VALTIOVARAINMINISTERIÖ **Lausunto** VM/1198/00.00.05/2016

9.9.2016

Sisäministeriö
Rajavartio-osasto

Sisäministeriön rajavartio-osaston lausuntopyyntö 21.6.2016, RLVDno/2015/182, SM002:00/2015

Valtiovarainministeriön lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Sisäministeriön rajavartio-osasto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Valtiovarainministeriö lausuu asiasta lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa. Lakiin siirrettäisiin nykyisin rajavartiolaissa olevat Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevat säännökset. Esityksen tavoitteena on selkeyttää Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevia säännöksiä. Esityksessä on lisäksi pyritty välttämään laajaa viittaussäännösten käyttöä poliisilakiin ja pakkokeinolakiin. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksiin ei esityksen mukaan olla tekemässä merkittäviä muutoksia.

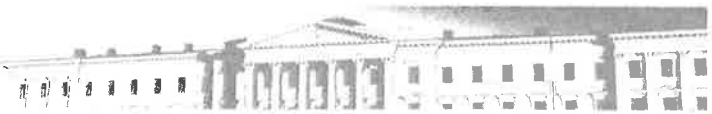
Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin lisättäisiin merilain ja meriteiden sääntöjen rikkominen sekä rajatarkastuksen yhteydessä havaitut rahanpesurikokset. Lisäksi Rajavartiolaitoksen toimivaltuutta valvoa tieliikennelain säännösten noudattamista laajennettaisiin rajanylityspaikoilla. Lakiin otettaisiin salaisten tiedonhankintakeinojen määritelmät ja niiden käyttöedellytykset Rajavartiolaitoksessa. Salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö ja käytön rajoitukset säilyisivät Rajavartiolaitoksessa ennallaan. Rajavartiolaitoksen käytössä oleviin salaisiin pakkokeinoihin lisättäisiin televalvonta myös törkeän rahanpesun, törkeän kätkemisrikoksen, ammattimaisen kätkemisrikoksen ja törkeän väärennyksen selvittämiseksi.

Rajavartiolakia, rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettua lakia sovellettaisiin Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaan, jollei Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta annettavassa laissa toisin säädettäisi.

Luonnoksen mukaan esityksellä ei ole merkittäviä valtiontalouteen liittyviä taloudellisia vaikutuksia. Voimassa oleva tehtävänjako eri esitutkintaviranomaisten välillä pysyisi en-

Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto
www.vm.fi

Puh 0295 16001 (vaihde)
Faksi 09 160 33123
valtiovarainministerio@vm.fi
Y-tunnus 0245439-9



nallaan. Luonnoksessa todetaan kuitenkin, että ehdotettu säännös esitutkintatoimivaltuudesta vesiliikenteessä merialueella selkeyttäisi toimivaltuuksia ja mahdollistaisi paremman viranomaisyhteistyön sekä viranomaisresurssien käytön. Tämä parantaisi meriturvallisuutta vaikuttamalla yleisesti säännösten noudattamiseen, koska merilakia kokonaisvaltaisesti merellä valvovia viranomaisia ei käytännössä ole.

Valtiovarainministeriö suhtautuu yleisesti myönteisesti ehdotettuun uuteen lakiin rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa. Ehdotetuilla muutoksilla parannetaan viranomaisten välisen yhteistyön edellytyksiä, selkiytetään rajavartiolaitoksen rikostorjuntaan liittyviä toimivaltuuksia sekä vahvistetaan perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista rajavartiotoiminnassa. Esityksen jatkovalmistelua silmällä pitäen valtiovarainministeriö haluaa kuitenkin vielä kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin, joilla on valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan vaikutusta mm. PTR – viranomaisten yhteistyön edellytyksiin sekä julkisen talouden suunnitteluun ja rajavartiolaitoksen resurssien riittävyyteen.

Salaiset tiedonhankinta- ja pakkokeinot

Esityksessä Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttöön ollaan säätämässä omissa luvuissaan. Tämä ratkaisu auttaa selkeästi hahmottamaan Rajavartiolaitoksen salaiseen tiedonhankintaan liittyvän toimivallan laajuutta sekä rikosten estämisessä ja vaaran torjumisessa että rikosten selvittämisessä. Rajavartiolaitoksen toimivallan laajuuden hahmottamista edesauttaa lisäksi myös salaisten pakkokeinojen soveltamista koskeva Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 4 luvun 1 §, jossa on keinokohtaisesti lueteltu ne rikokset, joiden tutkinnassa kutakin keinoa voidaan Rajavartiolaitoksen toimesta käyttää. Valtiovarainministeriö pitää valittua systematiikkaa Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien rajoja selkiyttävänä ja siten onnistuneena.

Matkustuskieltoon määrätyn ilmoittautumisvelvollisuus

Ehdotuksen mukaan matkustuskiellon sisältöä koskevaa pakkokeinolain 5 luvun 2 §:ää ehdotetaan täydennettäväksi siten, että matkustuskieltoon määrätty voitaisiin velvoittaa ilmoittautumaan ja luovuttamaan passinsa tiettyinä aikoina poliisin lisäksi myös rajavartiolaitokselle esimerkiksi tilanteissa, jossa henkilö oleskelee lähellä Rajavartiolaitoksen toimipistettä.

Valtiovarainministeriö pitää esitettyä ratkaisua viranomaistoiminnan tehokkuuden näkökulmasta kannatettavana. PTR – viranomaisten yhteistoiminnan tehostamisen näkökulmasta voisi olla perusteltua selvittää myös sitä, että Rajavartiolaitoksen lisäksi myös Tulli sisällytettäisiin säännöksen tarkoittamiin viranomaisiin, jolle kieltoon määrätty voidaan velvoittaa ilmoittautumaan ja luovuttamaan passinsa. Valtiovarainministeriö esittääkin harkittavaksi, että vastaavin perustein myös tämän vaihtoehdon hyödyt ja kannattavuus selvitettäisiin esityksen jatkovalmistelussa.

Rahanpesurikokset

Esityksessä Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin lisättäisiin rahanpesurikokset rajatarkastuksen yhteydessä. Nykyisin Rajavartiolaitos toimittaa rajavartiolain 42 §:n perusteella esitutkinnan muun ohella silloin, kun on syytä epäillä rajatarkastuksen yhteydessä

rikoslain 32 luvun 1-5 §:ssä tarkoitettua kätkemisrikosta tai -rikkomusta. Rikoslain 32 luvun mukaiset rahanpesurikokset eivät voimassa olevassa laissa kuulu Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin.
Rajavartiolaitos on kuitenkin rajavartiolain 43 §:n perusteella toimivaltainen suorittamaan myös rahanpesurikoksen esitutkinnan, jos toinen esitutkintaviranomainen sitä pyytää ja se liittyy Rajavartiolaitoksen aloittamaan esitutkintaan. Lisäksi edellytyksenä on, että asiaa koskeva syyte voitaisiin käsitellä tuomioistuimessa yhdessä Rajavartiolaitoksen tutkittavana olevaa rikosta koskevan syytteen kanssa.

Rikoslain kätkemisrikosta koskevassa 32 luvun 1 §:ssä on toissijaisuuslauseke saman luvun 6 §:n rahanpesurikokseen nähden. Teko, joka täyttää molemmat tunnusmerkistöt, tuomitaan rahanpesuna. Rajatarkastuksen yhteydessä ilmenevät rikosepäilyt, jotka koskevat esimerkiksi varastettuja arvoautoja tai muuta varastettua omaisuutta, voivat olla sellaisia, että ne täyttäisivät myös rahanpesurikoksen tunnusmerkistön. Jos kaikki rajavartiolain 43 §:ssä säädetyt edellytykset eivät täyty, Rajavartiolaitoksella ei tällä hetkellä ole toimivaltuutta rahanpesurikoksen esitutkinnan suorittamiseen.

Edellä mainituilla perusteilla Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin ollaan esityksessä ehdottamassa rikoslain 32 luvun 6 §:n mukainen rahanpesu, 7 §:n mukainen törkeä rahanpesu, 9 §:n mukainen tuottamuksellinen rahanpesu ja 10 §:n mukainen rahanpesurikkomus. Nämä rikokset olisivat Rajavartiolaitoksen tutkittavia rajatarkastuksen yhteydessä havaittuina.

Rahanpesurikosten lisääminen Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin on esityksen mukaan perusteltua siksi, että rajatarkastuksessa havaitun rahanpesurikoksen siirtäminen poliisille tai yhteisen tutkintaryhmän perustaminen ei ole yksittäisessä tapauksessa mielekästä. Rajavartiolaitoksella olisi myös rahanpesuepäilyn yhteydessä toimivalta tutkia liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) 19 a §:n mukainen liiketoimintakieltoasia.

Valtiovarainministeriö pitää esitettyä Rajavartiolaitoksen tutkintatoimivaltuuden laajennusta rajatarkastuksen yhteydessä havaittuihin rahanpesurikoksiin perusteltuna. Toimivallan laajennus esitetyllä tavalla tehostaisi Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia torjua tehokkaasti oman tehtäväalueensa piirissä ilmeneviä rikoksia sekä näihin rikoksiin läheisesti kytkeytyviä muita rikoksia. Toimivallan laajennuksella olisi näin ollen myös PTR – viranomaisten yhteistyötä ja resurssien käyttöä tehostava vaikutus.

Esityksen jatkovalmistelussa on kuitenkin hyvä huomata se, että myös Tulli on toimivaltainen tutkimaan tullivalvonnassa ja tullirikostorjunnan toimenpiteiden seurauksena havaittuja rahanpesurikosepäilyjä omalla tehtäväalueellaan. Tulli on muun muassa laissa Euroopan yhteisön rajan yli kuljetettavan käteisen rahan valvonnasta (653/2007) säädetty toimivaltaiseksi viranomaiseksi valvomaan käteisen rahan kuljetuksia sekä ottamaan vastaan laissa tarkoitettuja ilmoituksia yli 10 000 euron käteisen rahan kuljetuksista Euroopan unionin rajan yli siten kuin Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteisön alueelle tuotavan tai sieltä vietävän käteisrahan valvonnasta annetussa asetuksessa((EY) N:o 1889/2005) säädetään (myöhemmin käteisrahan valvonta-asetus). Myös Rajavartiolaitos ja poliisi on säädetty toimivaltaisiksi viranomaisiksi, mutta vain silloin kun ne suorittavat tullitehtäviä. Käteisrahan valvonta-asetuksella toteutetun EU:n valvontajärjestelmän tehokkuuden kannalta Rajavartiolaitoksen kovin aktiivinen rahapesurikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyvä toiminta rajatarkastuksen yhteydessä saattaa olla jossain määrin ongelmallinen.

Mikäli Rajavartiolaitos aktiivisella rahanpesurikosten estämisen ja paljastamisen toimivaltuuksillaan paljastaa henkilön hallussa olevat yli 10 000 käteisvarat jo rajatarkastuksen yhteydessä, voi kyseinen henkilö aina vedota siihen, että hän on ollut aikeissa tehdä ilmoituksen käteisvaroistaan Tullille, jonka maahan saapuva henkilö kohtaa vasta rajatarkastuksen jälkeen. Näin EU:n alueelle saapuvan henkilön aikomus tuoda käteisvarat Unionin alueelle niitä asianmukaisesti ilmoittamatta jäisi paljastumatta ja käteisrahan valvonta-asetuksella toteutetun ilmoitusvelvollisuuden perimmäinen tarkoitus vesittyisi. Yli 10 000 euron käteisvarojen tuonti EU:n alueelle ei ole laissa kiellettyä, mutta niiden tuominen ilmoittamatta voi antaa Tullille syyn epäillä rahanpesurikosta ja ryhtyä asian tarkempaan tutkimiseen.

Edellä mainitun perusteella on erittäin tärkeää, että eri esitutkintaviranomaisten rikosten estämiseen, paljastamiseen ja tutkintaan liittyvät toimivaltuudet muodostavat tehokkaan, selkeän ja toisiaan täydentävän kokonaisuuden, jossa vältetään turhat päällekkäisyydet sekä EU:n että kansallisessa lainsäädännössä säädettyihin tehtäviin liittyvät epäjohdonmukaisuudet. Mikäli edellä mainitut valtiovarainministeriön esille tuomat huolenaiheet otetaan riittävästi huomioon Rajavartiolaitoksen rajatarkastustehtäviä toteutettaessa, ei näitä päällekkäisyyksiä tai epäselvyyksiä pitäisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan syntyä myöskään rahanpesurikosten estämisessä, paljastamisessa ja tutkimisessa.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Tarkoitus on säätää kokonaan uusi laki eli laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa. Lisäksi muutettaisiin rajavartiolakia ja Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia sekä mm. lakia henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia, pakkokeinolakia ja esitutkintalakia. Kysymyksessä on Rajavartiolaitoksen toiminnan laajentaminen uusille aloille ja alueille ja/taikka muiden turvallisuusviranomaisten tehtävien päällekkäinen (osittainen) siirtäminen Rajavartiolaitokselle. Kysymys on näin ollen myös Rajavartiolaitoksen resurssien riittävyydestä tulevaisuudessa uusien toimivaltuuksien mukaisiin tehtäviin, samoin kuin muiden turvallisuusviranomaisten tehtävämäärän vähentämisen mahdollistamisesta. Osin kysymyksessä on myös Rajavartiolaitoksen yhteistoimintatehtävien lisääntyminen mm. sitä kautta, että Rajavartiolaitos olisi ilmoitusvelvollinen poliisille käyttäessään nyt mahdollistettavia uusia tiedonhankinta- ja pakkokeinoja.

Taloudellista vaikutuksista luonnoksessa on todettu, että esityksellä ei ole merkittäviä valtiontalouteen liittyviä vaikutuksia. Vaikuttaa siltä, että muutoksista aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia ei ole riittävässä määrin selvitetty. Kevään 2016 julkisen talouden suunnitelmassa/ kehyspäätöksessä vuosille 2016–2020 ei ole myöskään huomioitu ehdotettavaa lakipakettia ja mahdollisia voimavarojen uudelleenkohdennuksia.

Edelleen epäselväksi jää mm. se, olisiko Rajavartiolaitoksen tehtävänä maksaa lakiluonnoksen rikostorjunta Rajavartiolaitoksessa 3. luvun 43 §:n mukaista korvausta teleyrityksille tietojen antamisesta vielä sen lisäksi, että poliisi vanhastaan on sitoutunut tähän valtiota koskevaan velvoitteeseen. Maksettavan korvauksen tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden perusteltavuus vielä nykytilanteessakin tulisi arvioida ja harkita, samoin valtiolle tästä aiheutuvat kustannukset tulee avata lakiesityksessä.

Epäselvää on myös, mitä kaikkia teknisiä lisälaitteita Rajavartiolaitos joutuu hankkimaan ehdotettujen säädösmuutosten johdosta (mm. laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 4. luvun 3 §). Eri laitteiden hankintojen tarpeellisuus ja niiden hankinnan ja ylläpidon euromääräinen kustannusarvio ehdotettujen säädösmuutosten johdosta tulee selvittää ja se-

lostaa esitysluonnoksessa. Lisäksi tulisi selvittää, mitä laitteita eri turvallisuusviranomaiset voisivat käyttää yhteisesti. Epäselvää on myös, mitä uusia henkilötietorekistereitä tai rekistereiden laajennuksia tarvitaan ja miten ne toimivat ja mitkä ovat niiden kustannukset. Tietojärjestelmien yhteensopivuus poliisin tietojärjestelmien kanssa tulee varmistaa ja arvioida lakiesityksessä.

Erillisten pakkokeinojen käyttäminen vaatii rahoitusta. Esitys ei saa johtaa siihen, että laitteita hankitaan ja keinoja käytetään ilman, että aina ensin arvioidaan suunnitellut toiminnot ja hankinnat niiden taloudelliselta kannalta ja hankintapäätökset perustetaan taloudellisuuteen, rikostorjunnan ohella. Resurssien käytöstä ja kustannustehokkuudesta on Rajavartiolaitoksen myös raportoitava (laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 5. Luku 1 §). Lakiluonnosten mukaisista hankinnoista ja toimenpiteistä päättämistä koskevat eri säännökset tulee vielä arvioida myös teknisesti niin, että ko. säädöksillä ei anneta yksittäisille virkamiehille oikeuksia poiketa Rajavartiolaitoksen eri yksiköille ja toimialoille annetuista sitovista valtion talousarvioon ja viraston päätöksiin perustuvista kustannuskatoista. Myös kilpailu- ja hankintalainsäädäntö tulee huomioida.

Koulutuksen tarpeellisuudesta Rajavartiolaitoksen henkilökunnalle on maininta luonnoksessa. Asiaa ei kuitenkaan tarkemmin avata eikä arvioida siitä aiheutuvia lisämenoja (pysyviä ja kertaluonteisia). Luonnos tulee tältä osin täydentää.

Esitykseen tulee sisällyttää maininta, että esitys voidaan toteuttaa hyväksytyn julkisen talouden suunnitelman puitteissa eikä se edellytä lisärahaa valtion talousarviossa. Kaiken kaikkiaan taloudelliset vaikutukset tulee selvittää luonnosta tarkemmalla tasolla ennen ehdotuksen viemistä eteenpäin. Sen johdosta, että taloudellisten vaikutusten arviointi on vielä puutteellista, ei valtiovarainministeriö osaa vielä arvioida, onko esitys tuotava rahaasiainvaliokunnan käsittelyyn ennen sen antamista.

Muut lakiehdotukset

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutosta 13 muuhun lakiin. Rikostorjunnasta Tullissa annettuun lain 2 luvun 1 §:ään esitetään muutosta 9. lakiehdotuksessa. Muutos on lähinnä tekninen viittaussäännöksen muutos, eikä valtiovarainministeriöllä ole siihen, eikä muihinkaan huomauttamista.

Valtiovarainministeriöllä ei ole muuta lausuttavaa asiassa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä — Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, ylijohtaja — Terhi Järvikare