SISÄASIAINMINISTERIÖ **LAUSUNTO** **K 10/2016 vp**
RAJAVARTIO-OSASTO
Oikeudellinen osasto
Rikostarkastaja Jari Nyström 16.5.2016

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

HALLITUKSEN VUOSIKERTOMUS 2015; EDUSKUNNAN HYVÄKSYMÄT LAUSUMAT TYÖELÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNTAA KOSKEVIN OSIN

Rajavartio-osasto toteaa kansallisen ihmiskaupparaportoijan eduskunnalle antamasta kertomuksesta 2014 (K 19/2014 vp; EK 53/2014 vp) kohdasta 3, että poliisin tavoin myös Rajavartiolaitos on nimennyt edustajansa ja sille varamiehen ihmiskaupan vastaisen toiminnan yhteensovittamissihteeristöön. Rajavartio-osasto toteaa lisäksi sen, että Rajavartiolaitoksen rikostorjunnassa noudatetaan poliisin antamia rikostorjunnan määräyksiä ja ohjeita. Siten poliisin omaksumia hyviä käytänteitä sovelletaan täysimääräisesti myös Rajavartiolaitoksessa.

Muuta

Kansallisen ihmiskaupparaportoijan raportissa eduskunnalle vuonna 2014 (K 19/2014 vp) on esitetty suosituksessa 12, että Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia laajennettaisiin myös sellaisiin ihmiskaupparikoksiin, joihin ei liity laittoman maahantulon järjestämistä. Ihmiskaupparaportoija toteaa raportissaan, että nykyisin valtaosa ihmiskaupan uhreista ylittää rajat laillisesti, jolloin osa esitutkintaviranomaisten tehosta jää rikostorjunnassa hyödyntämättä. Tämä on valitettavaa siitä syystä, että Rajavartiolaitoksella on tarvittavaa erityisosaamista rajat ylittävän rikollisuuden paljastamisessa ja tutkinnassa.

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnössä TyVM 16/2014 vp valiokunta katsoi, että ennen Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien lisäämistä asia tulee selvittää vielä tarkemmin ja arvioida muun muassa tarvittavat lainsäädäntömuutokset ja resurssikysymykset. Tätä ei kuitenkaan kirjattu mietinnössä päätösehdotukseksi.

Rajavartio-osastolla on asetettu hanke Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Tarkoituksena on luopua voimassa olevan lain viittaustekniikasta ja Tullin tavoin laatia myös Rajavartiolaitokselle oma rikostorjunnan laki, Laki Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta. Huomioiden työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan näkemys hankkeen yhteydessä selvitettiin Rajavartiolaitoksen roolia ihmiskaupparikosten torjunnassa. Ohessa otteita tehdystä selvityksestä, jota on käsitelty lakihankkeen poikkihallinnollisessa ohjausryhmässä.

Vuoden 1999 rajavartiolain (320/1999) 4 §:ssä säädettiin siitä, mitä rikoksia Rajavartiolaitoksessa voidaan tutkia. Hallintovaliokunta totesi mietinnössään HaVM

25/1998 vp, että Rajavartiolaitoksen esitutkinta liittyisi kiinteästi rajatarkastuksen ja rajavalvonnan sisältöön. Rajavartiolaitos voisi tutkia ne rikokset, joita rajatarkastuksella ja rajavalvonnalla pyritään estämään.

Vuoden 2005 lainuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 6/2005 vp) haluttiin säilyttää pitkäaikaisen ja vakiintuneen käytännön luoma poliisin ja Rajavartiolaitoksen välinen esitutkinnan työnjako ennallaan. Tällöin katsottiin, että Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi tulevat ne rikokset, jotka ilmenevät ***sen suorittamassa tehtäviensä mukaisessa valvonnassa ja jotka siten tulevat Rajavartiolaitoksen tietoon ennen muita esitutkintaviranomaisia.***

Edellä mainitun hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että Rajavartiolaitos voisi suorittaa rikoksen esitutkinnan myös silloin, kun on aihetta epäillä rajan ylittämiseen liittyvää vapauteen kohdistuvaa rikoslain 25 luvun rikosta kuten ihmiskauppaa. Rikosten tulisi kuitenkin liittyä nimenomaan rajan ylittämiseen. Rajatarkastuksissa ja rajavalvonnan yhteydessä paljastuu toisinaan kulkuneuvoihin kätkettyjä henkilöitä. Tällöin on syytä epäillä myös vapauteen kohdistuvaa rikosta.

Voimassa olevan rajavartiolain (578/2005) 4 §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen toiminnan alueellisesta kohdentumisesta. Esitutkinnan osalta toiminnan alueellinen kohdentuminen liittyy ensisijaisesti rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseen. Rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät ne toimenpiteet, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat sekä torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta ja varmistamaan rajanylityksen turvallisuus.

Rajavartiolain 42 §:n mukaisesti Rajavartiolaitos toimittaa esitutkinnan muun muassa, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että on tehty rikos, joka koskee laittoman maahantulon järjestämistä ja siihen liittyvää rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskauppaa tai muuta rikoslain 25 luvussa tarkoitettua vapauteen kohdistuvaa rikosta.

Ihmiskauppa voidaan Rajavartiolaitoksen rikostorjunnallisen tehtävän näkökulmasta jaotella seuraavalla tavoin (tekotapa):

1. *Rikoksentekijät järjestävät rikoksen uhrit Suomeen laittomasti väärien, väärennettyjen tai väärin perustein saatujen asiakirjojen avulla tarkoituksella jatkaa jo aloitettua hyväksikäyttöä tai Suomessa aloittaa henkilön hyväksikäyttö ihmiskaupan uhrina. Rajavartiolaitoksen tutkimaa ihmiskauppaa.*
2. *Rikoksentekijät järjestävät/avustavat uhrit Suomeen hyödyntäen vapaan liikkuvuuden oikeutta tai muutoin laillisesti tarkoituksessa jatkaa jo aloitettua hyväksikäyttöä tai aloittaa Suomessa henkilön hyväksikäyttö ihmiskaupan uhrina. Ei Rajavartiolaitoksen tutkimaa ihmiskauppaa.*
3. *Maassa oleskelevan (muussa kuin kohdassa 2 tarkoitetun) henkilön ottaminen valtaan ihmiskaupan uhrina. Ei Rajavartiolaitoksen tutkimaa ihmiskauppaa.*
4. *Henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla ja rikoksesta on ilmoitettu esitutkintaviranomaiselle tai se on muutoin tullut esitutkintaviranomaisen tietoon Suomessa. Ei Rajavartiolaitoksen tutkimaa ihmiskauppaa.*

Ihmiskauppaa koskevien rikosilmoitusten kokonaismäärä (rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §, Rikitrip per 13.5.2016).

	2010	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*
RVL	*1*	*8*	*2*	*7*	*1*	*3*	*2*
Poliisi	*8*	*20*	*17*	*16*	*21*	*30*	*25*

Tehtävän/toimivallan laajentamisen edellyttävät lainsäädäntömuutokset

Rajavartiolaitoksen toimivallan laajentaminen edellä kuvatuin tavoin edellyttäisi tehtävän lisäämistä rajavartiolain 42 §:ään ja lisäksi toimivaltuuksien lisäystä 43 a §:ään. Muunkin ihmiskaupparikollisuuden (kuten lailliseen maassa oleskeluun tai laillisesti maahan saapumiseen liittyvän ihmiskaupan sekä ulkomailla tehdyn ihmiskaupan) paljastaminen edellyttäisi myös nykyistä laajempien toimivaltuuksien käyttöä. Jo käytettävissä olevien toimivaltuuksien (kuten telekuuntelu ja televalvonta) lisäksi, ihmiskaupparikoksen tehokas selvittäminen ja esille saaminen (piilorikollisuuden paljastaminen) voisi edellyttää toimivaltuuksien laajentamista ohjattuun tietolähdetoimintaan, peitetoimintaan ja tietoverkossa tapahtuvaan peitetoimintaan (nimenomaisesti vain ihmiskaupparikoksien selvittämisessä).

Myös Rajavartiolaitoksen toiminnan alueellista kohdentamista koskevan rajavartiolain 4 §:n muutostarvetta tulisi tarkastella.

Vaadittavat resurssit

Ihmiskaupparikoksien paljastamiseen ja selvittämiseen halutaan saada suunnatuksi enemmän nimenomaan siihen kohdennettavia resursseja. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tehtävän laajentaminen tarkoittaisi sitä, että Rajavartiolaitoksella olisi myös erityinen velvoite ihmiskaupparikosten paljastamiseen ja selvittämiseen osana Rajavartiolaitoksen toimintaa.

Rajavartiolaitoksen tehtäväkentän laajennus näiltä osin olisi merkittävä muutos Rajavartiolaitoksen esitutkinnan laajuuden vakiintuneeseen perustaan ja selkeään työnjakoon poliisin kanssa. Rajavartiolaitos on paljastanut, selvittänyt ja tutkinut vain sitä rajat ylittävää rikollisuutta, jonka se kohtaa muun valvontatoiminnan yhteydessä ja myös resurssit on mitoitettu tämän mukaisesti. Perustoimintojen näkökulmasta kyse on siitä, että rajaturvallisuuden ylläpitäminen eri toimintamuotoineen kuten tiedustelu ja analyysi tuottavat tarpeellisen tiedon Rajavartiolaitoksen eri toiminnoille. Tästä toiminnosta tulee myös Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan syötteet. Kokonaisvaltainen puuttuminen ihmiskaupan eri tekomuotoihin edellyttäisi Rajavartiolaitoksen rikostiedustelun ja -rikosanalyysin uudelleen organisointia ja uutta suuntaamista.

Myös muuhun ihmiskauppaan puuttuminen edellyttäisi rikostorjunnan joko resurssien vähentämistä rajat ylittävän rikollisuuden selvittämisestä tai Rajavartiolaitoksen resurssien siirtoa muusta toiminnosta taikka Rajavartiolaitoksen resurssien lisäämistä. Nykyisillä resursseilla ei ehkä enää kyettäisi selvittämään edes ilmi tulleita laittoman maahantulon järjestämisen tapauksia. Resursseja sitoisi myös mahdollis-

ten uusien toimivaltuuksien (erityisesti ohjattu tietolähdetoiminta) koulutus ja organisoitu käyttö liittyen ihmiskaupparikosten selvittämiseen.

Rajavartiolaitoksen erityisosaamisen hyödyntämistä voidaan tarkastella myös poliisin, Tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain (687/2009) näkökulmasta. Lain tarkoittamia yhteisiä tiedustelu- tai tutkintaryhmiä tulisi voida perustaa myös toimittaessa yksinomaan poliisin tehtäväalueella. Tällöin selvitettävä rikoskokonaisuus ei edellyttäisi Rajavartiolaitoksen tutkintatoimivallan laajentamista, vaan poliisilla olisi tarvittaessa mahdollisuus hyödyntää täysipainoisesti Rajavartiolaitoksen erityisosaamista.

Rajaturvallisuuden näkökulmasta Suomen ja Euroopan turvallisuustilanteessa on lyhyen ajan sisällä tapahtunut merkittäviä muutoksia kohti epävakaata aikaa. Ukrainan konflikti ja Kreikan talouskurjimus ovat horjuttaneet eurooppalaista vakautta. Edellä mainittujen tapahtumien lisäksi lähialueella tehdyt joukkojen uudelleen järjestelyt ja muut tehdyt toimenpiteet yhdessä poliittisen ilmapiirin epävakauden kanssa edellyttävät Rajavartiolaitoksen erityistä varautumista jopa ääritilanteisiin. Turvallisuustilannetta on analysoitavaa ja tiedonhankintaa sekä toimintojen sisäistä järjestelyä on tehostettava. Rajavartiolaitos pitää tärkeänä, että sillä on riittävät valmiudet reagoida kaikkiin tilanteisiin, joissa uhka ja/tai toiminta kohdistuisi erityisesti Suomeen. Rajavartiolaitos on joutunut ja joutuu jo nyt kaikilta osin arvioimaan omia toimintojaan sekä niiden keskinäistä priorisointia.

Tehdyn selvityksen perusteella hankkeen ohjausryhmä katsoi, että nykyisessä tilanteessa ei ole tarkoituksenmukaista, että Rajavartiolaitoksen tehtäviä ja toimivaltuuksia laajennettaisiin ihmiskaupparikosten tutkinnassa.