuva luonnonoikeusajattelu on vahvistanut asemaansa vallitsevassa oikeusajattelussa<sup>200</sup>.

## 5.6 Yhteenveto

Ensimmäisen kymmenen vuoden ajanjakso poliisin peitetoiminnan ja valeoston erityissääntelyn historiassa oli osoittanut sen, että poliisia koskevat säännökset olivat muodostaneet liian epäselvän sääntöjen viidakon. Niinpä vuonna 2011 pantiin aluille lainsäätämishanke, jossa luotiin vuonna 2014 voimaan tullut poliisilain, pakkokeinolain ja esitutkintalain kokonaisuudistus.

Kokonaisuudistuksessa luovuttiin vanhasta viittaustekniikkaan perustuvasta lainsäädännöstä. Ratkaisuna tähän oli lähes identtisten peitetoiminta- ja valeostosäännösten lisääminen pakkokeinolakiin kuin mitä poliisilaissa oli ollut. Lakien suurimpana erona oli se, että poliisilakia sovellettiin ennaltaestäviin tiedustelutapauksiin, kun taas pakkokeinolain mukaan suoritettava peitetoiminta ja valeosto tuli koskeneeksi esitutkintavaihetta, jolloin rikos oli jo tapahtunut.

Kokonaisuudistuksen luomisen aikoihin oli perus- ja ihmisoikeusajattelu päässyt taas valloilleensa hienoisen taantumien jälkeen. Käänteen tekemisen muutoksen teki vuonna 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus, jossa annettiin EU:n perusoikeuskirjalle oikeudellisesti sitova status ja sama arvo kuin EU:n perussopimuksille. Kasvanut kiinnostus perus- ja ihmisoikeuksia kohtaan tarkoitti yksityiselämän suojan, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja toisaalta myös henkeä ja terveyttä koskevien perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen lisäämistä.

Poliisin peitetoiminnassa oli jatkossa huolehdittava tarkemmin yksilöiden oikeusturvasta. Tämä tapahtui muun muassa niin, että peitetehtävälle oli haettava tuomioistuimelta lupa, jos siinä saatuja tietoja oli tarkoitus käyttää todisteena oikeudenkäynnissä. Myös poliisin ilmoitusvelvollisuutta kyseisten toimivaltuuksien käytöstä kohteelle tiukennettiin. Lakiin jätettiin kuitenkin lukuisia poikkeuksia, jotka käytännössä muuttuivat pitkälti tavanomaisiksi säännöiksi, sillä poliisin intressi suojata peitepoliisejaan ja teknisiä ja taktisia menetelmiään oli niin suuri.

---

<sup>200</sup> Tolvanen 2014, s. 304.

Poliisin peitetoiminta ja valeosto olivat vuosien saatossa herättäneet paljon kysymyksiä kansalaisten oikeusturvasta. Poliisin olikin panostettava julkisuuskuvaansa ja siihen, että poliisi toimii säädösten mukaisesti. Poliisiorganisaation ulkopuolella etenkin peitetoiminnan lainmukaisuus oli jäänyt käytännössä kokonaan arvailujen varaan. Lainmukaisuuden valvomiseksi peiteoperaatioista tuli luovuttaa eduskunnan oikeusasiamiehelle raportit. Mikään ei kuitenkaan taannut sitä, että raportit olivat totuudenmukaisia, eikä sitä, että kaikista operaatioista on raportoitu. Kaikki perustui poliisin sisäiseen valvontaan. Oikeusturvan kannalta olikin ensiarvoisen tärkeää panostaa poliisikoulutukseen, jossa kaikille peitetoiminta- ja valeosto-operaatioissa mukana oleville toimijoille asiaa koskevat oikeudelliset reunaehdot olivat täysin selviä.

Poliisilain, pakkokeinolain ja esitutkintalain kokonaisuudistus havainnollisti ennen kaikkea peitetoimintaan ja valeostoon liittyvää voimakasta vastakkainasettelua eri perus- ja ihmisoikeuksien välillä. Samaa vastakkainasettelua noudattivat poliisin intressit sekä pakkokeinojen kohteen intressit. Käytännön tilanteet ovat osoittaneet sen, että poikkeuksetta toisen osapuolen oikeuksien lisääminen vähentää toisen puolen oikeuksia. Mielestäni tärkeintä olisikin irrottautua eri subjektien näkökulmasta ja tavoitella asiassa enemmän yhteiskunnan laajemmasta perspektiivistä katsottuna kestäväää ratkaisua.

## **6 PEITETOIMINTA JA VALEOSTO SIVIILITIEDUSTELUN VÄLINEINÄ 2019**

### *6.1 Siviilitiedustelu*

Viimeisin poliisin peitetoimintaa ja valeostoa koskeva lainsäädäntöuudistus tapahtui vuonna 2019. Suomessa tuli kesäkuussa vuonna 2019 voimaan siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntöuudistus. Uudistuksen keskeisenä päämääränä oli edistää suomalaisen yhteiskunnan kykyä suojautua kansalliseen valtioon turvallisuuteen kohdistuvilta erityisen vakavilta uhilta, kuten terrorismilta ja joukkotuhoaseilta. Myös Suomeen kohdistuvan vakoilun ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän infrastruktuurin tuhoaminen nähtiin uhkakuviksi, jotka vaativat päivitettyjä torjuntakeinoja.<sup>201</sup>

Siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntöuudistus sisälsi useiden eri lakien muutoksia. Poliisilain ohella myös esimerkiksi rikoslaki, esitutkintalaki ja pakkokeinolaki olivat uudistuksen tuulille

---

<sup>201</sup> Sisäministeriö <https://intermin.fi/poliisiasiat/siviilitiedustelu> (Luettu 19.5.2020).

alttiita. Tiedustelu otti samalla harppauksen kohti sotilaallista kontekstia, kun edellä mainittujen lisäksi luotiin uusi sotilastiedustelulaki. Yhtenä uudistuksen keskeisenä tavoitteena olikin yhä tehokkaamman ja vaivattomamman yhteistyökentän luominen eri tiedustelutoimintaan osallistuvien toimijoiden, kuten suojelupoliisin, keskusrikospoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten välillä.<sup>202</sup>

Ennen lakiuudistusta poliisin tiedontahankintatoimivaltuudet olivat rajatut juontaen oikeutuksensa pitkälti poliisilaista, pakkokeinolaista ja esitutkintalaista. Tämä tarkoitti sitä, että tiedonhankinta oli kytkettävä rikoksen ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Rikospoliteollinen tiedustelu ei taas ollut tehokkain tapa siviilitiedustelussa, jonka keskeisenä tavoitteena oli tuottaa valtion päätöksenteosta vastaavalle ylimmälle johdolle tietoa kansakunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavista toimista.<sup>203</sup>

Lainsäädäntöuudistuksen muutostarpeesta oltiin poikkeuksellisen samaa mieltä eduskunnassa. Silloinen sisäministeri Kai Mykkänen arvosteli Suomen tiedustelupalveluiden tasoa todeten ulkomaisten tiedustelupalveluiden jääneen kylmän sodan tasolle. Lisäksi hän tunnusti tosiasian, että terrori-iskujen suunnittelu on pääosin siirtynyt internetin puolelle. Siksi Suomen oli siirryttävä 1900-luvun välineistä digiajan vaatimiin menetelmiin. Lopulta eduskuntapuolueet olivat varsin samoilla linjoilla, sillä uusi siviilitiedustelulainsäädäntö hyväksyttiin eduskunnassa yksipuolisesti.<sup>204</sup>

Siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntöuudistus toi mukanaan erittäin paljon uudistuksia vanhoihin tiedustelumenetelmiin sekä kokonaan uusia tiedustelutapoja. Pysyttelen kuitenkin tutkimukseni teeman mukaisesti poliisin peitetoimintaa ja valeostoa käsittelevissä lainkohdissa. Näiden osalta uudistuksen merkittävin anti sijoittui poliisilakiin.

Poliisilakiin lisättiin peitetoimintaa siviilitiedustelussa koskevat säännökset. Vuonna 2014 voimaan astuneen peitetoimintatoimivaltuutta koskevan poliisilain 5 luvun 28 §:n 1 momentin mukaan peitetoiminnalla tarkoitettiin tiettyyn henkilöön tai hänen toimintaansa kohdistuvaa suunnitelmallista tiedonhankintaa käyttämällä soluttautumista, jossa tiedonhankinnan edellyttämän luottamuksen hankkimiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi

---

<sup>202</sup> HE 202/2017 vp, s. 1.

<sup>203</sup> HE 202/2017 vp, s. 1.

<sup>204</sup> Sisäministeriö 11.3.2019 [https://intermin.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/siviilitiedustelulaki-parantaa-suomen-kansallista-turvallisuutta](https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/siviilitiedustelulaki-parantaa-suomen-kansallista-turvallisuutta) (Luettu 19.5.2020).



käytetään väärä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka valmistetaan tai käytetään väärä asiakirjoja.

Siviilitiedustelussa käytettävä peitetoiminta erosi lainsäädäntömuotoilultaan normaalimuotoisesta peitetoiminnasta siten, että sitä oli mahdollista kohdentaa myös henkilöryhmään.<sup>205</sup> Näin tietojen hankkiminen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavassa tilanteessa ei rajoittunut epätarkoituksenmukaisesti. Siviilitiedustelun tarkoituksena voi olla saada tietoa esimerkiksi tietystä henkilöryhmästä, organisaatiosta, ryhmään kuuluvista henkilöistä ja henkilöryhmän toiminnan aktiivisuudesta määritellyillä alueilla sekä ryhmän toiminnan eri toimintatavoista.<sup>206</sup>

Peitetoiminnan käyttö sallittiin siis myös tiedonhankintaprojekteissa, joissa tavoiteltiin tiedonsaamista henkilöryhmän taustalla olevasta toiminnasta. Uudet kohteet olivat selvästi moniulotteisimpia luonteeltaan. Tätä kuvastaa hyvin esimerkkitalanne, joka hallituksen esityksessä mainittiin. Siinä kyse oli kohteena olevan henkilöryhmän toimintaa ohjaavasta organisaatiosta, kuten esimerkiksi Suomen ulkopoliittista uhkaa luovasta ulkopuolisen valtion tiedustelupalvelun toiminnasta, jonka tarkoituksena olisi luoda konflikteja niin Suomen kansainvälisille suhteille kuin taloudellisille ja muille elintärkeille intresseille. Esimerkin mukaista toimintaa voisi olla esimerkiksi suunnitelmallinen Suomeen kohdistuvan maahantulon organisoiminen.<sup>207</sup>

Poliisilain 5a luvun 4 §:n 1 momentissa todetaan, että siviilitiedustelussa tapahtuvalle tiedustelulle edellytyksenä on tiedustelukeinon välttämättömyys tärkeiden tietojen saamiseksi toiminnasta, joka asettaa kansallisen turvallisuuden vakavaan vaaraan. Peitetoiminnalle annetaan kuitenkin erityisasema tässäkin yhteydessä. 2 momentissa nimittäin asetetaan peitetoiminnalle lisäedellytys, jonka mukaan peitetoiminnan käyttäminen edellyttää myös, että tiedonhankintaa on toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisena.

Siviilitiedustelussa tapahtuvasta peitetoiminnasta päätösvalta annettiin suojelupoliisin päällikölle. Tosin pelkästään tietoverkkoon ulottuvan peitetoiminnan aloittamisesta päätöstaso

---

<sup>205</sup> HE 202/2017 vp, s. 192.

<sup>206</sup> HE 202/2017 vp, s. 185-186.

<sup>207</sup> HE 202/2017 vp, s. 192.

oli hieman alempana, sillä siitä sai päättää myös asiaankuuluviin tiedustelumenetelmiin perehtynyt suojelupoliisin päällystään kuuluva poliisimies.<sup>208</sup>

Poliisilain 5 luvun 35 §:n 1 momentin mukaan valeostolla tarkoitetaan poliisin tekemää esineen, aineen, omaisuuden tai palvelun ostotarjousta tai ostoa, jonka tavoitteena on rikoksen estämiseksi saada poliisin haltuun tai löytää estettävään rikokseen liittyvä esine, aine tai omaisuus. Uuteen siviilitiedustelussa käytettävään valeostoa koskevaan sääntelyyn lisättiin valeostolle sallittuna käyttötarkoituksena tietojen hankkiminen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Valeosto olisi tässä tapauksessa esimerkiksi kaksikäyttötuotteen valeosto. Valeoston toteuttamiseksi kaksikäyttötuotteen hallussapidon itsessään ei täydy olla rangaistavaa, mutta kansallista turvallisuutta silmällä pitäen valeoston toteuttaminen olisi todennäköisesti välttämätöntä.<sup>209</sup> Kaksikäyttötuotteella tarkoitetaan tässä yhteydessä tuotetta, teknologiaa, palvelua tai muuta hyödykettä, jota normaalin hyväksyttävän käyttötarkoituksensa lisäksi voidaan hyödyntää joukkotuhousoseiden tai ohjusjärjestelmien kehittämisessä tai valmistuksessa.<sup>210</sup>

Siviilitiedustelussa tapahtuvasta valeostosta päättää poliisilain mukaan suojelupoliisin päällikkö. Jos valeostolla tehdään myyntitarjous yleisölle, on päätösvalta annettu myös tiedustelumenetelmien käyttöön perehtyneelle suojelupoliisin päällystään kuuluvalle poliisimiehelle.<sup>211</sup>

Poliisin tiedustelutoimivaltuuksien lisääminen aiheutti luonnollisesti samalla huolen kyseisten oikeuksien valvomisesta. Poliisilain 5a luvun 59 §:n mukaan siviilitiedustelua valvoo suojelupoliisin päällikkö ja sisäministeriö. Lisäksi oikeusturvavastuu nähtiin tarpeelliseksi perustaa asiaan erikoistunut tiedusteluvalvontavaltuutettu, joka huolehtii siviilitiedustelun riippumattomasta oikeudellisesta valvonnasta. Siviilitiedustelusta vastaavalle suojelupoliisille annettiin velvollisuus raportoida tiedusteluvaltuutetulle mahdollisimman pian siitä, kun päätös tiedustelutoiminnasta oli tehty, mikä taas mahdollisti tiedusteluvaltuutetu-  
varsin reaalitajan kyvyn valvoa tiedustelumenetelmien

---

<sup>208</sup> HE 202/2017 vp, s. 193.

<sup>209</sup> HE 202/2017 vp, s. 194.

<sup>210</sup> HE 202/2017 vp, s. 173.

<sup>211</sup> HE 202/2017 vp, s. 194.

käyttöä.<sup>212</sup>Tiedusteluvalvontavaltuutetun lisäksi siviilitiedustelutoimintaa valvoo eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta.<sup>213</sup>

## 6.2 Turvallisuusympäristön muutos

Hallituksen esityksen yhtenä merkittävimpänä lähdeaineistona toimineen valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteon mukaan Suomea uhkaavat turvallisuusuhat olivat yhä moninaisempia. Selonteossa nostettiin esille etenkin Venäjän ja lännen kiristyneet välit, kansainvälinen terrorismi, kyberuhat ja organisoitu laiton maahantulo sekä siihen liittyvät turvallisuusuhat.<sup>214</sup>

Yksi merkittävimmistä turvallisuusympäristön muutoksista oli turvapaikanhakijoiden määrän ennennäkemättömän suuri kasvu. Turvapaikanhakijoiden mukana myös ääriliikkeet- ja ideologiat levisivät tehokkaammin ympäri maailmaa. Tämän äärimmäisenä seurauksena myös terrorismin todennäköisyys turvapaikanhakijoita vastaanottavissa maissa nousi.<sup>215</sup> Peitetoiminnan ja valeoston kannalta tämä tarkoitti koko ajan kasvavaa tarvetta, sillä rikollisuuden jäljille oli päästävä myös entistä monitahoisemmassa toimintaympäristössä.

Siviilitiedustelulakiuudistusta vauhditti osaltaan myös teknologian huomattavat harppaukset. Ihmisten elinympäristön sekä yhteiskunnan toiminnot siirtyvät jatkuvasti kasvavalla tahdilla tietoverkkoihin. Digitalisaatio aiheuttaa myös poliisille paineita pystyä toimimaan vaikeammin hahmoitettavissa olevassa kontekstissa sekä huomaamaan sen tuottamat mahdollisuudet toteuttaa oikeusjärjestyksen vastaisia tekoja.<sup>216</sup>

Suomen kyberturvallisuusstrategian taustamuistiossa havainnollistettiin, miten yhteiskuntajärjestystä uhkaavat rikolliset, kuten terroristit käyttävät hyväksi kybertoimintaympäristöjä. Tietoverkoissa toteutetaan muun ruohonjuuritason rikoksien ohella myös rikollisen toiminnan kannalta elintärkeitä osatekijöitä. Rikosten valmistelu, rahoitus, johtaminen ja propaganda oli siirtynyt pitkälti tietoverkkoihin globalisoituvassa kontekstissa. Siksi strategiassa painotettiin, että poliisilla tulee olla riittävä toimivalta ja osaaminen puuttua tietoverkossa tapahtuviin rikoksiin.<sup>217</sup>

---

<sup>212</sup> HE 202/2017 vp, s. 2.

<sup>213</sup> Sisäministeriö <https://intermin.fi/poliisiasiat/siviilitiedustelu> (Luettu 19.5.2020).

<sup>214</sup> HE 202/2017 vp, s. 9.

<sup>215</sup> Valtioneuvoston selvitys sisäisestä turvallisuudesta 2016, s. 23.

<sup>216</sup> Valtioneuvoston selvitys sisäisestä turvallisuudesta 2016, s. 23.

<sup>217</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013. Suomen kyberturvallisuusstrategia - Taustamuistio s. 27.

Siviilitiedustelun kasvattaminen oli osittain ristiriidassa sen kanssa, että lakiuudistusta edeltävinä vuosina poliisien resursseja oli karsittu. Tämä näkyi etenkin poliisimiesten määrän vähenemisessä. Poliisiin kohdistuneet säästötoimet näkyivät etenkin poliisin ennalta estävässä toiminnassa, sillä niiden ei katsottu olevan kriittisimpiä tehtäviä poliisin laissa määrättyjen tehtävien osalta. Huolimatta siitä, että ennalta estävä toiminta lisäsin yhteiskunnassa vallitsevaa turvallisuutta ja vähensi rikollisuutta, ei sille annettu yhtä suurta arvoa kuin poliisin perinteisille ydintehtäville, kuten kiireellisille hälytystehtäville ja tapahtuneiden rikosten tutkimiselle.<sup>218</sup>

### 6.3 Yhteenveto

Vuonna 2019 järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseen keskittynyt peitetoiminta ja valeosto ottivat harppauksen kohti uudenlaisten uhkien torjumista. Poliisilakiin lisättiin pykälät peitetoiminnan ja valeoston suorittamisesta siviilitiedustelussa. Tämä tarkoitti sitä, että peitetoiminta ja valeosto eivät muiden tiedustelutoimenpiteiden ohella olleet enää sidottuja pelkästään järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Peitetoiminta ja valeosto siirtyivät puhtaasti poliisioikeudellisesta kontekstista hieman sotilaalliseen kontekstiin. Siviilitiedustelua koskeva lakiuudistus sisälsi myös sotilastiedustelulain luomisen. Siviilitiedustelulainsäädännöllä haluttiin suojella etenkin yhteiskunnan järjestystä ja turvallisuutta.

Siviilitiedustelussa tapahtuva peitetoiminta ja valeosto muokkautuivat lainsäädäntöön pitkälti samansisältöiseksi mitä se aiemmin oli ollut. Erotuksena edelliseen käyttöalaa hieman laajennettiin. Siviilitiedustelun päämääränä oli edistää suomalaisen yhteiskunnan kykyä suojautua valtion turvallisuuteen kohdistuvilta vakavilta uhilta, kuten terrorismilta ja joukkotuhoaseilta. Myös vakoilu ja infrastruktuuriin kohdistuvat hyökkäykset nähtiin uhkakuvina.

Valtioon kohdistuvien uhkien näkeminen uudessa valossa johtui monesta osatekijästä. Yksi oli maahanmuuttomassat, jotka saapuivat kriisialueilta kohti pohjoista tavoitellen turvapaikkaa. Puhtaasti turvapaikkaa hakevien ihmisten ohella maahanmuuttoliike mahdollisti ääri liikkeen ja -ideologioiden suosion entistä suuremman kasvun. Tämä taas nosti terrorismin uhkaa merkittävällä tavalla.

---

<sup>218</sup> Valtioneuvoston selvitys sisäisestä turvallisuudesta 2016, s. 20-21.

Toinen pääsyy siviilitiedustelulainsäädännön luomiselle oli rikollisuuden monimutkaistuminen ja siirtyminen tietoverkkoihin. Poliisille tuli antaa välineet puuttua kehittyneisiin rikollisuuden muotoihin, eikä jättää digitalisaatiokehityksestä koituvia hyötyjä vain rikollisten hyödynnettäväksi.

Toistaiseksi viimeisin poliisin peitetoimintaa ja valeostoa koskeva lainsäädäntöuudistus otti harppauksen uuteen kontekstiin. Lainsäädäntöhankkeen taustatöistä ei pystynyt havaitsemaan samanlaista jatkumoa pohdittavissa seikoissa, mitä se oli aiempien lakiuudistusten kohdalla ollut. Esimerkiksi keskustelua aiemmin hallinnut perus- ja ihmisoikeuspunninta ei saanut läheskään samassa määrin huomiota kuin mitä se aiemmin oli saanut. Lakiuudistuksesta jäi myös kuva siitä, että valtion johtajille tietoa tuottava tiedustelu olisi helpommin hyväksyttävää kuin poliisin rikosperusteinen tiedustelu. Demokratian ja oikeusvaltion kannalta lakiuudistuksesta jäi merkittävä tarve tarkastella uusia toimivaltuuksia entistä kriittisempään sävyyn.

## **7 JOHTOPÄÄTÖKSET**

Tutkimuksessani on selvinnyt, että poliisin peitetoiminnan ja valeoston historia on alkanut 1960-1970-lukujen taitteessa, elänyt osana yhteiskunnan tapahtumia ja muokkaantunut ajanhengen vaatimusten mukaisesti. Kaikki alkoi 1960-luvun huumausaineaallostasta, jolloin poliisin oli vastattava kasvaneeseen rikollisuuden määrään. Poliisin kasvaneen kontrollin myötä, rikollisuus oli pakotettu muokkaamaan toimintaansa salaisempaan suuntaan, mikä taas nosti rikollisen toiminnan vaativuustasoa. Näin huumausainerikollisuudesta tuli yhä enemmän ammattimaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden osa-alue.

Vuonna 1969 Helsingin poliisin huumeryhmä päätti kokeilla niin sanottuja piilopoliiseja rikollisten sekaan soluttautuessa. Kaikki toiminta tapahtui poliisin yleisten tehtävien ja velvollisuuksien oikeuttamana. Peitetoiminta ja valeosto nähtiin poliisin velvollisuutena estää ja selvittää rikoksia sekä turvata yhteiskunnan järjestys ja turvallisuus. Yleistoimivallan avoimen oikeustilan aikana ei voitu välttyä virheiltä. Tästä esimerkkinä toimivat muun muassa peitetoimintaoperaatioihin ohjattujen siviiliopiskelijanuorukaisten pahoinpitelyt.

Vuosi 1995 oli käänntekevä Suomen historiassa, sillä tuolloin Suomi liittyi Euroopan unioniin ja Suomen kansallisessa oikeudessa nähtiin perusoikeusuudistus. Suomessa vallinnut oikeudellinen ajattelu ja arvomaailma alkoi painottamaan yhä enemmän perus- ja

ihmisoikeuksia. Tämän seurauksena olikin luontevaa muuttaa epäselvää oikeustilaa ja säätää ensimmäiset lainsäädännökset poliisin peitetoimintaa ja valeostoa koskien vuonna 2001. Legaliteettiperiaate ja yksityiselämän suoja vaativat tarkkarajaisempaa sääntelyä poliisin toimivaltuuksista, jotka pureutuivat väistämättä kansalaisten perustavanlaatuisiin oikeuksiin.

EU-jäsenyyden myötä Suomen rajat avautuivat ihmisten ja tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle. Tämä tarkoitti myös sitä, että järjestäytynyt rikollisuus globalisoitumisen seurauksena levittäytyi Suomen maaperälle yhä enemmän. Lisäksi luontevana seurauksena huumausaineet päätyivät helpommin Suomen markkinoille. Poliisilain peitetoiminnan ja valeoston erityissääntely kohdistettiin pitkälti vakavan järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseen.

Vuonna 2001 syyskuussa maailmaa kohahduttivat järkyttävät uutiset Yhdysvalloista tapahtuneista terrori-iskuista. Tunteita nostattaneet tapahtumat näkyivät myös vuonna 2005 suoritettussa poliisilain päivityksessä. Poliisin peitetoiminnan ja valeoston osalta hiljennettiin osittain aikaisempia vuosia hallinneesta yksityiselämän suojaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä painottaneesta perus- ja ihmisoikeuspunninnasta. Luonnollisen selviytymisvietin johdosta nähtävillä oli henkeen ja terveyteen liittyvien perus- ja ihmisoikeuksien painottaminen, kun poliisin peitetoiminta- ja valeosto-oikeuksia lähdettiin lisäämään muiden tiedustelutoimivaltuuksien ohessa.

Poliisin toimivaltuuksia koskevasta sääntelykehikosta oli ajan kuluessa muodostunut ongelmallisen sekava ja monimutkainen säädösvidakko. Tähän haettiin vuonna 2011 muutosta eduskunnan käynnistettyä poliisilain, pakkokeinolain ja esitutkintalain kokonaisuudistushankkeen, jonka aikaansaama lainsäädäntöuudistus tuli voimaan vuonna 2014. Uudistukseen mennessä oli toivuttu terrorismin uhkakuvia painottaneesta keskustelusta, ja keskustelu oli siirtynyt takaisin ikuiseen perus- ja ihmisoikeuspunnintaan. Osaltaan tätä keskustelua oli vauhdittamassa vuonna 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus, jossa EU:n perusoikeuskirjalle annettiin oikeudellisesti sitova vaikutus. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kannanotot poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä kohtaan lisääntyivät merkittävästi.

Kokonaisuudistuksen merkittävin anti oli poliisilain ja pakkokeinolain välisestä viittausteknisestä tavasta eroon pääseminen. Pakkokeinolakiin kirjattiin lähes identtiset säädökset kuin mitä poliisilaissa oli. Erona toimi se, että pakkokeinolain mukaista peitetoimintaa ja valeostoa sovellettiin esitutkintaan rikoksen tapahtumisen jälkeen, kun taas

poliisilaki koski enemmän ennaltaehkäisevää tiedustelutoimintaa. Uusi lakitekhninen ratkaisu kasvatti laillisuusperiaatteen toteutumista. Lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien merkitys näkyi lainsäädäntöön lisätyissä pykälissä koskien tuomioistuimelta haettavaa lupaa peitetoiminnalle ja ilmoitusvelvollisuutta siitä. Kohteen oikeusturva ja yksityiselämän suoja eivät kuitenkaan todellisuudessa merkittävästi kasvaneet, sillä lainsäädäntöön jätettiin poikkeussääntöjä, joita poliisiorganisaatio luonnollisesti käytti usein hyväkseen suojellakseen omia intressejään.

Viimeisimmäksi peitetoiminta- ja valeostolainsäädäntöuudistukseksi on toistaiseksi jäänyt vuonna 2019 voimaan tullut siviilitiedustelulainsäädännön luominen. Lakiuudistuksen taustalla oli massamaahanmuuton tuomien riskien merkittävä kasvu ja valtion turvallisuusympäristön radikaali muutos. Esiin nostettuja uhkakuvia olivat esimerkiksi ääri-ideologioiden kasvu ja niiden mukanaan tuoma terrorismi, digitalismin aikaansaama kyberrikollisuus sekä valtioon kohdistuva vakoilu. Siviilitiedustelulainsäädäntö vei peitetoimintaa ja valeostoa kauemmaksi aiemmin hallinnutta rikoskeskeistä ajattelua. Siviilitiedustelun tarkoituksena oli suojella yhteiskunnan turvallisuutta tehden siitä sotilaallisia vivahteita sisältävän tiedustelukontekstin.

Koko peitetoiminnan ja valeoston sääntelyn historian tarkastelu saa havaitsemaan sen, että sääntelyä on vuosien saatossa koko ajan lisätty. Alkuun peitetoiminta ja valeosto tapahtuivat ilman erityissääntelyä poliisin yleistoimivallan puitteissa. Tämän jälkeen sääntely on muuttunut yhä tarkkarajaisemmaksi. Sääntelyn kasvu avaa ajatuksen niin sanotusta porttiteoriasta. Poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen tapauksessa porttiteorian mukaisesti poliisille säädettiin alkuun toimivaltuus. Hiljalleen tätä toimivaltuutta alettiin laajentamaan. Lopulta laajennusprosessi oli edennyt siihen vaiheeseen, että poliisille keksittiin uusi toimivaltuus tai toimivaltuuksia laajennettiin muidenkin viranomaisten kuin poliisin käyttöön.<sup>219</sup> Porttiteorian ideana on ihmisaivojen totuttaminen kysymyksiä herättäviin ratkaisuihin, minkä jälkeen uuden askeleen ottaminen tapahtuu paljon pienemmällä kynnyksellä.

Esitetty porttiteoria ei tue täysin yhteiskunnallisia konteksteja, joiden mukana lainsäädäntöhankkeet ovat kehittyneet. Useissa lainsäädäntöhankkeissa painotettiin paljon perus- ja ihmisoikeuksia ja niiden suojelua. Yksityiselämän suojan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin pitäminen keskustelussa mukana loi vaikutelman siitä, että poliisin toimivaltuuksia vähennettäisiin. Tosiasiassa näin ei kuitenkaan ollut, vaan poliisin toimivalta

---

<sup>219</sup> Hankilanoja 2014, s. 250.

lisääntyi. Yksityiselämän suojan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin painottaminen näkyi vain uusiin ja vanhoihin toimivaltuuksiin lisättyinä rajoituksina ja määrittelyinä.

Toisaalta peitetoiminta- ja valeostosääntelyn kasvaminen ei suoranaisesti tarkoittanut sitä, että toimivaltuudet olisivat samalla kasvaneet. Sääntelyä oli kasvatettu, jotta siitä saataisiin tarkkarajaisempi ja legaliteettiperiaatetta paremmin noudattava. Tarkkarajaisemmista säädöksistä huolimatta poliisi on käytännössä pystynyt perustelemaan toimensa varsin hyvin, sillä peitetoiminnasta ja valeostosta on vuosien saatossa tullut vain yksi ainoa kantelu. Tämä saattaa herättää kysymyksiä myös toimivaltuuksien valvonnan pätevyuden suhteen.

Todennäköisin syy alati kasvaneeseen sääntelyyn on voinut yksinkertaisesti olla se, että lainsäätäjät on joutunut toimimaan uudella tuntemattomalla maaperällä. Lainsäätäjien on ollut mahdotonta tietää etukäteen säätämänsä lainsäädännön seurauksia, joita monivivahteinen toimintaympäristö käytännön soveltamistyössä aiheuttaa. On lähes mahdotonta muodostaa täysin aukotonta lainsäädäntöä peitetoiminnan ja valeoston yhteyteen. Toimenpiteiden ollessa kaikkea muuta kuin yksinkertaisia ja perus- ja ihmisoikeuslatautuneita, ei lainsäätäjällä ole ollut muuta vaihtoehtoa kuin tarkistaa ja päivittää lainsäädäntöä todellisuuden aktiivisen tulkinnan mukana.

Lainsäädäntötyön tietynkaltaisena epäonnistumisena voidaan jossain määrin pitää sitä, että lainsäädäntötyö on tapahtunut lainsäätäjien perspektiivistä. Lain säätämisen taustalla on luotettu lainsäätäjien tapaan hahmottaa todellisuutta ja ratkaista esiintyneitä ongelmia. Parempi ratkaisu olisi ollut käyttää enemmän toimivaltuuksien käytännön ilmentymien parempaa tuntemusta.<sup>220</sup> Peitetoiminnan ja valeoston käytännön työn parissa työskentelevien tietämys asiaan liittyvistä ongelmista ja haasteista olisi varmasti tervetullutta lainsäädäntötyön onnistumiseksi. Lainsäädännön tarkoitus olisi kuitenkin elää yhteiskunnallisen todellisuuden mukana, eikä ilmassa irrallisena leijuvana konstruktiona.

Peitetoiminta- ja valeostolainsäädännön osallisuutta yhteiskunnalliseen todellisuuteen on havainnollistanut rikollisuuden kehittyminen. Etenkin järjestäytynyt rikollisuus on omaksunut valtavan nopealla tahdilla uusia metodeja. Tietotekniikan kehittymisen hyödyntäminen ja sulautuminen laillisiin toimialoihin on tehnyt poliisin työstä erityisen haastavaa. Haasteellisuutta on lisännyt sääntelyn tarkkarajaisuus, joka on toiminut tietynlaisena

---

<sup>220</sup> Hankilanoja 2014, s. 248-249.



itseisarvona peitetoiminnan ja valeoston erityissääntelyn historian ajan. On mahdollista, että merkittävä osa rikoksista on jäänyt estämättä tai selvittämättä sen takia, että poliisin peitetoiminta- tai valeosto-operaation esteeksi on muodostunut liian kankea lainsäädäntö. Kankea ja liian tarkkarajainen lainsäädäntö eivät muodosta reppuun kaikkein parhaimpia eväitä, kun pitäisi lähteä taistoon, jossa vastassa on koko ajan muuttuva ja uusia keinoja häikäilemättömästi hyväksikäyttävä järjestäytynyt rikollisuus.

Erityissääntelyn tarkkarajaisesta perusluonteesta huolimatta lainsäädäntöön on vuosien aikana jätetty aina huomattavia aukkoja. Aukkoja on ilmennyt etenkin erityisen haastavaksi katsotuissa tilanteissa. Niissä kohdin sääntely on jätetty erittäin tulkinnanvaraiseksi, jolloin lainsäädännön todellisen sisällön määrittäminen on jätetty suurissa määrin poliisin suorittaman käytännön työn varaan.

Tutkimukseni aikana tehty tarkastelu on havainnollistanut ajatusta siitä, miten eri ammattiryhmät katsovat omaa todellisuuttaan eri linssien läpi. Juristi peilaa todellisuuttaan juridisiin konstruktioihin pohtien rikosoikeudellisen tahallisuuden täyttymistä lievässä kontaktitilanteessa kadulla, kun taas lääkäri samaisessa tilanteessa mahdollisesti suuntaa huomionsa nahjauksessa mukana olevan ihmisen mahdollisiin tuki- ja liikuntaelinsairauksiin. Poliisi taas kiinnittäisi huomionsa aineellisen totuuden ja langettavan näytön etsimiseen<sup>221</sup>. Nämä tulkintakehykset ovat yhtä lailla läsnä, kun puhutaan poliisin peitetoiminnasta ja valeostosta. Poliisi on aina taistellut ja taistelee jatkossakin perusdilemman kanssa, jossa on kyse kontrollin tiukentamisen ja höllentämisen hyödyistä ja haitoista.

Eri intressitahot ovat käyneet jatkuvaa taistoa siitä, kenen oikeuksia tulisi kunnioittaa eniten. Pyrkiessäni luokittelemaan henkilöryhmiä eri tarkoituksien mukaan, päädyin rinnastamaan yksityiselämän suojan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tärkeyttä painottavat tahot tietynlaiseen vihervasemmistolaiseen ajatteluun, jossa ihmisten hyvyyteen uskotaan, kunnes toisin todistetaan. Tätä intressiryhmää vastaan taistelee nationalistinen ajattelumalli, jota edustaa poliisiorganisaatio pyrkiessään turvaamaan niin yhteiskunnan kuin poliisin itsensäkin turvallisuutta. Samat ryhmät kävivät taistoa jo 1960-luvulla, jolloin kaikki alkoi. Liberaali nuorisokulttuuri uskoi omiin vapauksiinsa ja oikeuksiinsa, mikä näkyi muun muassa huumausaineiden käyttönä. Vastassa oli valtiovallan kontrollia harjoittava poliisi. Vuosien aikana nuorison tilalle asettautui järjestäytynyt rikollisuus. Lainsäädäntöhankkeiden taustalla

---

<sup>221</sup> Levä 2008, s. 290.

käyty arvopunninta on kuitenkin jäänyt alkuperäisten tahojen väliseksi. Järjestäytynyt rikollisuus onkin ottanut tästä arvopunninnan juurilleen jäämisestä kaiken hyödyn irti ulkopuolisen loisen tavoin.

Peitetoimintaa ja valeostoa hallinnut perus- ja ihmisoikeuskeskustelu on siis keskittynyt toimenpiteiden kohteen oikeuksien ja poliisin oikeuksien punnintaan. Tämä kahden osapuolen välinen tarkastelu on jättänyt täysin ulkopuolelle rikoksen uhrin oikeudet. Vuosien aikana lainsäädäntötyössä ei juurikaan ole näkynyt sitä, miten rikoksen uhrin perus- ja ihmisoikeuksia otetaan huomioon. On tosin huomattava, että poliisin pyrkimykset selvittää ja estää rikoksia edesauttavat myös uhrin oikeuksia ja asemaa. Arvopunninnassa tätä ei kuitenkaan ole ääneen todettu.

Peitetoiminta ja valeosto näyttäisivät muodostavan ikuisen väittelyn areenan, jossa perustavanlaatuisen arvojen ristiriita on jatkuvasti läsnä. Onko liialliseen täsmällisyyteen pyrkivä ja kaikkien oikeudet huomioon ottava erityissääntely muodostunut epätarkoituksenmukaiseksi asiaan kuuluvassa kontekstissa? Mielestäni olisi syytä harkita osittaista paluuta 1960-luvun arvomaailmaan, jolloin poliisin toiminta oli huomattavasti vapaampaa ja huolettomampaa kuin se tänäpäivänä on. Peitetoiminta ja valeosto ovat nimittäin kehitetty taisteluun järjestäytynyttä rikollisuutta vastaan. Olisikin siis tarpeen pohtia, tuleeko rikollisen elämän tietoisesti valinneelle kuulua samat oikeudet kuin muille kunnan kansalaisille. Historian tarkastelu osoittaa, että järjestäytynyt rikollisuus ei ole kunnioittanut kenenkään muun oikeuksia, vaan kehittänyt uusia tapoja tuhota yhteiskuntarauhaa. Tästä johtuen en näkisi täysin huonona ratkaisuna sitä, että poliisin edun mukaisille intresseille annettaisiin huomattava etu, kun vastassa olisi järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvan oikeudet. Toki tällöinkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta olisi oikeusvaltiossa pidettävä huoli.

Tutkimukseni aikana olen saanut huomata, kuinka salaisia poliisin salaiset pakkokeinot ovat. Varsinaista tietoa poliisin peitetoiminnasta ja valeostosta on saatavilla hyvin vähän. Annetut tiedot ja kädyt keskustelut aiheesta jäävät usein yleiselle tasolle ja pintapuoliseksi. Tämä on tietenkin ymmärrettävää, sillä peitetoimintaan ja valeostoon liittyvien yksityiskohtaiset teknisten ja taktisten tietojen paljastaminen veisi kyseisiltä keinoilta merkityksensä ja vaarantaisi operaatioissa mukana olleiden turvallisuuden. Menetelmien salaisuus ilmenee esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksista, joissa tuodaan julkisuuteen tietoa peitetoiminnasta ja valeostosta. Vuosikertomuksissa todetaan usein vain, että ”poliisi käytti peitetoimintaa muutaman kerran kuluneen vuoden aikana”. Tämän lisäksi kertomuksiin on

lisätty vuodesta toiseen lähes samat oikeusasiamiehen pohdinnat peitetoiminnan ja valeoston problematiikasta. Julkisen tiedon vähäisyydestä ja oikeusasiamiehen rajatuista valvontamahdollisuuksista johtuen poliisia onkin painostettu luomaan menetelmiä, joilla se edesauttaa suorittamansa sisäisen valvonnan luotettavuutta. Yksi ratkaisu tähän voisi olla poliisin lisääntynyt koulutus ja selvät vastuu- ja hierarkiarakenteet.

Tämä kulunut 2020 vuoden kevät on ollut hienoinen poikkeus edellä todetusta. Poliisin valeosto-operaatiot ovat nimittäin olleet poikkeuksellisen julkisuuden kohteena. Paljon huomiota saaneessa ”Katiska” -oikeudenkäynnissä poliisi suoritti kaksi valeostoa. Poliisi käytti tekaistuja henkilötietoja itsestään ja tilasi pimeässä verkossa kokaiinia sekä amfetamiinia ”herburgerking” -nimiseltä käyttäjältä postitse kotiosoitteeseen. Oikeudenkäynnissä on esitetty epäilyjä siitä, että nimimerkin takana olisi yksi pääepäilyistä, Janne ”Nacci” Tranberg.<sup>222</sup> Esitutkinta-aineistosta näkyvistä sähköpostikirjeenvaihdosta käy hyvin ilmi, miten mahdotonta huumekauppiaan olisi tunnistaa viestikumppania virkavallan edustajaksi. Valeostopoliisi loi vähitellen luottamusta huumekauppiaaseen ja siirtyi vähitellen laajamittaisempaan yhteistyöhön. Tapaus kokonaisuudessaan havainnollisti sitä, miten pätevä keino valeosto on, kun tarkoituksena on päästä isojen rikoskokonaisuuksien syntysijoille ja saada tietoa rikoskokonaisuuden päätekijöistä.

Tutkimukseni aikana olen vakuuttunut siitä, miten tiiviisti oikeus ja yhteiskunta ovat yhteydessä toisiinsa. Oikeus ei elä omaa elämäänsä irralla muusta todellisuudesta, vaan kehittyy, mukautuu ja saa todellisen sisältönsä yhteiskunnan tapahtumien mukana. Poliisin suorittama peitetoiminta ja valeosto ovat myös eläneet yhteiskunnan mukana. 1960-luvun lopulla poliisin aloittaessa piilopoliisitoimintaansa sääntely oli väljää ja perustui poliisin yleistoimivaltaan. Yhteiskunnan tapahtumien vaatimana sääntelykin kehittyi kohti yhä tarkkarajaisempaa erityissääntelyä.

Sääntelyn kehittymisen taustalla merkittävimpana yhteiskunnallisena vaikuttimena toimi globalisaatio. Globalisaatio sai aikaan huumausaineiden ja järjestäytyneen rikollisuuden laajamittaisen levittäytymisen Suomeen. Globalisaatio ja etenkin Euroopan unionin vaikutus näkyivät muun muassa perus- ja ihmisoikeusajattelun korostumisena. Myös terrorismi-iskut ja niistä seurannut valtioiden varautumistason kasvu olivat kansainvälistymiskehityksen mahdollistamia.

---

<sup>222</sup> Ilta-Sanomat 31.1.2020 <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006390722.html> (Luettu 15.5.2020).

Yhteiskunnalliset tapahtumat ovat muokanneet kunkin ajan oikeus- ja moraalikäsitteitä. Juuri oikeus- ja moraalikäsitteet ovatkin olleet alati läsnä peitetoiminnan ja valeoston yhteydessä ja vaikuttaneet poliisin toimivaltuuksien sääntelyyn. Peitetoiminnan ja valeoston kontekstissa taistelun osapuolet ovat aina olleet kansalainen, rikollinen ja poliisi. Keskustelu sääntelyn ympärillä on käyty eri tahojen vastakkainasettelussa painottaen eri perus- ja ihmisoikeuksia. Ehkä historian ikävät tapahtumat ovat osoittaneet sen, että asiakokonaisuutta olisi syytä tarkastella enemmän yhteisen yhteiskunnan näkökulmasta, eikä niinkään eri intressien välisenä asiana. Kaikesta arvopunninnasta huolimatta elämme edelleen pääosin rauhanomaisessa oikeusvaltiossa, mikä on todiste siitä, että hukka on joutunut tyytymään häviäjän rooliin, kun vastapuolen kettu ja kunnan kansalainen ovat vetäneet yhtä köyttä.