

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**RAJAT YLITTÄVÄN RIKOLLISUUDEN TORJUNNAN KEHITTYMI-
NEN SUOMENLAHDEN MERIVARTIOSTOSSA 1990–2005**

Pro gradu

Yliluutnantti

Janne Saarinen

Sotatieteiden maisterikurssi 5

Rajavartiolinja

Huhtikuu 2016

Kurssi Sotatieteiden maisterikurssi 5	Opintosuunta Rajavartiolinja
Tekijä Yliluutnantti Janne Saarinen	
Opinnäytetyön nimi Rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan kehittyminen Suomenlahden merivartiostossa 1990–2005	
Oppiaine, johon työ liittyy Sotahistoria	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kurssikirjasto
Aika Huhtikuu 2016	Tekstisivuja 97 Liitesivuja 0
TIIVISTELMÄ	
<p>Merivartiolaitos perustettiin toukokuussa 1930 vastaamaan rajat ylittävän rikollisuuden voimakkaaseen kasvuun Suomen rannikolla. Tuolloin Merivartiolaitos vastasi itsenäisesti paljastamiensa salakuljetusrikosten tutkinnasta. Sotien jälkeen rajavartiolaitoksen osaksi liitetty Suomenlahden merivartiosto toimi muiden rajavartiolaitoksen hallintoyksiköiden tavoin rajavalvontaa suorittavana viranomaisena, rajat ylittävään rikollisuuteen liittyvän esitutkintavastuun ollessa alueloukkauksia lukuun ottamatta kokonaisuudessaan poliisilla. 1990-luvun aikana toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat muokanneet rajavartiolaitoksen roolia siten, että tänä päivänä rajat ylittävän rikollisuuden torjunnasta on tullut jälleen merkittävä osa päivittäistä työtä Suomenlahden merivartiostossa. Tässä tutkimuksessa selvitetään, miten ja miksi rajat ylittävän rikollisuuden torjunta on muuttunut Suomenlahdella, ja miksi rajavartiolaitoksen roolia rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa on johdonmukaisesti kasvatettu.</p> <p>Tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi perehdytään merivartiolaitoksen rikostorjunnan historiaan, sekä vuosien 1990–2005 aikana tapahtuneisiin muutoksiin, jotka vaikuttivat rajatarkastustehtävien vastaanottamiseen ja rikostorjunnan kehittymiseen. Tutkimusmenetelmänä on käytetty perinteistä historiantutkimusta. Tärkeimmän lähdeaineiston muodostavat Eduskunnan lainsäädäntötyöhön liittyvä aineisto sekä eri viranomaisten laatimat asiakirjat, jotka ovat ohjanneet rikostorjunnan muutosta. Sekundaarilähteinä ovat aikaisemmat aihepiiriä sivuavat tutkimukset sekä tietokirjallisuus.</p> <p>Neuvostoliiton romahtamisen jälkeinen Itä-Euroopan avautuminen ja eurooppalainen integraatiokehitys lisäsi rajat ylittävää liikennettä sekä siihen liittyvää rikollisuutta. 1990-luvun lamaan liittyvien ja valtionhallinnon rationalisoimiseksi käynnistettyjen hankkeiden myötä rajatarkastukset siirtyivät poliisilta rajavartiolaitokselle, jolloin rajavartiomiehet joutuivat aiempaa useammin tekemisiin rajat ylittävän rikollisuuden kanssa. Suomenlahden merivartiosto oli keskeinen toimija tässä muutosprosessissa, sillä sen vastuulla oli Helsingin sataman ja Helsinki-Vantaan lentoaseman henkilöliikenne. Kahta edellä mainittua voitiin tuolloin pitää keskeisimpinä rajanylityspaikkoina kansainvälisen rikollisuuden näkökulmasta.</p> <p>Tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta oli luontevinta luoda rajavartiolaitokselle itsenäinen kyky suorittaa omalla tehtäväalueellaan paljastamien rikosten esitutkinta, jolloin poliisilta ja tullilta vapautui resursseja omille ydinalueilleen. Toimintaympäristön nopeat muutokset olivat lisänneet merkittävästi Suomeen kohdistuvaa tai Suomen kautta kulkevaa kansainvälistä rikollisuutta, jonka tehokkaan torjuntaan poliisilla ei ollut tosiasiallista kykyä tai riittäviä resursseja, eikä rajavartiolaitoksella tarvittavia toimivaltuuksia. Virastojen välinen kilpailu määrärahoista ja henkilöstöstä, sekä taustalla vaikuttanut ammattiyhdistyspolitiikka haittasivat kuitenkin pitkään sovun syntymistä ja tehtävien jakamisen selkeyttämistä. Vastoinkäymisistä huolimatta rajavartiolaitos on tarkasteltavan ajanjakson aikana, muiden viranomaisten tukemana, kehittänyt itselleen kyvyn vastata uusiin haasteisiin. Rajavartiolaitos suorittaa itsenäistä esitutkintaa laittomaan maahantuloon liittyvän rikollisuuden osa-alueella, harjoittaen tähän toimintaan liittyvää monipuolista viranomaisyhteistyötä sekä rikostiedustelu- ja analyysitoimintaa, ja se on saanut suorittamastaan rikostorjunnasta tunnustusta valtionjohdolta sekä syyttäjä- ja poliisiviranomaisilta.</p>	
AVAINSANAT	
Rajavartiolaitos, rikostorjunta, rikostiedustelu, merivartiosto, merivartiolaitos, rajatarkastus, ptr, toimivaltuudet, Suomenlahti, toimintaympäristö, esitutkinta, poliisi, tulli, rikollisuus.	

SISÄLLYSLUETTELO

Rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan kehittyminen Suomenlahden merivartiostossa 1990-2005	1
1. JOHDANTO	1
1.1. Tutkimuksen aihe	1
1.2. Tutkimusongelma ja rajaukset	2
1.3. Tutkimusmenetelmät, aikaisempi tutkimus ja tutkimuksessa käytetyt lähteet	7
1.4. Käsitteet ja määritelmät	10
2. TOIMINTAYMPÄRISTÖ MUUTOKSESSA	14
2.1. Merivartiosto rikoksia torjuvana lainvalvontaviranomaisena ennen Neuvostoliiton hajoamista	14
2.2. 1990-luvun suuret muutokset ja toimintaympäristön uudet haasteet	22
2.3. Rajavartijat passintarkastajiksi	31
3. VUODEN 1999 RAJAVARTIOLAIN KOKONAISUUDISTUS	38
3.1. Tarve uudistaa: lainsäädännön kokonaisuudistuksen taustaa	38
3.2. Lakiuudistuksen kohtaamat haasteet	51
3.3. Laki rajavartiolaitoksesta 1999 ja sen vaikutukset rikostorjuntaan	57
4. ITSENÄISEKSI ESITUTKINTAVIRANOMAISEKSI	67
4.1. Uusi yritys: lainsäädännön kokonaisuudistus 2005	67
4.2. Uudet rikostorjunnan järjestelyt ja niihin liittyvä viranomaisyhteistyö	79
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	92
LÄHTEET	98

RAJAT YLITTÄVÄN RIKOLLISUUDEN TORJUNNAN KEHITTYMINEN SUOMENLAHDEN MERIVARTIOSTOSSA 1990 - 2005

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen aihe

Rajavartiolaitos on sisäisen turvallisuuden viranomainen, jolle on tänä päivänä määritelty kuusi ydintoimintoa: Rajojen valvonta, rajatarkastukset, rikostorjunta, merialueen turvallisuus, kansainvälinen yhteistyö ja maanpuolustus.¹ Rajavartiolaitoksen toimintaympäristöön, ja sitä kautta sen asemaan turvallisuusviranomaisena ovat 1990-luvulla ja 2000-luvun ensimmäisenä vuosikymmenenä vaikuttaneet merkittävästi muun muassa Suomen turvallisuusympäristön voimakkaat muutokset sekä Euroopan Unionin jäsenyys, joka osaltaan nopeutti Suomen globalisoitumista ja asetti viranomaiset uudenlaisten haasteiden eteen. Toimintaympäristön muuttuminen nosti esiin tarpeen uudistaa rajavartiolaitosta koskevaa lainsäädäntöä ja rajavartiomiesten toimivaltuuksia, joiden myötä rajavartiolaitoksesta on tullut keskeinen toimija rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa.

Rikostorjunnan tehtäväkenttä on noussut merkittävään asemaan erityisesti pääkaupunkiseudulla toimivassa Suomenlahden merivartiostossa. Historian näkökulmasta tämä tehtäväkenttä ei sinänsä ole aivan uusi: Merivartiosto, joka alun perin tunnettiin nimellä Merivartiolaitos, on perustettu alun perin 1930-luvulla nimenomaan rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan tarpeesta johtuen, vastaamaan jatkuvasti lisääntyneeseen salakuljetustoimintaan Suomen rannikolla.

Merivartioston rikostorjunnan ensiaskeleet jäivät kuitenkin melko lyhyiksi, sillä sodan alettua merivartiostot alistettiin osaksi Suomen Merivoimia.² Kylmän sodan aikana Rajavartiolaitos keskittyi ennen kaikkea rajavalvontaan ja varautui Neuvostoliiton muodostamaan sotilaalliseen uhkaan, rikostorjunnan keskittyessä lähinnä alueloukkauksien tutkintaan sekä paljastavaan toimintaan merialueella.

¹ ”Tehtävät”. Rajavartiolaitoksen www-sivusto: <www.raja.fi/tehtavat>, 12.12.2014.

² Sundbäck, Esa: *Merivartiointia 75 vuotta*, Rajavartiolaitoksen julkaisu, Kainuun Sanomat Oy, 2005, s. 75.

Tuolloin Rajavartiolaitoksen henkilöstö toki osallistui lainvalvontatehtäviin omalla valvontaluueellaan, mutta ilmoitti käytännössä kaikki esitutkintaa edellyttäneet rikokset poliisille tai tullille. Poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen tiivis yhteistyö (PTR- yhteistyö) onkin pitkään ollut Rajavartiolaitokselle tärkeä ja näkyvä tapa osallistua rajat ylittävien rikosten torjuntaan.

Vuonna 1989 valtioneuvostossa tehtiin periaatepäätös passintarkastustehtävien osittaisesta siirtämisestä poliisilta rajavartiolaitokselle.³ Vähitellen 1990-luvun aikana rajavartiolaitos otti kokonaisvastuun henkilöiden maahantulo- ja maastalähtötarkastuksista Suomessa, osana valtionhallinnon rationalisointia ja viranomaistoimintojen tehostamista. Muutoksen myötä rajavartiolaitoksen tehtävät ovat muuttuneet aikaisemmasta ”passiivisesta valvonnasta” viranomaisen säännönmukaista puuttumista edellyttävään toimintaan. Kansainvälisen ja rajat ylittävän rikollisuuden näkökulmasta rajatarkastukset ovat viranomaisten keskeinen työväline näiden rikosten ennalta estämisessä, selvittämisessä ja paljastamisessa. Lisäksi rajavartiomiehet joutuivat rajatarkastustehtävien myötä entistä useammin tekemisiin rikollisten kanssa, osana maahantulo- ja maastalähtötarkastustoimenpiteitä.

Tänä päivänä rajavartiolaitos on esitutkintaviranomainen⁴, joka suorittaa itsenäisesti, sekä yhdessä muiden PTR -viranomaisten kanssa, monipuolista ja vaativaa, kansainväliset ulottuvuudet omaavaa rikostorjuntaa, ja sillä on omiin ydintehtäviin liittyvien rikosten torjunnassa käytettävissään lähes vastaavat toimivaltuudet kuin poliisilla. Tässä tutkimuksessa on tarkoituksena selvittää, miten rajavartiolaitoksen rikostorjunta on muuttunut 1990-luvulta alkaen Suomenlahdella, ja miksi rajavartiolaitoksen roolia rajat ylittävän rikostorjunnan tehtäväkentässä on johdonmukaisesti kasvatettu.

1.2. Tutkimusongelma ja rajaukset

Tutkimuskysymys:

- Miten ja miksi Suomenlahden merivartioston rajat ylittävän rikollisuuden torjunta on muuttunut?

³ Maasalo, Erkki: *90 vuotta yhteistyötä turvallisuuden puolesta*, Poliisiammattikorkeakoulun julkaisu, 2010, s. 55.

⁴ Esitutkintalaki 805/2011.

Apukysymyksiä ovat:

- Miksi ja miten rajavartiolaitoksen rikostorjunnallisia toimivaltuuksia on muutettu?
 - Apukysymyksen kautta tarkastellaan lainsäädäntöön perustuvia keinoja, joilla rajavartiolaitos on kyennyt puuttumaan rajat ylittävään rikollisuuteen, miten tämä keinovalikoima on tutkimuksessa tarkasteltavan ajanjakson aikana muuttunut, sekä mitkä syyt ovat aiheuttaneet toimivaltuuksien muutostarpeen.

- Miksi rajavartiolaitosta koskevaa lainsäädäntöä muutettiin ja sen roolia esitutkintaviranomaisena kasvatettiin?
 - Tähän apukysymykseen vastataan tarkastelemalla rajavartiolaitoksesta annetun lainsäädännön muuttumista, muutosten taustalla olevia syitä, sekä näiden muutosten vaikutusta koko rajavartiolaitoksen rooliin niin suomalaisena kuin eurooppalaisenakin lainvalvonta- ja esitutkintaviranomaisena.

- Millaista rikostorjunnan viranomaisyhteistyötä (PTR) Suomenlahdella tehtiin, ja miten se kehittyi?
 - Yhteistoimintasopimusten ja käytänteiden lisäksi tarkastellaan mm. PTR -viranomaisen yhteistoiminnan järjestelyjä, virkamiesvaihtoa, tiedustelutoimintaa sekä koulutusyhteistyötä.

- Miten muutokset vaikuttivat rikostorjunnan organisointiin Suomenlahden merivartiostossa?
 - Apukysymykseen vastataan tarkastelemalla mm. rikostorjuntaan liittyviä organisaatorakenteita, järjestelyjä, johtosuhteita sekä vastuunjakoa.

- Miten muutokset huomioitiin rajavartiolaitoksessa?
 - Tämän apukysymyksen kautta tarkastellaan niitä toimenpiteitä ja muutoksia, joiden avulla rajavartiolaitos loi itselleen kyvyn vastata uusiin haasteisiin. Näitä olivat mm. henkilöstön ammattitaidon kehittäminen, laitoksen toiminnan painopisteiden muutokset jne.

Kuvaus Merivartioston rikostorjunnasta ennen vuotta 1990 luodaan aihetta sivuavan tutkimuksen, aikaisemman lainsäädännön sekä aiheeseen liittyvien kirjallisten lähteiden perusteella (mm. historiikit). Tutkimuksen pääkysymystä lähestytään vuosina 1999 ja 2005 suoritettujen rajavartiolain kokonaisuudistusten, sekä niihin liittyvän lainsäädännön valmistelumateriaalin kautta, jossa sisäasiainministeriö on perustellut lainsäätäjälle tarvetta rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön uudistamiselle sekä toimivaltuuksien lisäämiselle.

Lainsäädäntöhankkeisiin liittyvän materiaalin lisäksi pääkysymykseen vastataan tarkastelemalla rajavartiolaitoksen esikunnan, Suomenlahden merivartioston sekä muiden viranomaisten laatimia asiakirjoja (muistiot, lausunnot, määräykset, ohjeet yms.), jotka liittyvät rikostorjuntaan ja rikostorjunnan organisointiin, siihen liittyvään viranomaisyhteistyöhön. Myös apukysymyksiä tarkastellaan edellä mainittujen kokonaisuuksien avulla, sekä erityisesti PTR -viranomaisyhteistyön (Poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminta) näkökulmasta, josta on olemassa omat säädöksensä sekä lukuisia viranomaisten välisiä yhteistoimintasopimuksia.

Viranomaisyhteistyön tarkastelu on keskeistä koko rikostorjuntaprosessin ymmärtämiseksi, sillä Rajavartiolaitoksen ydintoimintaan liittyvän rikollisuuden torjunta on aina edellyttänyt useiden viranomaisten saumatonta yhteistyötä. Sotien jälkeen, ennen vuosien 1999 ja 2005 suuria lainsäädäntöuudistuksia rajavartiolaitoksen rikostorjunnallinen rooli oli lähinnä muiden viranomaisten toimintaa tukevaa. Lisäksi muilla viranomaisilla, etenkin poliisilla, on aina ollut merkittävä vaikutus rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön uudistushankkeisiin, niin hyvässä kuin pahassa. Myös rajavartiolaitoksen rikostorjuntakyvyn myöhempi kehittäminen on edellyttänyt intensiivistä yhteistoimintaa poliisin ja rajavartiolaitoksen välillä.

Rajavartiolaitoksen toimintaympäristö ja rooli suomalaisessa viranomaiskentässä alkoi muuttua voimakkaasti Neuvostoliiton hajoamisen myötä 1990-luvulla, kun Eurooppaan kohdistuneen sotilaallisen uhkan katsottiin vähentyneen, ja sitä mukaa Eurooppalaisten rajaturvallisuusorganisaatioiden, mukaan lukien Suomen Rajavartiolaitoksen, sisäisen turvallisuuden tehtävät ovat kasvattaneet merkitystään.⁵

⁵ Jaakkola Minna: *Rajaturvallisuuden kehittyminen Euroopan unionissa Kylmän sodan jälkeen*, Raja- ja merivartiokoulun julkaisu 1/2015, s. 8-11.

Neuvostoliiton romahdettua ja Baltian maiden itsenäistyttyä ihmisten ja tavaroiden liikkuvuus lisääntyi merkittävästi Euroopan alueella, jonka myötä myös kansainvälinen ja rajat ylittävä rikollisuus kasvoi huomattavasti, asettaen uusia haasteita myös Suomen rajaturvallisuudelle⁶ ja viranomaisvalvonnan organisoinnille. Myös Euroopan unionin jäsenyys, ja Suomen Rajavartiolaitoksen uusi rooli osana Euroopan unionin ulkorajavalvontaa ovat keskeisesti vaikuttaneet toimintaympäristön muutokseen⁷ ja laitoksen muuttumiseen ”sotilasviranomaisesta lainvalvontaviranomaiseksi”, jota muun muassa rikostorjunnan merkittävästi laajentunut tehtäväkenttä ilmentää.

Merivartioston rikostorjunnan historian yleiskatsausta lukuun ottamatta tämä tutkimus on rajattu alkamaan 1990-luvun alusta. Rajausta puoltaa merkittävien toimintaympäristön muutosten lisäksi myös aikaisemmin mainittu valtioneuvoston vuonna 1989 tekemä periaatepäätös rajatarkastusten siirtämisestä vähitellen poliisilta Rajavartiolaitokselle. Tämän periaatepäätöksen voidaan katsoa vaikuttaneen merkittävästi kehitykseen, joka on ajan kuluessa johtanut Rajavartiolaitoksen roolin muuttumiseen suomalaisessa viranomaiskentässä, ja palauttanut Merivartioston rikostorjunnan näkökulmasta katsottuna takaisin omille syntysijoilleen.

1990-luvun tapahtumien myötä Rajavartiolaitoksen toimintaympäristö muuttui niin merkittävästi, että tuolloin sisäasiainministeriössä nähtiin tarve laitosta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistukselle (Laki Rajavartiolaitoksesta 1999), jollainen oli tehty edellisen kerran vuonna 1975 Kylmän sodan tarpeita silmällä pitäen, ja joka oli auttamattomasti vanhentunut. Rajatarkastusten asteittainen siirtäminen poliisilta Rajavartiolaitokselle loi lainsäätäjille lisäpainetta vauhdittaa meneillä ollutta lainsäädäntöhanketta toimivaltuuksien saattamiseksi tarkoituksenmukaiselle tasolle, jolla Rajavartiolaitos kykenisi suoriutumaan tehokkaasti sille asetetuista uusista vaatimuksista ja tehtävistä.

⁶ Maasalo 2010, s.48.

⁷ Pohjonen Juha: *Rajarauhaa Suomen ja Euroopan puolesta*, Otava Oy, Keuruu 2009, s. 152.

Rajavartiolaitoksen suorittaman rikostorjunnan eräänlaisena merkkipaaluna voidaan pitää vuonna 2005 voimaan tullutta lakia Rajavartiolaitoksesta, johon sisältyvä toimivaltuuksien merkittävä laajentaminen sekä niiden ulottaminen koko valtakunnan alueelle mahdollistivat vakavienkin rikosten⁸ itsenäisen tutkintaprosessin aina rikoksen havaitsemisesta syyteharkintaan saattamiseen saakka. Vuoden 2005 lakiuudistuksen seurauksena rikostorjunnasta tuli rajavartiolaitoksessa kokonaan oma toimialansa, ja Suomenlahden Merivartiostoon alettiin hahmotella erillistä rikostutkintayksikköä, jollainen perustettiin myöhemmin Helsinki-Vantaan lentoaseman yhteyteen. Edellä mainitut vuoden 2005 tapahtumat toimivat tutkimukseni ajallisena päätepisteenä, sillä vuoden 2005 suurten muutosten jälkeen rajavartiolaitosta voitiin pitää uutena, rajat ylittävien rikosten esitutkintaa päätoimisesti suorittavana viranomaisena, jonka toimintamahdollisuuksia sekä henkilöstön osaamista on tasaisesti pyritty tällä saralla parantamaan. Vuoden 2005 jälkeen laitoksen rooli sisäisen turvallisuuden viranomaiskentässä selkiytyi ja kitka muiden PTR -viranomaisten kanssa väheni sen myötä, kun niiden väliset keskinäiset roolit ja vastuut saatiin asianmukaisesti sovittua ja vahvistettua lainsäädännöllä. Rajavartiolaitoksen roolimuuotos on myös pidemmällä aikavälillä kasvattanut, syventänyt ja monipuolistanut rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan viranomaisyhteistyötä.

Tässä tutkimuksessa rikostorjuntaa tarkastellaan ennen kaikkea Suomenlahden Merivartioston näkökulmasta, koko rajavartiolaitosta koskevan kehityksen lisäksi. Tämä perustuu siihen, että Suomenlahden Merivartiostolla on pitkä historia rajat ylittävän rikollisuuden torjunnasta aina 1930-luvulta alkaen, ja jatkuen tähän päivään saakka. Vartioston vastuualue pitää sisällään Suomen kansainvälisimmän ja tärkeimmän rajanylityspaikan, eli Helsinki-Vantaan lentoaseman⁹, sillä on merirajaa Venäjän Federaation kanssa (Euroopan Unionin ulkoraja), ja lisäksi sille kuuluvat kaikki muutkin tavanomaiset, rajavartiolaitoksen hallintoyksikölle kuuluvat tehtävät. Suomenlahden Merivartiosto toimii Suomen tiheimmin asutulla alueella, pääkaupunkiseudulla, joka näkyy vartioston suurina suoritemäärinä, myös rajat ylittävän rikostorjunnan tehtäviin liittyen.

⁸ Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus (20/2004), 2. artikla: ”Vakava rikos tarkoittaa käyttäytymistä, joka täyttää sellaisen rikoksen tunnusmerkistön, jonka enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta tai ankarampi rangaistus.”

⁹ Maasalo 2010, s. 58

Koska Suomenlahden Merivartioston toiminta kattaa kaikki keskeiset rajavartiolaitoksen toiminnan osa-alueet, se kykenee antamaan varsin monipuolisen leikkauksen koko rajavartiolaitoksen rikostorjunnan vaihteista, ja pidän tarkoituksenmukaisena rajata muut vartiostot tutkimuksen ulkopuolelle, jottei tutkimuksesta tulisi liian laajaa. Pidän myös tarkoituksenmukaisena rajata tutkimukseni koskemaan rajat ylittävää rikollisuutta, sillä rajavartiolaitos joutui tekemisiin tämän tyyppisen rikollisuuden kanssa nimenomaan rajatarkastusten vastaanottamisen myötä, ja juuri rajat ylittävän rikollisuuden kasvulla sekä sen tehokkaalla torjumisella on pyritty perustelemaan rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentamista.

Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentaminen on aina aiheuttanut myös vastustusta, ja se on nähty joidenkin virkakuntien edustajien, etupäässä poliisin ja tullin virkamiesten, silmissä myös huolenaiheena. Eräät poliitikotkin ovat olleet sitä mieltä, että vain ja ainoastaan poliisin tulee suorittaa rikostutkintaa, sillä se ollut alusta saakka poliisin ensisijainen tehtävä. Lisäksi rajavartiolaitoksen henkilökunnan valmiuksia laadukkaan rikostutkinnan suorittamiseen on kyseenalaistettu.¹⁰ Ovatpa jotkut nähneet kansalaisten oikeusturvankin vaarantuvan. Näitä näkökulmia on myös sisällytetty tutkimukseen, sillä ne kuvaavat osuvasti valtion virastojen välistä etupiirijattelua ja jatkuvaa kilpailua vähistä resursseista, joka on osaltaan vaikeuttanut ja hidastanut rajavartiolaitoksen roolin muokkaamista. Erityisesti vuoden 1999 laki syntyi todella riitaisassa ilmapiirissä, ja se jäi monelta osin vajavaiseksi.¹¹

1.3. Tutkimusmenetelmät, aikaisempi tutkimus ja tutkimuksessa käytetyt lähteet

Tutkimusmenetelmä noudattaa perinteistä historian tutkimusta ja sisällön analyysiä, jossa asiakirjatutkimus on keskeisessä roolissa. Primaarilähteinä käytetään eduskunnan sähköisestä arkistosta löytyvää lainsäädännön valmistelumateriaalia, joita ovat muun muassa valiokuntien mietinnöt, sidosryhmien lausunnot, sekä hallituksen esitykset liittyen rajavartiolain uudistushankkeisiin vuosina 1999 ja 2005. Primaarilähteitä ovat niin ikään rajavartiolaitoksen esikunnan laatimat, lainsäädännön valmisteluun liittyvät perusteluasiakirjat, joilla sisäasiainministeriö on pyrkinyt perustelemaan lainsäädännön muutostarpeita. Edellisten lisäksi primaarilähteinä toimivat myös asiakirjat, joilla on ohjattu rikostorjunnan organisointia rajavartiolaitoksessa, sekä erityisesti Suomenlahden Merivartiostossa.

¹⁰ Pohjonen 2009, s. 152

¹¹ Sama, s. 155

Kirjallisia julkaisuja (sekundaarilähteet) käytetään Suomen turvallisuusympäristön muutoksen, sekä rikostorjunnan ja viranomaisyhteistyön yleiskuvan muodostamisessa. Sekundaarilähteitä käytetään myös primaarilähteisiin kohdistuvassa vertailussa (verifiointi), joka kuuluu osaltaan lähdekritiikkiin, jonka kautta primaarilähteitä ja niiden paikkansapitävyyttä on tässä tutkimuksessa arvioitu. Näitä lähteitä ovat muuten muassa Rajavartiolaitoksen toimintakertomukset ja ministeriöiden julkaisut, rajaturvallisuutta ja viranomaisyhteistyötä käsittelevä kirjallisuus, aiheeseen liittyvä tutkimus sekä opinnäytteet.

Tutkimuksessani ei ole paneuduttu yksittäisiin rikostutkinnan suoritteisiin tai tilastoihin, eikä vartioston tutkimiin yksittäisiin rikostapauksiin. Tutkimuksen painopiste on keskittynyt rikostorjuntaan toimialana, sekä sen keinovalikoimaan, siihen liittyvään lainsäädäntöön ja toimivaltuuksiin, viranomaisyhteistyöhön ja rikostorjunnan sisäiseen ohjeistukseen sekä organisointiin, ja näiden kokonaisuuksien muutoksen kuvaamiseen. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan jonkin verran niitä toimenpiteitä, joita rikostorjunnan muuttuminen on edellyttänyt rajavartiolaitokselta. Näitä ovat esimerkiksi henkilöstön ammattitaidon kehittämiseen tähtäävät toimenpiteet, virkamiesvaihdot ja kansainvälisen yhteistyön syventäminen.

Suomenlahden Merivartioston rikostorjunnasta tai rajavartiolaitoksen rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan kehittymisestä ei ole aikaisemmin tehty erillistä tutkimusta. Lähimmäksi omaa tutkimusaiheittani pääsee Jarmo Kempin Pro Gradu Lappeenrannan teknillisestä yliopistosta vuodelta 2009, jonka aiheena oli ”Rikostutkinta Kaakkois-Suomen rajavartiostossa ja siihen liittyvät erityispiirteet”. Kyseinen tutkimus on rikosoikeustieteellinen, ja se keskittyy esittämään rikosprosessin eri vaiheissa olevia keskeisiä vaikutuksia ja erityispiirteitä, joita ilmenee erityisesti esitutkinnan toimittajan näkökulmasta (Kaakkois-Suomen Rajavartiosto). Tutkimuksessa on jonkin verran aineistoa liittyen rajavartiolaitoksen lainsäädännön kokonaisuudistuksiin 1999 ja 2005.

Marko Saareksin Maanpuolustuskorkeakoululle vuonna 2005 tekemässä diplomityössä ”*Rajavartiolaitoksen rooli esitutkintaviranomaisena*” on käsitelty rajat ylittävän rikollisuuden nykytilaa, mutta myös tämä työ on pääasiassa rikosoikeustieteellinen sisältäen kriminologista tutkimusta, eikä juuri kuvaa rajat ylittävän rikollisuudentorjunnan kehittymistä tai kehitykseen vaikuttavia taustatekijöitä muuta kuin nimellisesti. Lisäksi Saareksin tutkimuksen fokus on maarajalla.

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnallisiin tehtäviin viitataan useassa julkaisussa, joista muun muassa seuraavia olen käyttänyt lähteinä omassa tutkimuksessani: Esa Sundbäckin kirja *Merivartiointia 75 vuotta – Merivartiolaitoksen ja merivartioston historia 1930 – 2005* kertoo Merivartiolaitoksen perustamisesta, sekä merivartioston tehtävistä ja kalustosta tänä aikana. Kirjassa ei käsitellä juurikaan 1990-lukua, sekä sitä tuoreempaa tietoa. Rikostorjuntaa siinä käsitellään ylipäänsä vain hyvin pintapuoleisesti, mutta teos auttaa osaltaan muodostamaan kokonaiskuvan Suomenlahden Merivartioston perustamisesta, sekä sen ensimmäisistä tehtävistä rikostorjuntaan liittyen (mm. salakuljetuksen ennalta estäminen ja paljastaminen). Teos kuvaa myös merivartioston ja rajavartiolaitoksen rooliin liittyviä historiallisia erityispiirteitä.

Juha Pohjosen kirja *Rajarauhaa – Suomen ja Euroopan puolesta* valaisee Rajavartiolaitoksen tapahtumia Neuvostoliiton hajoamisen aikana, ja sen jälkeen. Kirjassa käydään läpi myös vuoden 1999 ja 2005 lakimuutoksia, sekä avataan jonkin verran sitä, miten Euroopan Unioniin liittyminen on osaltaan vaikuttanut rajavartiolaitoksen roolin muuttumiseen, korostaen laitoksen merkitystä sisäisen turvallisuuden viranomaisena.

Erkki Maasaloon laatima Poliisikoulun vuoden 2010 julkaisu *90 vuotta yhteisen turvallisuuden puolesta* toimii lähteenä koskien Poliisi- Tulli- ja rajaviranomaisten yhteistyötä muun muassa rikostorjuntaan liittyen, sekä valaisee niitä vaiheita, jolloin rajatarkastukset siirrettiin asteittain poliisilta rajavartiolaitoksen vastuulle. Ennen lainsäädännön kahta kokonaisuudistusta Suomenlahden Merivartioston suorittama rikostorjunta oli lähinnä PTR -yhteistyötä, joten kirjasta on ollut selkeää hyötyä omassa tutkimuksessani viranomaisyhteistyön aihealueen näkökulmasta, kuten esimerkiksi viranomaisyhteistyöhön liittyvien haasteiden hahmottamisessa.

Uuno Peltoniemen, Kai Säterin ja Ilmari Kirjavaisen laatima *Rajavartiolaitos 1919–1969* täydentää osaltaan muuta kirjallisuutta, ja erityisesti Merivartiolaitoksen toimintaa sotien aikana. Kirjassa tarkastellaan myös rajavartiolaitoksen ja merivartiolaitoksen yhdistämiseen liittyviä taustatekijöitä ja siihen liittyvää problematiikkaa.

1.4. Käsitteet ja määritelmät

Toimivalta on julkiseen valtaan kuuluvan toimeenpanovallan käyttämistä, joko julkisen viranomaisen tai yksityishenkilön toimesta, lainsäädännön nojalla. Suomessa viranomaisen toimivalta perustuu aina lakiin, ja viranomaisen on oikeutettu käyttämään julkista valtaa ainoastaan lakisääteisten tehtäviensä toteuttamiseen. Toimivalta mahdollistaa viranomaisen puuttumisen yksilön oikeudelliseen asemaan sekä sellaisten toimenpiteiden suorittamisen, jotka ilman lakiin perustuvaa toimivaltuutta olisivat rangaistavia. Lisäksi toimivaltuudet oikeuttavat viranomaisen ratkaisemaan hallinnollisen prosessin mukaisia lupa-asioita.¹²

Rikostorjunnalla tarkoitetaan rikosten ennalta estämistä, selvittämistä, paljastamista ja syyteharkintaan saattamista. Rikoksen ennalta estämistä on rikokseen puuttuminen, ennen kuin tekoa on ehditty toteuttaa. Rikosten paljastaminen pitää sisällään toimenpiteitä, joiden tarkoitus on paljastaa toteutuneen, tai vielä toteutumattoman taikka suunnitteilla olevaan rikokseen liittyviä tekijöitä, jotka luovat perustan esitutkinnan käynnistämiseksi. Rikosten selvittäminen tarkoittaa viranomaisen toimenpiteitä, jotka toteutetaan esitutkintakynnyksen ylityttyä. Rikosten esitutkinnasta ja esitutkintaan liittyvistä pakkokeinosta säädetään esitutkintalaissa ja pakkokeinolaissa.¹³

Rajavartiolaitoksessa rikostorjunta liittyy rajaturvallisuuden ylläpitämiseen ja sen keinovalikoimaan kuuluivat vuonna 2004 mm. rikosten esitutkinta, rikostiedustelu ja -analyysitoiminta, tietolähdetoiminta, tarkkailu ja tarkkailua tukevaa tekninen valvonta. Näitä rikostorjunnan toimenpiteitä täydentävät rajavartiolaitoksen suorittamat rajatarkastukset, rajavalvonta, viranomaisyhteistyö sekä PTR -toiminta.¹⁴

¹² Saareks, Marko: *Rajavartiolaitoksen rooli esitutkintaviranomaisena*, diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu 2005, s. 8.

¹³ ”Rikostorjunta”. Sisäministeriön www-sivusto, <www.intermin.fi/fi/turvallisuus/rikostorjunta>, 6.1.2016.

¹⁴ Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan organisointi, 30.9.2004, dnro:2219/409/2004, RVLE:n arkisto, s. 2.

Rikostiedustelulla tarkoitetaan rikostorjunnan tehtävien näkökulmasta merkityksellisen tiedon hankintaa sellaisista henkilöistä joita epäillään rikoksesta, joiden epäillään syyllistyvän rikokseen tai myötävaikuttavan sellaiseen. Toiminnan tarkoituksena on pyrkiä estämään tai paljastamaan luvaton toiminta, luoda esitutkinnan edellytykset, sekä tuottaa esitutkintaa tukevaa tietoa tutkintaprosessin aikana. Rikostiedustelutietoa saadaan rajavartiolaitoksen toiminnassa rajavalvonta- ja tarkastustoimenpiteiden yhteydessä, kansainvälisen yhteystoiminnan ja siihen liittyvän tietojenvaihdon kautta, yhteistoimintaviranomaisilta, sekä lisäksi ulkopuolisilta tahoilta mukaan lukien tietolähteet. Rikostiedustelutietoa voidaan käyttää hyväksi luvattoman toiminnan ennalta estämisessä ja paljastamisessa, sekä esitutkinnan tukena. Lisäksi rikostiedustelutieto muodostaa keskeisen osan rikosanalyysistä, jossa saatua tietoa pyritään analysoimaan rikosten ennalta estämiselle, selvittämiseksi ja paljastamiselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, sekä viranomaistoiminnan ja -resurssien tehokkaaksi suuntaamiseksi. Analyysijä voidaan lisäksi hyödyntää viranomaisten tulosehjäuksen sekä päätöksenteon tukena, ja niitä tehdään laitoksen kaikilla toiminnan tasoilla (strateginen, operatiivinen, taktinen).

15

PTR -yhteistyöllä ja PTR -toiminnalla tarkoitetaan poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen toimintaa, jolla edistetään näiden viranomaisten yhteistoimintaa, sekä toimintalinjojen toteuttamista siten, että niille laissa säädetyt valvontatehtävät, rikostorjunnan tehtävät, kansainvälisen yhteistyön tehtävät, sekä muut yksittäiset virkatehtävät toteutetaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja kustannustehokkaasti. Lisäksi yhteistyöllä tarkoitetaan virkatehtävien suorittamista toisen PTR -viranomaisen tehtäväalueella kyseisen viranomaisen puolesta tai tätä avustaen, sekä viranomaisten yhteisellä tehtäväalueella toimimista. PTR -yhteistyötä on ollut olemassa eri muodoissa lähes koko Suomen itsenäisyyden ajan, ja tätä Suomalaista viranomaisyhteistyön mallia voidaan pitää erittäin esimerkillisenä ja toimivana ratkaisuna Euroopan unioninkin mittapuulla tarkastellen.¹⁶

¹⁵ Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja 2004, dnro: 2219/409/2004, s. 2.

¹⁶ Maasalo 2010, s. 5.

Rajatarkastuksella tarkoitetaan sellaisia viranomaisen suorittamia hallinnollisia kuulemis- ja tarkastustoimenpiteitä, joilla pyritään selvittämään henkilöiden maahantulo- ja maastalähtöedellytykset. Samalla rajatarkastustoimenpitein pyritään ennalta estämään ja paljastamaan rajat ylittävää rikollisuutta, kuten laittomaan maahantuloon liittyviä rikoksia, vaarallisten esineiden ja aineiden tai väärennettyjen asiakirjojen hallussapitoa, sekä rikoksella hankitun omaisuuden ja rikoshyödyn siirtelemistä valtiosta toiseen. Lisäksi rajatarkastuksella pyritään havaitsemaan viranomaisten etsintäkuuluttamia henkilöitä, maahantulokiellossa tai matkustuskiellossa olevia, tai sellaisia henkilöitä joiden voidaan perustellusta syystä epäillä vaarantavan yleistä järjestystä ja -turvallisuutta. Rajatarkastus ei edellytä esimerkiksi rikosepäilyä, vaan tarkastustoimenpide voidaan lain mukaan kohdistaa henkilöön yksinomaan henkilön rajanylitysaikojen perusteella. Rajatarkastuksen hallinnollisesta luonteesta huolimatta siihen voi sisältyä samankaltaisia toimenpiteitä, joita suoritetaan esitutkinnan turvaamiseksi pakkokeinoina nojalla. Rajatarkastuksen yhteydessä paljastuneeseen rikokseen liittyen rikoksesta epäiltyyn henkilöön kohdistetaan esitutkinta ja pakkokeinolaissa säädettyjä toimivaltuuksia.¹⁷

Tässä tutkimuksessa käytetään selvyuden ja yhtenäisyyden vuoksi termiä rajatarkastus, koska se kuvaa parhaiten sitä toimenpiteiden kokonaisuutta, joka kohdistetaan henkilöön rajanylityksen yhteydessä. Ennen rajatarkastusten siirtymistä poliisilta rajavartiolaitokselle käytettiin rajatarkastuksesta vakiintuneesti termiä passintarkastus, jolloin mukana olevien matkatavaroiden tarkastukset kuuluivat tullille. Termi rajatarkastus vakiintui käyttöön jo 1990-luvun puolivälissä, ja määriteltiin tarkemmin rajavartiolaitoksen kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 1999.

Rajat ylittävällä rikollisuudella tarkoitetaan rikollista toimintaa, joka ylittää valtioiden rajoja. Toiminta on kansainvälistä ja taustalla toimii usein ammattimainen ja järjestäytynyt rikollisorganisaatio. Rajat ylittävä rikollisuus on monialarikollisuutta, johon kuuluu laaja skaala Rikoslaisissa rangaistavaksi säädettyjä tekoja. Suomalaisista viranomaisista erityisesti rajavartiolaitos on avainasemassa tällaisen rikollisuuden torjumisessa, sillä rajavartiolaitos toimii valtakunnan rajoilla ja rajanylityspaikoilla, ollen usein ensimmäinen viranomainen joka kohtaa rajat ylittävää rikollisuutta.

¹⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksesta, 30.4.1998, HE 42/1998.

Laittomalla maahantulolla tarkoitetaan matkustamista tai siirtymistä valtiosta toiseen lainvastaisesti tai ilman asianmukaisia maahantulon edellytyksiä. Laittoman maahantulon tarkoituksena on usein siirtolaisuus, mutta myös rikollinen toiminta. Laittomaan maahantuloon liittyy usein ihmisten salakuljettamista, väärää asiakirjoja, turvapaikka- sekä perheen yhdistämismenettelyn väärinkäyttämistä, luvaton maassa oleskelua, lumeavioliittoja sekä perinteistä rikollisuutta, kuten talousrikollisuutta tai huumerikollisuutta. Toiminnan taustalla ovat usein kansainväliset ja hyvin järjestäytyneet rikollisryhmät, joiden toimintatavat ovat ajoittain raakoja ja häikäilemättömiä, saattaen uhrin varsin epäinhimillisiin oloihin esimerkiksi kuljetuksen aikana.¹⁸ Laittoman maahantulon keinot ovat usein monimuotoisia.

Ihmiskaupalla tarkoitetaan ” hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaa henkilöiden värväystä, kuljettamista, siirtämistä, kätkemistä tai vastaanottamista voimankäytöllä uhkaamisen tai voimankäytön tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla, taikka toista henkilöä vallassaan pitävän henkilön suostumuksen saamiseksi annetun tai vastaanotetun maksun tai edun avulla.”¹⁹ Laiton maahantulo liittyy usein läheisesti ihmiskaupparikollisuuteen.

Rikosten esitutkinnalla tarkoitetaan sen selvittämistä, onko rikos tapahtunut, millaisissa oloissa se on tapahtunut, ja keitä rikos koskee. Selvitettäviin asioihin kuuluvat muiden muassa aiheutunut vahinko, saavutettu rikoshyöty ja mahdolliset asianomistajan eli uhrin vaatimukset. Esitutkinnan toimittamisesta säädetään esitutkintalaissa. Rajavartiolaitos on esitutkintaviranomainen, poliisin ja tullin ohella. Lisäksi puolustusvoimat on toimivaltainen toimittamaan esitutkinnan eräissä tapauksissa.²⁰

¹⁸ Rajavartiolaitoksen esikunnan muistio: Laittoman maahantulon torjunnan yhteistyötapaaminen, 10.1.2003, dnro: 1480/00/2002, RVLE:n arkisto.

¹⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskaupaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevien lisäpöytäkirjojen hyväksymisestä ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain 20 luvun ja järjestyslain 7 ja 16 §:n muuttamisesta, 22.12.2005, HE 221/2005.

²⁰ ”Rikosten esitutkinta”. Suomen poliisin www-sivusto: <https://www.poliisi.fi/rikokset/rikoksen_esitutkinta>, 11.3.2016.

2. TOIMINTAYMPÄRISTÖ MUUTOKSESSA

2.1. Merivartiosto rikoksia torjuvana lainvalvontaviranomaisena ennen Neuvostoliiton hajoamista

Merivartiointi Suomenlahdella aloitettiin kesäkuussa 1930, jolloin kyseisen vuoden touku-kuussa perustetun Merivartiolaitoksen alaisuuteen perustettiin Suomenlahden Merivartiopiiri, johon kuului yhdeksän merivartioasemaa. Tuolloin tehtäviin kuului muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä tullivalvontaa²¹, jolla pyrittiin ennen kaikkea estämään laajamittainen alkoholin salakuljetustoiminta Suomen rannikolla. Valtiovalta oli toki ulottanut toimintaansa merialueelle jo ennen Merivartiolaitoksen perustamista, jolloin viranomaisvalvontaa Suomen rannikolla oli hoitanut muun muassa Luotsilaitos, jolle kuului aikanaan eräitä tullaustehtäviä oman päätoimensa ohessa, sekä Tullilaitos joka ulotti valvontansa avomerelle saakka jo Ruotsin vallan aikana.²² Vastikään itsenäistyneeseen Suomeen salakuljetettiin vuosina 1919 - 1932 voimassa olleesta kieltolaista johtuen huomattavia määriä alkoholia, jolloin tarve erillisen Merivartiolaitoksen perustamiselle syntyi nimenomaan rikos-torjunnallisesta tarpeesta johtuen, sillä merellä ei tuohon aikaan ollut varsinaista poliisiviranomaisen kaltaista toimijaa.

Viranomaisvalvonnan lisäresurssit erityisesti salakuljetuksen estämiseen liittyen jätettiin vähemmälle huomiolle, joka asetti silloisen päävalvontaviranomaisen eli tullilaitoksen haastavaan tilanteeseen salakuljetustoiminnan lisääntyessä koko 1920-luvun ajan. Merivartiolaitoksen perustamisvuonna 1930 tullilaitos oli takavarikoinut laittomasti maahan tuotua alkoholia yli miljoona litraa, todellisten salakuljetusmäärien ollessa arvioiden mukaan ainakin kuusinkertaisia takavarikkomääriin nähden.²³ Todellista kykyä ilmiön hallitsemiseksi ei ollut olemassa, ja salakuljetuksen torjuntakeinojen tehostaminen oli koko 1920-luvun ajan merkittävä haaste, johon on pyritty jo tuolloin vastaamaan ennen kaikkea sisäisen turvallisuuden viranomaisyhteistyöllä ja sen kehittämällä.

²¹ ”Historiaa lyhyesti”. Rajavartiolaitoksen www-sivusto: <www.raja.fi/slmv/historia>, 14.9.2015.

²² Peltoniemi, Säteri, Kirjavainen: *Rajavartiolaitos 1919–1969*, Rajamme vartijat ry, Länsi-Savon kirjapaino oy, 1969, s. 146.

²³ Sundbäck 2005, s. 10.

Ensimmäinen PTR -viranomaisyhteistyötä koskeva säädös on valtioneuvoston päätös vuodelta 1927, joka koski poliisin ja tullilaitoksen yhteistoimintaa sekä virka-apuvelvoitetta toiselle viranomaiselle. Lisäksi viranomaiset velvoitettiin toistensa säännönmukaiseen informointiin sekä yhteystietojen vaihtoon. Tämä säädös yhteistyöstä liittyi keskeisesti salakuljetuksen torjuntaan.²⁴

Salakuljetuksenvastaisen taistelun epäonni johtui 1920-luvulla pitkälti siitä, että viranomaisvalvonta merialueella oli varsin puutteellisesti järjestetty. Lisäksi valvonnassa käytettävä kalusto oli auttamattoman vanhentunutta²⁵. Veronkantoviranomaisena itseään pitävä tulli ei kyennyt hoitamaan menestyksekkäästi merialueen yleisvalvontatehtäviä, ja esitti tätä varten perustettavaksi uuden erillisen valvontaviraston, jolle oli tarkoituksena siirtää päävastuu salakuljetuksen valvonnasta sekä siihen liittyvistä vastatoimista merellä. Uuden viraston perustaminen oli myös toimenpide valtionhallinnon kasvojen säilyttämiseksi tilanteessa, jossa aloite oli salakuljettajilla, valtion näyttäytyessä tilanteessa voimattomalta.²⁶

Merivartiolaitoksen sisäinen järjestys oli tehokkuussyistä johtuen alusta saakka sotilaallinen, mutta virasto liitettiin sisäasiainministeriön alaisuuteen, jotta muun muassa maalla toimiva yhteistyöviranomaisena eli poliisi olisi saman ministeriön alaisuudessa.²⁷ Sijoitus sisäasiainministeriöön vaikuttaa loogiselta toiminnan tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta, sillä poliisi oli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rikostorjunnan päävastuuviranomaisena. Näin sisäasiainministeriön antamat, lainvalvontaan liittyvät määräykset koskettivat kerralla molempia valvontaviranomaisia, eikä niidenvälinen yhteistoiminta ollut riippuvainen kahden eri ministeriön välisestä yhteistyöstä, kuten tilanne oli valtiovarainministeriön kuuluvan tullin kanssa.

Uuden viraston tehtäväkenttä oli varsin laaja-alainen. Tullivalvonnan lisäksi Merivartiolaitoksen oli määrä suorittaa muun muassa laittoman maahantulon valvontaa, vesiliikenne-rikkomusten valvontaa sekä erävalvontaa.²⁸

²⁴ Maasalo 2010, s. 7.

²⁵ Peltoniemi, Säteri, Kirjavainen 1969, s. 151.

²⁶ Sundbäck 2005, s. 10–11.

²⁷ Sama, s. 13.

²⁸ Sama.

Merivartijan toimivaltuudet oli määrätty siten, että merivartiomies noudatti soveltuvin osin, mitä tullisäännöissä oli tulliviranomaisen toimivallaksi säädetty, sekä mitä muuten oli poliisin toimivallaksi säädetty. Tullirikosten tutkimisen osalta merivartiomiesten oli määrä toimia pääasiassa oma-aloitteisesti, mutta muiden rikosten osalta noudatettiin pitkään jatkunutta käytäntöä, jossa Merivartiolaitos hoitaisi tutkinnan turvaamisen alkutoimenpiteineen²⁹, poliisin vastatessa jatkotutkinnasta ja rikosten syyteharkintaan saattamisesta. Tehtäväkenttensä, toimivaltuuksiansa ja toiminnan edellyttämän viranomaisyhteistyön näkökulmasta uutta Merivartiolaitosta voitiin pitää merellisen lainvalvonnan ja rikostorjunnan yleisviranomaisena.

Merivartiolaitoksen henkilöstön ja kaluston rungon muodostivat tullin merivalvontaorganisaatioon aikaisemmin kuulunut henkilökunta sekä kalusto.³⁰ Asiantuntija-apua uuden laitoksen organisointiin, ja sen perustamiseen liittyvään lainsäädännönvalmisteluun haettiin merenkulkuhallituksesta, rannikkolaivastosta, sekä poliisista.³¹ Uuden laitoksen roolia nimenomaan poliisiviranomaisena korostettiin, Eduskunnan suhtautuessa hieman epäluuloisesti laitoksen rooliin osana sotilaallista maanpuolustusta.³²

Valtionhallinto panosti alusta saakka huomattavasti Merivartiolaitoksen kykyyn suoriutua mahdollisimman itsenäisesti sille säädettyjen valvontatehtävien yhteydessä paljastuneiden rikosten esitutkinnasta. Koska valmista tutkintaorganisaatiota ei ollut olemassa, ja uuden organisaation luominen alusta saakka olisi todennäköisesti vienyt liikaa aikaa, ottaen huomioon kipeä tarve rannikolla tapahtuvan salakuljetusrikollisuuden hallitsemiseksi, päätettiin riittävä osaamisen taso varmistaa muilla keinoin.

Merivartiolaitoksen esikunnan organisaatioon luotiin tutkintatoimisto, jonka ensimmäiseksi toimistopäälliköksi valittiin entinen poliisivirkailija, ja toimiston rungon muodostivat Keskusrikospoliisia edeltäneen Rikostutkimuskeskuksen kolmannen osaston henkilökunta, joka siirtyi Merivartiolaitoksen palvelukseen sellaisenaan. Toimiston henkilökuntaa rekrytoitiin myös muualta poliisista sekä tullilaitoksen henkilökunnan piiristä.³³

²⁹ Peltoniemi, Säteri, Kirjavainen 1969, s. 153.

³⁰ Maasalo 2010, s. 15.

³¹ Sundbäck 2005, s. 11–13.

³² Sama, s. 16.

³³ Peltoniemi, Säteri, Kirjavainen 1969, s. 154.

Osalla tutkintatoimiston henkilökunnasta oli vangitsemisoikeus, ja toimisto suoritti tehtäviinsä liittyen kuulusteluja rikoksesta epäillyille, sekä harjoitti myös tietolähdetoimintaa. Toimistolla oli käytössään kortistoon perustuva henkilötietorekisteri, mukaan lukien valokuvakoelma, joiden tietoja käytettiin hyväksi salakuljettajien tunnistamisessa. Merivartiolaitos harjoitti myös laajaa rikostiedustelutoimintaa, jossa yhteistyötä tehtiin sekä kotimaassa muiden viranomaisten kanssa, että ulkomailla sijainneiden suurlähetystöjen ja konsulaattien kanssa. Myös kansainvälinen tutkintayhteistyö, sekä analyysitoiminta muun muassa Ruotsin tulliviranomaisten ja Viron rajavartiollahituksen kanssa oli arkipäivää,^{34,35} ja toisinaan jouduttiin jopa turvautumaan diplomatian keinoihin sekä valtioiden välisiin sopimuksiin rikollisen toiminnan rajoittamiseksi ja hankaloittamiseksi.³⁶

Merivartiolaitoksen henkilökuntaa koulutettiin poliisilaitoksen järjestämällä erikoiskursseilla, ja laitoksen omilla ”talvikursseilla”, joiden opettajat oli hankittu niin puolustuslaitoksesta kuin poliisikoulustakin.³⁷ Muista organisaatioista siirtyneille sekä erityisesti puolustuslaitoksen ulkopuolelta palvelukseen otetuille järjestettiin koulutusta, joilla henkilöstö pyrittiin sopeuttamaan sotilasorganisaatioon. Muun muassa voimankäyttökoulutukseen sekä ampumakoulutukseen panostettiin.³⁸ Näitä taitoja tarvittiin, sillä merivartiomiehet joutuivat aika-ajoin varsin väkivaltaisiin yhteenottoihin salakuljettajien kanssa, ja tulitaistelut virkamiesten sekä rikollisten välillä olivat tuona aikana turhankin yleisiä.³⁹ Itäisellä Suomenlahdella päänvaivaa tuottivat loikkarit, jotka pyrkivät yleensä loikkaamaan Suomesta Neuvostoliittoon työtä etsimään. Lisäksi laitos joutui tekemisiin vakoilijoiden kanssa, sekä tutkimaan alueloukkauksia.⁴⁰ Merivartiolaitoksen (nyk. merivartioston) toimintaan on siis aina sisältynyt merkittävästi rikollisuudentorjuntaa, jolla on ollut alusta saakka rajat ylittävä luonne. Myös viranomaisten vastatoimet näihin rikoksiin liittyen ovat edellyttäneet kansainvälistä ulottuvuutta sekä yhteistyötä ulkomaisten viranomaisten kanssa. Toimiminen valtioiden välisillä rajoilla sekä ulkomaalaisten henkilöiden kanssa edellytti henkilökunnalta myös ulkopoliittista pelisilmää.

³⁴ Peltoniemi, Säteri, Kirjavainen 1969, s. 196-197.

³⁵ Kosonen, Pohjonen: *Isänmaan portinvartijat – Suomen rajojen vartiointi 1918-1994*, Otava Oy, Keuruu 1994, ISBN 951-1-13106-0, s. 231.

³⁶ Sama, s.189.

³⁷ Sama, s. 225.

³⁸ Peltoniemi, Säteri, Kirjavainen 1969, s. 177.

³⁹ Sama, s. 184-187.

⁴⁰ Sundbäck 2005, s. 29.

Huolimatta siitä, että poliisiluonteista Merivartiolaitosta koskeneeseen lakiin ei laitoksen perustamisvaiheessa sisällytetty lainkaan viittauksia sen suhteesta Puolustusvoimiin, oli laitosta perustettaessa ennakoitu sen roolia sotilaallisessa maanpuolustuksessa. Muun muassa vartiomoottorivenekalustoa (VMV) suunniteltiin käytettäväksi kauppamerenkulun saattotehtäviin⁴¹, joihin kuuluivat laivojen suojaaminen muun muassa sukellusveneitä ja lentokoneita vastaan. Lisäksi veneitä suunniteltiin käytettäväksi rannikon tiedustelutoimintaan. Merivartiolaitoksen henkilöstön katsottiin myös muodostavan laivaston koulutetun reservin.⁴²

Eräs syy Merivartiolaitoksen maanpuolustuksellisen roolin tarkoitukselliseen väheksymiseen ja poliisiviranomaisroolin korostamiseen perustui Ahvenanmaan maakunnan erityisasemaan. Alue oli keskeinen Merivartiolaitoksen operoinnin kannalta niin merellisen viranomaisvalvonnan, kuin alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen liittyvän merirajavalvonnan näkökulmasta. Maakunnan demilitarisointisopimus esti sotilaallisen toiminnan sen alueella lähes kokonaisuudessaan.⁴³ Tässä vaiheessa on syytä huomata, että rajavartiolaitos ja Merivartiolaitos olivat ennen sotia kaksi täysin erillistä virastoa, joskin niillä oli yhteisiä intressejä rajavalvonnan osa-alueella ja sen myötä todennäköisesti myös jonkinasteista viranomaisyhteistyötä, ainakin sisäasiainministeriön tasolla. Rajavartiolaitos oli olemukseltaan huomattavasti sotilaallisempi ja lähempänä puolustuslaitosta, Merivartiolaitoksen näyttäytyessä ulospäin selkeästi lainvalvontaviranomaisena.

Vuonna 1931 Suomen meripuolustuksen komentaja Väinö Valveen johdolla laadittiin varsin yksityiskohtaisia suunnitelmia Merivartiolaitoksen käyttöperiaatteista sotatilanteessa, ja Valve esitti tuolloin laitoksen kaluston sekä henkilökunnan siirtämistä liikekannallepanovaiheessa rannikkopuolustukselle tai merivoimiin ennakkoon laaditus, niin kutsutun alusvarausjärjestelmän mukaisesti.⁴⁴ Vuonna 1933 ajatusta vietiin pidemmälle, ja saman vuoden kesäkuussa voimaan astuneessa puolustuslaitosasetuksessa todettiin Merivartiolaitoksen muodostavan puolustuslaitoksen, suojeluskuntajärjestön ja rajavartiolaitoksen kanssa sodanajan puolustusvoimat.⁴⁵

⁴¹ Sundbäck 2005, s.33.

⁴² Rautiokoski Jari: *Merivartiolaitoksen asema maanpuolustuksessa 1930–1939*, esiupseerikurssin tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu 2010, s. 11–12.

⁴³ Sama, s. 13.

⁴⁴ Sundbäck 2005, ss. 38, 41.

⁴⁵ Peltoniemi, Säteri, Kirjavainen 1969, s.204.

Syyskuussa 1939 turvallisuuspoliittinen ilmapiiri oli kiristynyt Itämeren alueella ja vastineeksi Suomen hallitus antoi puolueettomuusjulistuksen,⁴⁶ jolloin Merivartiolaitos velvoitettiin suorittamaan Suomen aluevesien puolueettomuusvartiointia, samalla kun Merivoimat suoritti omia valmistelujaan liittyen mahdolliseen sodanuhkaan.⁴⁷ Syksyn mittaan käytiin ankaraa vääntöä käskyvaltasuhteista Merivoimien ja Merivartiolaitoksen välillä. Merivoimien Valve oli yrittänyt antaa Merivartiolaitosta koskevia määräyksiä ohi sisäasiainministeriön, ilman eduskunnan päätöstä laitoksen alistamisesta meripuolustuksen alaisuuteen. Tapahtuma vastustusta Merivartiolaitoksen henkilökunnassa, joka pelkäsi merellisen poliisitoiminnan vaarantuvan mahdollisen alistuksen myötä.⁴⁸ Eihän Merivoimien päällystöllä ollut koulutuksen ja kokemuksensa puolesta edellytyksiä järjestää ja johtaa poliisitoiminnan kaltaista merivartiointia, jossa toiminnan luonne poikkeaa suuresti sodankäyntiin tähtäävästä laivastopalveluksesta. Merivoimien vaatimusten taustalla on saattanut olla myös ymmärtämättömyys niiden tehtävien luonteesta, joita merivartiopalvelus on sisältänyt.

Lokakuussa 1939 Merivoimien komentaja määrättiin asetuksella vastaamaan aluevesien puolueettomuusvartiointin toimeenpanosta ja asetuksen suomin valtuuksin Merivartiolaitoksen yksiköt alistettiin puolustuslaitoksen osastoihin. Merivartiolaitoksen aikakausi voitiin tällöin katsoa päättyneeksi.⁴⁹ Sodan aikana lohkojen miehistövajeen vuoksi merivartijat päätyivät usein muunlaisiin tehtäviin, kuin varsinaisiin meripoliisitehtäviin ja sodan aikana merivartiotoiminnan voidaan katsoa suurimmaksi osaksi lamaantuneen.⁵⁰ Välikauhan aikana Merivoimat olisi halunnut ottaa huolehtiakseen kaikki Merivartiolaitokselle kuuluneet tehtävät ja liittää sen pysyvästi sotilasjohdon alaisuuteen. Sisäasiainministeriö tyrmäsi näkemyksen, todeten meripoliisitoiminnan olleen alennustilassa ja vaati alistussuhteen välitöntä purkamista. Merivartiointin siirtämistä Merivoimille pidettiin lainvastaisena, sillä Merivartiolaitos oli perustettu alun alkaen rikoksia estäväksi lainvalvontaviranomaiseksi, eikä lain mukaan puolustuslaitokselle voitu antaa poliisitehtäviä.⁵¹ Jatkosodan syttyminen palautti Merivartiolaitoksen uudelleen sotilasjohdon alaisuuteen, ja merivartiomiehet suorittivat meripoliisitoimintaa sekä osallistuivat taistelutehtäviin osana sodanaikaisia rannikonpuolustusjoukkoja.⁵²

⁴⁶ Sundbäck 2005, s. 70.

⁴⁷ Peltoniemi, Säteri, Kirjavainen 1969, s. 205.

⁴⁸ Sundbäck 2005, ss. 68, 72.

⁴⁹ Peltoniemi, Säteri, Kirjavainen 1969, s. 205-206.

⁵⁰ Sundbäck 2005, s. 75-79.

⁵¹ Sama, s. 90-95.

Jatkosodan päätyttyä, vuoden 1944 loppupuolella valtiovalta ryhtyi toimenpiteisiin rajavartioston normalisoimiseksi ja Paasikiven hallitus ryhtyi valmistelemaan rajavartiolaitosta koskevaa lainsäädännön kokonaisuudistusta, jonka eduskunta hyväksyi Joulukuun 19. päivänä 1944. Lakiuudistuksen myötä Merivartiolaitos liitettiin osaksi rajavartiolaitosta. Puoltava seikka oli se, että molemmat organisaatiot vastasivat osaltaan Suomen rajavalvonnasta, ja niiden tehtäväkentässä oli useita liittymäpintoja, erityisesti laittoman henkilöliikenteen torjunnan saralla. Tilanne herätti erityisesti merivartijoissa voimakasta protestimielialaa, sillä kaksi eri laitosta omasi hyvin erilaisen tehtäväkentän, sekä toisistaan poikkeavan toimintakulttuurin.⁵³ Edellä mainittu toimintakulttuurillinen ero on osittain tänäkin päivänä nähtävissä maa- ja merirajan henkilöstön välillä. Erityisesti jälkimmäisen miehistön keskuudessa korostetaan usein tehtävien siviililuonnetta sekä merivartiostojen roolia ”yleisenä pelastus- ja turvallisuusviranomaisena”.

Sotien jälkeen PTR -viranomaisyhteistyöhön alettiin jälleen kiinnittää enemmän huomiota vuonna 1965, jolloin yhteistoimintaa kehitettiin tullin ja rajavartiolaitoksen välillä. Myös poliisi saatiin tiiviimmin mukaan toimintaan 1960-luvun loppupuolella, lisääntyneen huumausaineiden maahantuonnin myötä, jolloin viranomaisten yhteistyö rikostorjuntaan liittyen sai jälleen tuulta purjeisiin.⁵⁴ Huumausaineiden salakuljettaminen ja kyseisen toiminnan lisääntyminen edellytti muiden viranomaisten ohella toimenpiteitä myös rajavartiolaitokselta. Aineita tuotiin maahan enimmäkseen läntisestä Euroopasta, jolloin myös merivartiostot joutuivat paneutumaan uuteen haasteeseen lähettämällä henkilökuntaansa tullihallituksen järjestämille kursseille, joilla koulutettiin muun muassa huumausaineiden tunnistamista ja valvontaa, sekä annettiin perusteet huumausainejuttujen tutkinnasta.⁵⁵ PTR -yhteistyön syvenemisen myötä myös sodanjälkeinen alkoholin salakuljettaminen merellä hiipui 1970-luvun aikana, jolloin merivartioston merellinen valvonta ja rikostorjunta painoutuivat entistä enemmän meriliikenteestä annettujen määräysten valvontaan, mukaan lukien vesiliikennevalvontaan.⁵⁶

⁵² Peltoniemi, Säteri, Kirjavainen 1969, s. 207–210.

⁵³ Sundbäck 2005, s. 140–146.

⁵⁴ Kosonen, Pohjonen 1994, s. 441.

⁵⁵ Sama, s. 445.

⁵⁶ Sama, s. 438–439.

Rajavartiolain uudistamisen yhteydessä vuonna 1975 merivartiostot saivat uuden tehtävän: alueloukkausten estämisen. 1970-luvulla merialueella tapahtui runsaasti alueloukkauksia, jotka olivat useimmiten Neuvostoliittolaisten kalastusalusten suorittamia, johtuen enimmäkseen huolimattomuudesta, välinpitämättömyydestä tai teknisistä navigointivirheistä.⁵⁷ Osa havaituista aluksista ei kuitenkaan suorittanut lainkaan kalastustoimintaa, jolloin niiden epäiltiin suorittavan myös mahdollisia tiedustelutehtäviä Suomen rannikolla, niiden ajoittain epäilyttävän sijainnin takia.⁵⁸ 1980-luvulla päänvaivaa tuottivat lisääntyneet sukellusvenehavainnot Suomen aluevesillä⁵⁹, jolloin rajavartiolaitos joutui muun muassa päivittämään omaa valvontakalustoaan ja teknisiä järjestelmiään niiden havaitsemisen tehostamiseksi. Alueloukkaustapausten selvittämis- ja esitutkintavastuu oli rajavartiolaitoksella.

Epäilyksien kohdistuessa Neuvostoliittoon tapaukset vietiin yleensä diplomaattitasolle, varsinaisen esitutkinnan sijaan, jolloin ulkoasiainministeriö asioiden jatkoselvittelyä, tai asia otettiin esille Suomen ja Neuvostoliiton rajavaltuutettujen tapaamisissa.⁶⁰ Suomen ja Neuvostoliiton välillä vuonna 1960 solmittu rajajärjestyssopimus mahdollisti tapausten selvittämisen diplomaattisin keinoin suoraan rajaviranomaisten välillä.⁶¹ Tapahtumat ovat todennäköisesti olleet varsin sensitiivisiä, ottaen huomioon aikakautta vahvasti leimanneen ”Suomettumisen”, jolloin Suomen ulkopoliittinen linja varoi kaikin keinoin provosoimasta suurta itäistä naapuriin. Samalla oli myös varottava paljastamasta omaa sotilaallista valvontakykyä.

Vuoden 1975 rajavartiolain uudistus pyrki huomioimaan rajavartiolaitoksen sotien jälkeen lisääntyneet siviililuonteiset viranomaistehtävät. Laki jäi muun muassa muiden viranomaisten voimakkaasta vastustuksesta johtuen sisällöltään suppeaksi ja rajavartiolaitoksen tehtävät hyvin yleispiirteisiksi. Erityisesti esitutkintaan liittyvät toimivaltuudet herättivät kiivasta keskustelua.⁶² Myöhempää kehitystä tarkastellessa voidaan huomata, että sama tilanne on leimannut jokaista rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta, ja erityisesti rikosten esitutkinta tuntuu olleen aikakaudesta riippumatta sovinnon kannalta kovimpia kipupisteitä.

⁵⁷ Sundbäck 2005, s. 314–316.

⁵⁸ Kosonen, Pohjonen 1994, s. 460.

⁵⁹ Sundbäck 2005, s. 314.

⁶⁰ Sama, s. 316.

⁶¹ Asetus Suomen tasavallan hallituksen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta, 4.11.1960, 32/1960.

⁶² Saareks 2005, s. 17.

Merkittävin uudistus rikostorjunnan näkökulmasta oli vuoden 1975 lain 12§, jossa rajavartiolaitokselle säädettiin oikeus toimittaa rikoksen esitutkinta ja käyttää pakkokeinoja, jollei rikosasian tutkinta asian laadun vuoksi kuulu muulle viranomaiselle.⁶³ Käytännössä tarkoituksena oli kohdistaa rajavartiolaitoksen esitutkintatoimenpiteitä ainoastaan vähäisiin rikoksiin, jotka liittyivät suoraan laitoksen rajavalvonnan toimialueeseen.⁶⁴ Kyseessä olivat rikoslain 39/1889 42. luvun luvaton rajanylitys, rajavyöhykerikkomus, sekä metsästys- ja kalastusrikokset ja vesiliikenne rikkomukset, jotka eivät yleensä vaatineet laajaa esitutkintaa, vaan voitiin hoitaa suppeassa rangaistusvaatimusmenettelyssä.⁶⁵ Juttukokonaisuudet, jotka rajavartiolaitos hoiti itsenäisesti, liittyivät lähinnä luvattomaan rajanylitykseen sekä alueloukkauksiin. Muut rikosasiat siirrettiin edelleen alkutoimenpiteiden jälkeen poliisin tutkittavaksi. Vuoden 1975 lakiuudistuksen myötä merivartiostoa voitiin kuitenkin pitää myös esitutkintaviranomaisena, aikaisemman lähinnä ennalta estävän ja paljastavan viranomaisen sijaan.

2.2. 1990-luvun suuret muutokset ja toimintaympäristön uudet haasteet

1990-luvun aikana Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa viitekehyksessä tapahtui lukuisia merkittäviä muutoksia jotka ovat vaikuttaneet voimakkaasti Suomen kansainväliseen asemaan⁶⁶, ja joiden johdosta myöskään rajavartiolaitoksen toimintaympäristö sekä tehtäväkenttä eivät olleet enää entisellään. Tapahtuneet muutokset ovat edellyttäneet laitokselta suurta sopeutumiskykyä, sekä kykyä uudistaa ja kehittää omaa toimintaa jatkuvalla periaatteella, jotta laitos on kyennyt suoriutumaan sille asetetuista haasteista nopeasti muuttuvassa ympäristössä. Muutokset aiheuttivat tarpeen toteuttaa tiettyjä uudelleenjärjestelyjä, liittyen henkilöiden maahantulon sekä maastalähdön valvonnan toteuttamiseen, joiden myötä rajavartiolaitoksesta⁶⁷ on tullut rajatarkastusten päävastuuviranomainen Suomessa. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan kehittäminen liittyi erottamattomasti rajatarkastusvastuun siirtymiseen sekä toimintaympäristön sanelempiin tarpeisiin.

⁶³ Laki rajavartiolaitoksesta 1975, 5/1975.

⁶⁴ Kosonen, Pohjonen 1994, s. 482.

⁶⁵ Saareks 2005, s. 18.

⁶⁶ HE 42/1998.

⁶⁷ Sama.

Kenties merkittävin yksittäinen laitoksen toimintaympäristöön vaikuttanut tekijä on ollut Neuvostoliiton romahtaminen, jonka ennusmerkkejä oli nähtävissä jo 1980-luvun lopulla, entisten itäblokin maiden pyristellessä irti ”punaisen isoveljensä” otteesta. Neuvostotasavaltojen julistautuessa itsenäisiksi alkoi tilanne vaikuttaa uhkaavalta, ja mahdollisista seurauksista alettiin keskustella myös Suomen poliittisessa johdossa⁶⁸, joskin Suomalaiset poliitikot suhtautuivat asiaan erittäin varovasti, kuten oli perinteisesti tapana Neuvostoliiton ollessa kyseessä.

Rajavartiolaitokselle tilanne oli erittäin vakava, sillä 19.8.1991 tapahtuneen Moskovan valkankaappausyrityksen vaikutukset Suomen rajaturvallisuuteen olivat tuntemattomat.⁶⁹ Pahimmillaan tilanne olisi saattanut johtaa jopa sisällissotaan entisen Neuvostoliiton alueella, jolla olisi ollut merkittäviä heijastevaikutuksia naapurimaihin, ja erityisesti Suomeen jolla oli huomattavan pitkä maaraja Neuvostoliiton kanssa.

Rajavartiolaitos määrättiin välittömästi tehostamaan omaa rajavalvontaa maalla, merellä ja ilmassa. Lisäksi tehostettiin tietojen keruuta ja viestintää, sekä määrättiin ilmoittamaan erittäin matalalla kynnyksellä ja välittömästi kaikista poikkeavista havainnoista Suomen rajoilla. Rajavartiolaitoksen esikunnan tilannekatsaukset lähetettiin muun muassa sisäasiainministeriölle, ulkoasiainministeriölle, Pääesikunnalle sekä suojelupoliisille. Erityisesti rajavaltuutettujen suorat ja usein henkilökohtaiset kontaktit rajan toiselle puolelle olivat valtiojohdon tiedonsaannin kannalta keskeisen tärkeitä, sillä millään muulla Suomen turvallisuusviranomaisella ei ollut yhtä suoraa kanavaa Neuvostoliittoon.⁷⁰

Neuvostoliiton hajoamista seurannut kommunistimaiden rajojen avautuminen aiheutti suurta huolta pohjoismaissa sekä muissa länsieurooppalaisissa valtioissa.⁷¹ Aikaisemmin Kylmän sodan aikainen ”Rautaesirippu” veti selkeän rajan Länsi- ja Itä-Euroopan välille, rajoittaen tehokkaasti näiden alueiden välistä henkilö- ja tavaraliikennettä.

⁶⁸ Poutiainen Marika: *Epävakaata horisontissa*, Pro Gradu, Helsingin Yliopisto 2013, s. 11-12.

⁶⁹ Pohjonen 2009, s. 11–12.

⁷⁰ Sama, s. 16–19.

⁷¹ Jaakkola 2015, s. 9.

Tällöin myös laitton maahantulo sekä järjestäytyneen rikollisuuden vaikuttaminen Itäblokista Eurooppaan oli varsin marginaalista, Suomen rajavartiolaitoksen keskittyessä lähinnä aluevalvontaan, alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen ja sotilaalliseen maanpuolustukseen.⁷² Keskeisimpänä turvallisuushkana pidettiin Suomeen kohdistuvaa yllättävää sotilaallista voimankäyttöä tai sotilaallisella voimankäytöllä uhkaamista.

Neuvostoliiton hajoaminen ja sitä seurannut sekava tilanne entisen Itäblokin alueella teki tilanteen kehittymisen ennakoimisesta erittäin vaikeaa. Euroopassa alettiin pelätä hallitsematonta maahanmuuttovirtaa entisen Itäblokin maista, johtuen muun muassa huomattavasta elintasoerosta entisen Neuvostoliiton sekä länsieurooppalaisten valtioiden välillä. Suomen viranomaiset eivät olleet ehtineet valmistautua suuriin pakolaisvirtoihin.⁷³ Rajavartiolaitoksen pahimpana skenaariona oli jopa 250 000 pakolaisen hallitsematon ja äkillinen maahantulo.⁷⁴

Neuvostopoliitikot olivat maalailleet mahdollisesti jopa 5-6 miljoonan entisen neuvostokansalaisen pyrkivän Pohjoismaihin rajojen avauduttua.⁷⁵ Romahtamisen jälkeen entisen Neuvostoliiton alueella oleskeli oman kotimaansa ulkopuolella jopa 9 miljoonaa ihmistä, jotka olivat joutuneet jättämään kotiseutunsa. Näistä jopa miljoona oli kolmannen maan kansalaisia.⁷⁶ Asiantuntijat olivat myös arvioineet, että Itäblokin hajoaminen tulisi aiheuttamaan Venäjän, sekä muun Itäblokin talouden ja yleisten elinolosuhteiden heikkenemisen⁷⁷, joka osaltaan näkyi näissä maissa järjestäytyneen rikollisuuden huomattavana kasvuna 1990-luvun alkupuolella.⁷⁸

⁷² Jaakkola 2015, s. 10.

⁷³ Sama, s. 9.

⁷⁴ Sama, s. 10.

⁷⁵ Poutiainen 2013, s. 34.

⁷⁶ Sisäministeriön julkaisu 1996: *Laitton maahantulo ja maassaolo*, työryhmämietintö, dnro:SM2030/2007, SM:n I-arkisto, s. 5

⁷⁷ Sama, s. 39.

⁷⁸ Jaakkola 2015, s. 13.

Rajat ylittävästä rikollisuudesta erityisesti laitton maahantulo lisääntyi merkittävästi huumausainekaupan ohella, sekä näihin rikoksiin läheisesti liittyvät muut rikokset, kuten asiakirjaväärennykset, petokset ja uutena piirteenä nuorten naisten ihmiskauppa entisen Neuvostoliiton alueelta ja Aasiasta läntiseen Eurooppaan. Suhteessa valtaviin taloudellisiin tuottoihin, kiinnijäämisen riski näissä rikoksissa oli varsin alhainen. Lisäksi laittoman maahantulon järjestäminen oli esimerkiksi Suomessa sanktioitu kansainvälisesti vertaillen keskimääräistä lievemmin.⁷⁹ Tämä saattaa johtua osin siitä, että laitton maahantulo ja siihen liittyvä oheisrikollisuus oli varsin marginaalista Suomessa ennen 1990-lukua, eikä näihin rikoksiin liittyen ollut olemassa pitkän linjan oikeuskäytäntöä.

Neuvostoliiton hajoamisen seurauksena, ”Rautaesiripun” avauduttua henkilö- ja tavaraliikenne Eurooppalaisilla rajanylityspaikoilla alkoi kasvaa voimakkaasti, samalla kun Venäjän raja- ja valvonnan järjestelyt olivat vielä osin toteuttamatta Neuvostoliitosta irtautuneiden valtioiden vastaisilla uusilla rajaosuuksilla.⁸⁰ Osassa Euroopan maista, kuten Baltian maissa, omat rajaturvallisuusjärjestelmät puuttuivat kokonaan, ja niitä alettiin kiireesti kehittää osin myös ulkomaisen avun ja asiantuntemuksen turvin, jotta Neuvostoliitosta periytyneet vanhentuneet rakenteet saataisiin ajan tasalle, sillä Baltian maita pidettiin heikon turvallisuustilanteensa takia merkittävänä rikollisuuden ja laittoman maahantulon lähtö- ja kauttakulkualueena Länsi-Eurooppaan sekä erityisesti Suomeen.⁸¹

Baltian maiden rajat ylittävän rikollisuuden Suomeen kohdistuvien haittavaikutusten hillitsemiseksi muun muassa Suomen rajavartiolaitos osallistui aktiivisesti Baltian maiden rajaturvallisuuden kehittämiseen⁸² antamalla kyseisten valtioiden viranomaisille muun muassa laajaa koulutus- ja asiantuntija-apua, sekä kalusto- ja materiaaliapua⁸³. Samalla Suomen rajaviranomaisilla oli mahdollisuus luoda toimivat yhteydet kyseisten valtioiden PTR -viranomaisiin. Tämä toiminta paransi osaltaan vakautta Suomen lähialueilla, ja sillä oli suora positiivinen vaikutus Suomen omaan rajaturvallisuuteen, sekä sitä kautta maan sisäiseen turvallisuuteen.

⁷⁹ Sisäministeriön julkaisu 1996, dnro:SM2030/2007, s. 6.

⁸⁰ HE 42 / 1998.

⁸¹ Sisäasiainministeriön julkaisu 2/1994: *Rajavartiolaitoksen toimivaltatyöryhmän mietintö*, dnro:33/043/93, SM:n II-arkisto, Ua:2, s.18.

⁸² Jaakkola 2015, s. 9.

⁸³ Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1997*, 17.3.1998, dnro:647/05/1998, RVLE:n arkisto, osa I, s. 2-4.

Suuressa osassa entisen Itäblokin valtioita rajaturvallisuuden infrastruktuuri oli suunnattu länsimaita vastaan sekä estämään neuvostokansalaisten loikkaukset länteen. Neuvostoliiton hajottua näiden uusien, de facto itsenäisten valtioiden rajaturvallisuusjärjestelmät piti kääntää ympäri ja siirtää itään, valvonnan painopisteen siirtyessä Venäjän vastaisille rajoille. 1990-luvulla ongelmana olikin se, että Itä-Euroopassa oli paljon rajaosuuksia, jotka olivat muuttuneesta tilanteesta johtuen käytännössä valvomattomia.⁸⁴ Tämä taas tarjosi uudenlaisen ja varsin vapaan toimintaympäristön kansainväliselle järjestäytyneelle rikollisuudelle. Eräillä entisen Neuvostoliiton alueilla, erityisesti Kaukoidässä Kiinan ja Afganistanin vastaisten rajojen valvonnan taso oli yhteiskuntajärjestelmän romahduksen jälkeen erittäin heikolla tolalla⁸⁵. Väylä Kaukoidästä Eurooppaan oli siis avoimempi kuin vuosikymmeniin, helpottaen muun muassa edellä mainitun huumaus- ja ihmiskaupan harjoittamista, ja lisäten näiden rikosten kannattavuutta.

Tämä tilanne haastoi Eurooppalaiset lainvalvontaviranomaiset kehittämään omia kansallisia ja kansainvälisiä viranomaisyhteistyön mekanismeja, sekä keskinäistä tietojenvaihtoa rikostorjuntaan ja -tiedusteluun liittyen. Lisäksi toimintamalleja sekä rajanylityspaikkojen valvontajärjestelyjä tuli arvioida uudelleen uusien uhkien perusteella niin maarajoilla, kuin myös satamissa ja lentokentillä.⁸⁶ Tehokas rajavalvonta sekä rajatarkastukset ovat keskeinen ja tehokas keino estää ja paljastaa rajat ylittävää rikollisuutta.⁸⁷

Neuvostoliiton hajoamiseen liittyvät, edellä kuvatut yhteiskunnalliset muutokset edellyttivät myös Suomelta rajaturvallisuusjärjestelmän ja sisäisen turvallisuuden viranomaiskentän merkittävää kehittämistä ja uudistamista, sekä rajalla toimivien viranomaisten tehtävien, tehtäväalueiden sekä toimivaltuuksien uudelleenarviointia. Lisäksi viranomaisten toimintatapoja oli yhteen sovitettava ja tehostettava. Resursseja ei annettu viranomaisille lisää samassa suhteessa merkittävästi lisääntyneen henkilö- ja tavaraliikenteen kanssa. Myös vanhakantaisesta ajattelumallista, jossa kukin viranomainen pitäisi huolta vain ”omasta tontistaan” tuli voida luopua.

⁸⁴ Jaakkola 2015, s. 9.

⁸⁵ Sisäministeriön julkaisu 1996, dnro: SM2030/2007, s. 5.

⁸⁶ Maasalo 2010, s. 48.

⁸⁷ HE 42/1998

Suomen PTR -viranomaistasolla suurin kysymys oli se, että miten viranomaiset yhteistoiminnassa kykenisivät parhaiten taistelemaan uutta Itäeurooppalaista rikollisuutta vastaan. Sisäisen turvallisuuden viranomaisilta edellytettiin toimintamallien uudelleenorganisointia ja tehtäväjakojen yleisiä linjauksia, joista sovittiinkin PTR -viranomaisten kesken vuonna 1991 laaditussa yleissuunnitelmassa. Tällöin muun muassa passintarkastukset lisättiin ensikertaa virallisesti osaksi PTR -toimintaa. Merkittävin kirjaus rikostorjuntaan liittyen koski viranomaisten välistä rekistereiden ja tietojärjestelmien käyttöä, sekä oikeutta saada tiedot toisen viranomaisen rekisteristä, yhteistoimintaviranomaisen tehdessä suoritteensa toisen virkakunnan lukuun. Virkakunnat pyrkivät myös sovittamaan yhteiset rikostorjunnan resurssinsa kunkin virkakunnan ydinosaamisen sekä olosuhteiden asettamien vaatimusten mukaisesti, pyrkien välttämään tehtävien suorittamisessa syntyviä päällekkäisyyksiä. Rikostorjuntaa pyrittiin arvioimaan kokonaisuutena.⁸⁸

Muutosten läpivienti ei ollut aivan yksinkertainen prosessi, sillä esimerkiksi rajavartiolaitoksen koko organisaatio oli alun perin rakennettu Kylmän sodan tarpeita silmälläpitäen, sen tehtävien ja valvonnan painotuksen ollessa suunnattuna lähes pelkästään itään. Uusi tilanne pakotti valtionjohdon tarkastelemaan koko rajavartiolaitoksen merkitystä sekä tehtäväkenttää täysin uudessa valossa. Neuvostoliiton hajoamisesta johtuneet uudet haasteet ja uudet tehtävät mahdollistivat sekä nopeuttivat osaltaan laitoksen kehittymistä ja nykyaikaistumista.⁸⁹

Voimakkaan kansainvälistymisen lisäksi muutokset verkottivat rajavartiolaitoksen entistä tiiviimmin osaksi PTR -viranomaisten yhteistyökenttää, vaikka toisinaan viranomaisten tehtävien yhteensovittaminen aiheutti myös melkoista eripuraa. Erityisesti tullin ja rajavartiolaitoksen välillä vallitsivat eri näkemykset siitä, miten niiden osin päällekkäiset lakisääteiset tehtävät tulisi alueellisesti yhteen sovittaa.⁹⁰ Lisäksi viranomaisten roolijako rajatarkastuksiin liittyen oli kipeä aihe, varsinkin matkatavaroiden tarkastuksiin liittyvissä kysymyksissä. Vastavasti poliisin kanssa syntyi riita rikostorjunnan toimivaltuuksista, sekä rajavartiolaitoksen asemasta rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa.

⁸⁸ Maasalo 2010, s. 49–51.

⁸⁹ Räsänen, Minna: *Rajaturvallisuuden kehittyminen Euroopan unionissa Kylmän sodan jälkeen*, Pro gradu, Tampereen Yliopisto, 2013, s. 10.

⁹⁰ Maasalo 2010, s. 48.

Neuvostoliiton hajoaminen vaikutti merkittävästi Suomen ulkopoliittikkaan ja suhteeseen muuhun Eurooppaan, sillä entisenlaista tarvetta idän ja lännen väliselle kylmän viileälle tasapainottelulle ei enää ollut, vaan Suomi kykeni toimimaan varsin vapaasti omien ulkopoliittisten intressien mukaan, ilman jatkuvaa pelkoa naapurivaltion poliittisesta, taloudellisesta tai sotilaallisesta väliintulosta.

Kylmän sodan päättymisen myötä Suomessa alettiin ensikertaa toden teolla keskustella mahdollisesta Euroopan yhteisön (EY) jäsenyydestä, joka asemoisi Suomen aiempaa selkeämmin osaksi läntistä Eurooppaa. Suomi oli omalla toiminnallaan pyrkinyt yhdentymään Eurooppalaisten valtioiden kanssa jo 1960-luvulta lähtien, jolloin Suomesta tuli Euroopan vapaakauppajärjestö EFTA:n liitännäisjäsen, mutta vasta Neuvostoliiton hajoaminen mahdollisti poliittisen päätöksen tekemisen EY:n täysjäsenyyden hakemiseen. Ruotsin vuonna 1991 tekemä jäsenyyshakemus nopeutti osaltaan Suomen päätöstä hakea jäsenyyttä, joka tapahtui maaliskuussa 1992. Vuoden 1995 alusta Suomi liittyi eduskunnan aikaisemmin tekemän päätöksen mukaisesti yhteisöön, josta oli tullut Maastrichtin sopimuksen myötä Euroopan unioni.⁹¹

Euroopan unioniin liittyminen vaikutti merkittävästi rajavartiolaitoksen asemaan sekä sitä koskeviin velvoitteisiin, ennen kaikkea Schengen-sopimuksen myötä, johon Suomi liittyi 1996. Sopimus koski tarkastusten asteittaista lakkauttamista sopimusvaltioiden yhteisillä rajoilla, sisältäen erillissopimukset laajasta ohjelmasta, joilla jäsenvaltiot kompensoivat sisäraja-tarkastusten lakkauttamisesta syntyviä haittavaikutuksia.⁹² Keskeinen kompensointimenetelmä oli Euroopan unionin ulkorajojen valvonnan yhdenmukaistaminen ja tiukentaminen, sekä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön lisääminen. Schengen-sopimuksen myötä jäsenvaltiot valmistautuivat jakamaan keskenään sisärajojen avautumisesta syntyvät haitat, ja toisaalta sopimus kannusti jäsenvaltioita ryhtymään yhteisiin toimiin rajaturvallisuuden parantamiseksi⁹³. Vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät haasteet ja väärinkäytösten mahdollisuudet ovat aiheuttaneet keskustelua koko Schengen-sopimuksen olemassaolon ajan, erityisesti rajat ylittävään rikollisuuteen liittyen. Laitonta maahantuloa pidettiin Suomessa uhkana 1980-luvulta alkaen.

⁹¹ ”Suomen tie EU:n jäseneksi”. Ulkoasiainministeriön www-sivusto:

<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=92690&contentlan=1#.VhJ2zpdz_LU>, 5.10.2015.

⁹² HE 42/1998

⁹³ Jaakkola 2015, s. 15–16.

Sisäisen turvallisuuden viranomaiset olivat myös havainneet, että muun muassa turvapaikan hakeminen niin sanotuin ”väärin perustein”, jolloin siihen ei ole todellista tarvetta, on ollut 1980-luvulta alkaen laajasti käytössä oleva menetelmä ja merkittävä maahantulokeino sekä maassa oleskelun laillistamiskeino, länsimaisen lainsäädännön mahdollistaessa kyseisen järjestelmän väärinkäyttämisen. Laittomaan maahantuloon liittyvien ongelmien lisääntymisestä oli ylipäänsä selkeitä viitteitä ja myös Suomen todettiin olevan sekä laittoman maahantulon kauttakulku- että kohdemaana.⁹⁴

Schengenin sisärajojen käyttämisestä laittoman maahantulon ja ihmiskaupan reitteinä oli tullut todellisuutta jo 1990-luvulla, jolloin laittoman maahantulon reitit alkoivat siirtyä lisääntyvässä määrin Etelä-Eurooppaan. Muun muassa Saksaan suuntautuvan laittoman maahantulon pääreittinä olivat nimenomaan Schengenin sisärajat⁹⁵. Vapaan liikkuvuuden sopimuksen soveltaminen on siis alusta saakka ollut arvovalintojen tekemistä ihmisten perusoikeuksien ja vapauden, sekä jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden välillä⁹⁶. Vapaan liikkuvuuden tarjoamat mahdollisuudet kansainväliselle järjestäytyneelle rikollisuudelle olivat siis varsin hyvin viranomaisten tiedossa jo ennen kuin Schengenin sopimuksia alettiin soveltaa Suomessa.

Vuonna 1999 voimaan tulleen Amsterdamin sopimukseen johtaneet institutionaaliset muutokset antoivat Euroopan unionille huomattavasti aikaisempaa laajemmat toimivaltuudet ja merkittävämmän aseman jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen liittyen. Suuret muutokset koskivat muun muassa maahanmuutto-, turvapaikka- ja rajaturvallisuuspolitiikkaa, joista haluttiin EU-tasolla selkeästi yhteisöllisempiä. Aiemmin erityisesti jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat päätökset haluttiin pitää vahvasti kansallisvaltiotasolla. Merkittävin muutos oli Schengenin sopimuksen liittäminen automaattisesti osaksi Euroopan unionin jäsenyyttä.⁹⁷ Tämän käytännön myötä unioni korosti vapaata liikkuvuutta sen keskeisenä periaatteena, ja samalla korosti uusien turvatoimien ja tehokkaan ulkorajavalvonnan tarpeellisuutta, sekä ulkorajavalvontaan liittyvien käytänteiden yhdenmukaistamista ja tehostamista.

⁹⁴ Sisäministeriön julkaisu 1996, dnro: SM2030/2007, s. 3-4.

⁹⁵ Sama, s.5.

⁹⁶ Jaakkola 2015, s. 12.

⁹⁷ Sama, s. 14.

Euroopan unionin tasolla kansallisten turvallisuusviranomaisten tehokkuutta ja reaktionopeutta pyrittiin tehostamaan luomalla yhteistyötä helpottavia rakenteita, jotta laittomat maassa oleskelijat sekä rikolliset eivät säännönmukaisesti välttyisi viranomaistoimenpiteitä siirtymällä kenenkään estämättä maasta toiseen Schengen-alueen sisällä.

Ensimmäinen hahmotelma tällaisesta rakenteesta oli ajatus Eurooppalaisesta poliisivirastosta, johon viitattiin jo Maastrichtin sopimuksessa 1992. Poliisiyhteistyö alkoi ensin huumausainerikollisuuden torjunnalla, ja vakiintui Europol -viraston perustamisen myötä Haagissa lokakuussa 1993.⁹⁸ Viraston päätehtävänä on kansainväliseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvä tietojenvaihto sekä analyysitoiminta. Vuonna 1995 Europolin mandaattia laajennettiin kattamaan myös järjestäytyneen laittoman maahantulon ja ihmiskaupan estäminen ja torjunta. Tietojärjestelmäpuolella Euroopan unionissa otettiin käyttöön niin sanottu ”Schengen Information System” eli SIS-rekisteri, johon jäsenvaltioiden rajaturvallisuusviranomaiset tallensivat esimerkiksi jäsenvaltioita koskevat maahantulokiellot.⁹⁹

Euroopan unionin jäsenyyden myötä Suomen rajavartiolaitos oli velvoitettu osallistumaan Euroopan unionin III –pilarin (oikeus- ja sisäasiat) asioihin, Schengen –työryhmissä ulkorajatyöryhmään sekä CIREFI –työryhmään (Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration). Edellisten lisäksi laitos osallistui myös muihin kansainvälisiin kokouksiin, joissa käsiteltiin laitonta maahantuloa¹⁰⁰, sekä alkoi pitää säännöllisesti yhteyttä Suomen lähialueen rajavalvonnasta vastaaviin viranomaisiin.¹⁰¹ Ennen Euroopan unionin jäsenyyttä rajavartiolaitos oli vastannut toisen maailmansodan päättymisestä lähtien lähinnä yhteydenpidosta Venäjän rajaviranomaisiin, poliisin vastatessa pääsääntöisesti lainvalvontaviranomaisten yhteydenpidosta muualle, joten rajavartiolaitoksen tarve nopeaan kansainvälistymiseen, varsinkin Euroopan unionin jäsenvaltioiden tasolla, oli varsin konkreettinen. Tarve lisääntyi sitä mukaa, kun yhteiseurooppalaista rajavartiointia alettiin säännönmukaisesti kehittää, jolloin yhteistyöfoorumit ja niissä vaikuttaminen muodostuivat tärkeäksi osaksi rajavartiolaitoksen päivittäistä toimintaa.

⁹⁸ ”History”. Europolin www-sivusto: < <https://www.europol.europa.eu/content/page/history-149>>, 22.11.2015.

⁹⁹ Sisäministeriön julkaisu 1996, dnro: SM2030/2007, s. 7.

¹⁰⁰ Sama, s. 20.

¹⁰¹ Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1994*, 17.3.1995, dnro: 669/05, 1995, RVLE:n arkisto, s. 2.

2.3. Rajavartijat passintarkastajiksi

1990-luvun alussa Suomen rajanylityspaikoilla toimi kolme eri viranomaista. Rajavartiolaitos vastasi ylityspaikkojen rajavalvonnasta, tulli henkilö- ja tavaraliikenteen tullitarkastuksista ja poliisi henkilöiden maahantulo- ja maastalähtötarkastuksista (rajatarkastukset), joista sillä oli valtakunnallinen yleisvastuu. Aikaisemmin tässä pääluvussa esitetyt tapahtumat, joista merkittävimpänä voidaan pitää Neuvostoliiton hajoamista, aiheuttivat valtioneuvostolle tarpeen tarkastaa sisäisen turvallisuuden viranomaisten keskinäistä roolijakoa erityisesti valtakunnan rajoilla, varmistaa niiden toimivaltuuksien ajanmukaisuus ja riittävyys, sekä määritellä uudeen viranomaisten tehtäviä toiminnan selkeyttämiseksi ja tehostamiseksi. Valtion johto katsoi, että tehokkain tapa ehkäistä rajat ylittävän henkilöliikenteen kasvun mukanaan tuomia, yhteiskunnan kannalta negatiivisia ilmiöitä, kuten rajat ylittävää rikollisuutta, oli puuttua näihin ilmiöihin heti valtakunnan rajalla.

Valtioneuvosto otti asiassa ensimmäisen askeleen 21.12.1989, jolloin se teki periaatepäätöksen maarajan henkilöliikenteen rajatarkastusten siirtämisestä rajavartiolaitoksen tehtäväksi. Siirto oli tarkoitus toteuttaa varsin nopealla aikataululla, siten että rajavartiolaitos olisi kytynyt hoitamaan tehtävää jo 1.1.1991.¹⁰² Todellisuudessa asia ei ollut ihan niin yksinkertainen, sillä kaikilla kolmella viranomaisella oli hyvin eriävät näkemykset siitä, miten rajatarkastustehtävät tulisi hoitaa ja kenen toimesta. Rajatarkastustehtävien siirtämisestä kehkeytyi ilmiriita viranomaisten välille, joka vaikutti niiden keskinäisiin väleihin varsin pitkään. Poliisin ylijohdo määräsi elokuussa 1990, että valtakunnallinen yleisvastuu passintarkastustehtävistä on poliisilla¹⁰³, vaikka periaatepäätös tarkastusten uudelleenjärjestelystä oli jo poliittisella tasolla tehty, ja rajavartiolaitos valmisteli samaan aikaan kuumeisesti omia määräyksiä ja ohjeistuksia uutta tehtävää silmälläpitäen. Myös henkilöstön kouluttaminen rajatarkastustehtäviin sekä siihen liittyviin oheistehtäviin vaati laitokselta huomattavasti työtä.

¹⁰² Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 1989*, RVLE:n arkisto, s. 1.

¹⁰³ Maasalo 2010, s. 54.

Vuonna 1990 rajavartiolaitos vastasi suuresta osasta itärajan rajanylityspaikkojen rajatarkastuksista, sen henkilökunnan tarkastaessa noin 147 000 rajanylittäjää, vuoden 1990 kokonaismäärän ollessa itärajalta noin 846 000 henkilöä. Rajanylitysliikenne oli tuolloin voimakkaassa kasvussa, vuotuisen kasvun ollessa vuonna 1990 jopa noin 16% edellistä vuotta enemmän.¹⁰⁴

Vaikka poliisilla oli omasta mielestään kyky suorittaa ajan vaatimuksen mukaisia rajatarkastuksia, poliisihallituksessa ymmärrettiin, etteivät poliisin resurssit olisi riittäneet vastaamaan rajoilla nopeasti kasvavaan henkilöliikenteeseen ilman merkittävää lisäresursointia. Samoihin aikoihin sisäasiainhallinto kärsi 1990-luvun laman vaikutuksista, kuten julkisten menojen voimakkaista leikkauksista, jolloin päättäjien oli pakko aikaansaada säästöjä valtionhallinnosta ja parantaa virastojen tuloksellisuutta.¹⁰⁵ Viranomaistoimintojen yhteensovittamista selvitettiin lukuisissa hankkeissa, kuten valtion keskushallinnon ja aluehallinnon rationalisointihankkeissa.¹⁰⁶ Kustannussäästöjen aikaansaaminen edellytti useiden päällekkäisten viranomaistoimintojen karsimista, joka oli toteutettavissa rajanylityspaikoilla siten, että kolmen rinnakkain toimivan viranomaisen sijaan pyritäisiin rajatarkastukseen liittyvistä tehtävistä selviämään yhden tai kahden viranomaisen toimenpitein.¹⁰⁷

Käytännössä maarajojen ylityspaikoista vastasivat jatkossa tulli ja rajavartiolaitos, jonka toimivaltuudet oli pakko päivittää sille tasolle, että se kykeni selviytymään sille säädetyistä rajatarkastustehtävistä ilman poliisin jatkuvaa läsnäoloa rajanylityspaikoilla tai toistuvia virkaapupyyntöjä. Lainsäädäntömuutosta edellytti myös esimerkiksi rajatarkastusten suorittamisen edellytyksenä oleva poliisin henkilörekisterien käyttöoikeus, jota rajavartiolaitoksella ei ennestään ollut¹⁰⁸. Rajavartiolaitos oli sinänsä luonteva valinta rajatarkastustehtävien pääsuorittajaksi, sillä sen henkilöstö oli omien rajavalvontatehtävien lisäksi suorittanut aika-ajoin rajanylitysliikenteen luvanvaraisuuden valvontaa väliaikaisilla rajanylityspaikoilla jo 1950-luvulta alkaen. Tehtävien siirto rajavartiolaitokselle vapautti poliisin niukkoja resursseja sen omalle ydinalueelle eli sisämaahan¹⁰⁹, jossa poliisia työllistivät varsin riittävästi sen normaalit valvontatehtävät, rikostorjunta ja kansalaisille suunnatut yleiset poliisipalvelut.

¹⁰⁴ Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 1990*, Dno: 1500/Dbab, 1991, RVLE:n arkisto, s. 1.

¹⁰⁵ Maasalo 2010, s. 54–55.

¹⁰⁶ Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 1992*, Dno: 668/05, 1993, s. 1.

¹⁰⁷ Sama, s. 63.

¹⁰⁸ Kosonen, Pohjonen 1994, s. 487.

Muutos oli varsin nopeaa. Vuonna 1991 rajavartiolaitos vastasi jo suurimmasta osasta Suomen ja Neuvostoliiton välisten rajanylityspaikkojen rajatarkastuksista sekä lisäksi huviveneiden rajatarkastuksista merialueella saman vuoden kesäkuusta¹¹⁰, jolloin rajavartiolaitos vaati että sisäministeriön määräykset olisi saatettava sellaiselle tasolle, että rajavartiolaitos ottaisi johtoonsa ja alkaisi koordinoida henkilöliikenteen rajatarkastuksia kaikilla maarajan ylityspaikoilla, hoitaen tehtävää omaan lukuunsa.¹¹¹

Vuodesta 1991 rajavartiolaitos alkoi siirtää toimintansa painopistettä sekä omia resurssejaan henkilöiden maahantulon ja maastalähdön valvontatehtäviin.¹¹² Sen myötä rajavartiolaitoksen koulutusjärjestelmän uudistaminen ja ulkomaalaisasioiden koulutus työllistivät merkittävästi koulutusalan henkilöstöä. Rajatarkastustehtäviin liittyen henkilöstölle annettavaa passintarkastuskoulutusta lisättiin, rajavartiolaitoksen henkilökunnan hakiessa oppinsa useampana vuotena Espoon poliisiopistosta, jossa koulutettiin ulkomaalaisvalvonnan johto- ja koulustehtäviin osallistuvaa laitoksen päällystöstä¹¹³. Suomenlahden merivartioston esikunnassa järjestettiin alkuvuodesta 1991 30 merivartiomielle rajavartiolaitoksen esikunnan toimeenpanema passintarkastuksen kouluttajakurssi¹¹⁴.

Kesällä 1992 Suomenlahden merivartiosto määrättiin rajatarkastustehtäviin Helsingin satamassa poliisin ja tullin apuna, Viron matkustajaliikenteen nopeasta kasvusta johtuen.¹¹⁵ Tarkoituksena oli siirtää sataman rajatarkastustehtävät rajavartiolaitoksen henkilökunnalle vuoden 1993 loppuun mennessä. Matkustaja-aluksilla Helsingin satamaan saapuvien määrä itäliikenteessä oli kasvanut edellisvuodesta jopa 65%. Rajanylitysliikenteessä havaittujen rikosten määrä oli myös jatkuvassa kasvussa, joista huomattavimmat olivat varastettujen ajoneuvojen maastaviennit.¹¹⁶

¹⁰⁹ Saareks 2005, s. 20.

¹¹⁰ Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 1991*, Dno:162/05/1992, s. 1.

¹¹¹ Maasalo 2010, s. 55-56.

¹¹² Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1995*, Dno:745/05/1996, osa I, s. 3.

¹¹³ Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 1992, s. 12.

¹¹⁴ Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 1991, s. 13.

¹¹⁵ Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 1992, s. 2.

¹¹⁶ Sama, s. 4-5.

Vuonna 1994 rajavartiolaitos otti kokonaisvastuun kaikkien Suomen satamien matkustajaliikenteen rajatarkastuksista, poliisin pitäessä sisäasiainministeriön erillisellä päätöksellä¹¹⁷ edelleen tiukasti kiinni rajatarkastustehtävistä lentoasemilla¹¹⁸, ja erityisesti Helsinki-Vantaan lentoasemalla, jota se piti Suomen merkittävämpänä rajanylityspaikkana. Poliisimiesten suorittamaa rajatarkastusta perusteltiin erityisesti kansainvälisellä järjestäytyneellä rikollisuudella.¹¹⁹ Poliisi säilytti edelleen valtakunnallisen oikeuden suoritta rajatarkastuksia tarvittaessa, ja valmistautui tukemaan tässä tehtävässä rajavartiolaitosta, molempien laitosten välillä siitä erikseen sovittaessa.¹²⁰

Suomenlahdella satamien rajatarkastukset siirtyivät merivartioston hoidettavaksi, jolloin merivartijat joutuivat rajatarkastustehtävien myötä käsittelemään huomattavasti suurempia ihmismääriä, joihin he olivat merellä liikkueensa totuneet. Samalla merivartioston henkilökunta joutui entistä useammin tekemisiin myös rikollisen aineksen kanssa, ja merivartiostojen rooli omaan valvonta- ja tarkastustoimintaan liittyvän rikosten paljastamisessa kasvoi merkittävästi. Rajat ylittävää rikollisuutta suuntautui maahan Suomenlahdella myös rajanylityspaikkojen ulkopuolelta. Esimerkiksi vuonna 1993 maahan salakuljetettiin 108 kurdia Virolaisella kalastusaluksella, joskin tällainen toiminta oli varsin marginaalista, todennäköisesti tehokkaan valvonnan ansiosta¹²¹.

Rajatarkastuksien yhteydessä paljastuneet rikokset, kuten väärennökset olivat tasaisessa kasvussa, sitä mukaa kun rajavartiolaitoksen henkilöstön osaamistaso rajatarkastustehtävissä kehittyi, laitokselle saatiin hankittua lisää asiakirjojen tarkastusvälineitä ja toimivat yhteydet poliisin tiettyihin ATK-rekistereihin. Myös etsintäkuulutettuja henkilöitä alettiin havaita aikaisempaa enemmän.¹²²

¹¹⁷ Sisäasiainministeriön julkaisu 1994, dnro: 33/043/93, s. 14.

¹¹⁸ Valtioneuvoston asetus passintarkastajista, 29.12.1994, 1532/1994.

¹¹⁹ Maasalo 2010, s. 58.

¹²⁰ Sisäasiainministeriön julkaisu 1994, dnro: 33/043/93, s. 5.

¹²¹ Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1993*, Dno:780/05/1994, s. 2.

¹²² Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1994, s. 2.

Rajatarkastusten suorittamisen myötä laitos joutui myös aikaisempaa useammin tekemisiin turvapaikanhakijoiden kanssa, joka huomioitiin ulkomaalaisasetuksen 23§:n muutoksella (astui voimaan vuonna 1996), jossa rajavartiolaitos nimettiin tutkintaa suorittavaksi viranomaiseksi poliisin ohessa. Tavoitteena oli turvapaikkatutkinnan alustavien toimenpiteiden nopeutuminen¹²³. Valtakunnallinen yleisvastuu henkilöiden maahantulon ja maastalähdön tarkastuksista siirtyi suunnitelmien mukaan poliisilta rajavartiolaitokselle 1.1.1995 alkaen, samalla kun Suomesta tuli Euroopan unionin jäsenvaltio. Vuoden 1995 aikana rajavartiolaitoksen vastuulle määrättiin myös seitsemän lentoaseman rajatarkastukset¹²⁴, kuitenkin siten että tietyt erityiskohteet, kuten Helsinki-Vantaan lentoasema säilyivät edelleen poliisin vastuulla.

Rajavartiolaitoksen uudet rajatarkastuksiin liittyvät lakisääteiset tehtävät aiheuttivat laitokselle tarpeen useiden ylimääräisten opetustilaisuuksien järjestämiselle rajavartiolaitoksen kouluissa 1990-luvun puolivälissä. Ylimääräistä opetusta annettiin muun muassa huviveneiden rajatarkastuksen ATK-järjestelmiin, turvapaikkatutkintaan, asiakirjatutkintaan sekä varastettujen ajoneuvojen tunnistamiseen liittyen.¹²⁵

Sataman ajoneuvorikostutkinnasta tuli yksi keskeisimpiä PTR–viranomaisyhteistyön muotoja Suomenlahden merivartiostossa rajatarkastusten yleisvastuun siirtoon liittyen, ja toiminnalla pyrittiin vastaamaan edellä mainittuun, merkittävästi lisääntyneeseen varastettujen ajoneuvojen maastavientiin. Merkittävin rajat ylittävään rikollisuuteen liittyvä havainto rajatarkastusten yhteydessä oli lisääntynyt laittoman maahantulon järjestäminen Suomeen ja Suomen kautta muualle Euroopan unionin alueelle, erityisesti Venäjän ja Viron kautta.¹²⁶ Jälkimmäisestä Suomeen saavuttiin pääasiassa matkustajalaivalla (Tallinna-Helsinki), jolloin ilmiön tunnistaminen ja tapausten paljastaminen jäi merivartioston vastuulle. Missään ei ole kuitenkaan esiintynyt viitteitä siitä, että rajavartiomiehiä olisi jo 1990-luvun puolivälissä juurikaan koulutettu laittomaan maahantuloon liittyvän järjestäytyneen rikollisuuden, kuten ihmiskaupparikosten, tunnistamiseen vaikka näihin ilmiöihin puuttuminen onnistuu tehokkaasti juuri rajatarkastuksen keinoin. Asiakirjaväarennökset toki kyettiin jossain määrin tunnistamaan, ja näistä ilmoitettiin tutkintavastuussa olevalle viranomaiselle eli poliisille.

¹²³ Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1994, s. 7.

¹²⁴ Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1995, osa I, s. 1.

¹²⁵ Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1994, s. 9.

¹²⁶ Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1996*, Dno:829/05/1997, RVLE:n arkisto, osa I, s. 3.

Väärennettyjen asiakirjojen tunnistamista satamassa helpotti Suomenlahden merivartioston huhtikuussa 1996 käyttöönottama, Hollannin poliisin ja Interpolin kehittämä, tietokonepohjainen EDISON (Electronic Documentation and Information System on Investigation Networks¹²⁷) matkustusasiakirjojen ja dokumenttien vertailukuvastojärjestelmä. Rajavartiolaitos osallistui myös suurella panoksella ulkomaalaishallinnon tietojärjestelmäverkoston (ULKONET) kehittämiseen sekä kehitystyöstä syntyviin kustannuksiin.¹²⁸

1990-luvun jälkipuoliskolla rajatarkastustehtävät alkoivat olla Suomenlahden merivartioston keskeisin ja näkyvin toiminto. Vartiostossa aloitettiin vuonna 1996 valmistautuminen rajatarkastustehtävien vastaanottamiseen Liikkuvalta poliisilta Helsinki-Vantaan lentoasemalla, siten että tehtävien siirtäminen toteutuisi vuoden 1998 aikana¹²⁹.

Helsingin satamassa Virolaisten matkustajien määrät olivat edelleen voimakkaassa kasvussa (40 % v. 1997) 1.5.1997 solmitun Suomen ja Viron välisen viisumivapauden johdosta, jonka myötä myös huviveneliikenne maiden välillä kasvoi merkittävästi. Joulukuussa 1996 allekirjoitettu sopimus Schengenin sopimukseen liittymisestä asetti myös vaatimuksia Suomenlahden merivartiostolle, sillä Helsingin satamasta oli tulossa Schengen-alueen ulkoraja, jonka mukaiset tarkastustoimenpiteet edellyttivät lisähenkilöstöä sekä teknisiä valvontajärjestelmiä.¹³⁰

Jatkuvasti kasvaneeseen rajat ylittävään rikollisuuteen liittyen päätettiin vuonna 1997 Suomen aloitteesta käynnistää Itämeren alueen valtioiden rajaviranomaisten yhteinen foorumi, jonka tarkoituksena oli keskinäinen tietojen ja kokemusten vaihto sekä tilannekuvan kartuttaminen liittyen rajat ylittävään rikollisuuteen ja siihen liittyviin vastatoimenpiteisiin. Yhteistyö käsitti myös esimerkiksi yhteisiä valvontaoperaatioita sekä henkilövaihtoja eri maiden viranomaisen välillä.¹³¹ Foorumi oli merkittävä erityisesti sen vuoksi, että Venäjä saatiin sen avulla sitoutettua mukaan Eurooppalaiseen viranomaisyhteistyöhön. Toimiva yhteistyö ja tietojenvaihto Venäjän kanssa oli ensiarvoisen tärkeää erityisesti rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan, sekä ilmiön kehittymisen seuraamisen näkökulmasta.

¹²⁷ "Database". Interpolin www-sivusto: <www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Databases>, 02.01.2016.

¹²⁸ Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1996, osa II, s. 5.

¹²⁹ Sama, osa I, s. 3.

¹³⁰ Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1997, osa I, s. 2.

¹³¹ Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1997, osa I, s. 4.

1.7.1998 rajavartiolaitos otti vastuun Helsinki-Vantaan lentoaseman rajatarkastuksista, jota on aina voitu pitää rajatarkastusten toteuttamisen näkökulmasta, sekä asiakaskunnan ja kansallisuksien kirjon perusteella Suomen vaativimpana rajanylityspaikkana. Lentokenttä oli Suomen kannalta myös merkittävä kauttakulkupaikka kansainväliseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyen, josta syystä poliisi oli halunnut pitää siihen liittyvät rajatarkastustehtävät itsellään, huolimatta rajavartiolaitoksen vuonna 1995 vastaanottamasta henkilöliikenteen maahantulon ja maastalähdön tarkastusten yleisvastuusta. Helsinki-Vantaan lentoaseman myötä rajavartiolaitoksen vastuu ja samalla paine rajat ylittävän rikollisuuden torjunnasta kasvoi huomattavasti. Samana vuonna uuden rajavartiotoiminnan tietojärjestelmän (RVT) osia saatiin jo käyttöön, ja rajavartiolaitos toimeenpani vanhan tarkastuskorttirekisterin siirron osaksi RVT -rekisteriä¹³². ULKONET -sovelluksen konelukumahdollisuus¹³³ tehosti ja nopeutti rajatarkastuksia ja kasvatti samalla rikollisten kiinnijäämisriskiä tarkastusten yhteydessä. Kyseinen sovellus haki rajanylittäjien tietoja automaattisesti ja samanaikaisesti useista eri viranomaisrekistereistä.

Sovellus ja siihen liittyvät asiakirjalukulaitteet olivat käytössä keskeisillä rajanylityspaikoilla, mukaan lukien Helsingin satama, vuoden 1998 aikana. Ulkorajavalvontaan suunnattiin Schengenin sopimuksen edellyttämällä tavalla lisääntyvässä määrin resursseja, painopisteenä erityisesti Suomenlahden merivartioston suuret rajatarkastusyksiköt.¹³⁴ Samaan aikaan rajavartiolaitos teki lukuisia ennakkovalmisteluja, Schengenin liittymissopimusten mukaisesti, sisärajatarkastusten asteittaisiin lakkauttamisiin ja lakkauttamista korvaaviin toimenpiteisiin, sekä yhdenmukaiseen ulkorajavalvontaan liittyen.

1990-luvun aikana tapahtunut rajatarkastustehtävien siirto voidaan nähdä merkittävänä tapahtumakokonaisuutena rajavartiolaitoksen roolin kehittymisen näkökulmasta. Rajatarkastusten vastaanottaminen konkretisoi rajavartiolaitoksen päivittäistoimintaan aiheutuneiden muutosten kautta rajavartiomiesten roolia lainvartijoina, joiden toimivaltuudet osoittautuivat uuden tehtäväkentän kokonaisuuden näkökulmasta puutteellisiksi. Tällöin syntyi tarve tarkastella kriittisesti rajavartiolaitosta koskevaa lainsäädäntöä ja rajatarkastusten säädöspohjaa.

¹³² Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1998, Dno:734/05/1999, RVLE:n arkisto, osa I, s. 7.

¹³³ Sama.

¹³⁴ Sama, osa II, s. 2-5.

3. VUODEN 1999 RAJAVARTIOLAIN KOKONAISUUDISTUS

3.1. Tarve uudistua: lainsäädännön kokonaisuudistuksen taustaa

Sisäasiainministeri Mauri Pekkarinen asetti 14.9.1993 työryhmän¹³⁵ (Rajavartiolaitoksen toimivaltatyöryhmä), jonka tehtävänä oli selvittää rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien senhetkinen tilanne ja kehittämistarpeet vuoden loppuun mennessä.¹³⁶ Tarve kehittymiselle kumpusi 1990-luvulla voimakkaasti muuttuneesta toimintaympäristöstä sekä rajavartiolaitoksen uudesta roolista yhtenä keskeisenä sisäisen turvallisuuden lainvalvontaviranomaisena, joka toimi uusien rajatarkastustehtäviensä myötä huomattavasti aiempaa enemmän tavallisten kansalaisten parissa. Laitoksen valvontatoiminnan siirtyessä pitkospuilta ja kaukaisilta luodoilta vilkaille rajanylityspaikoille, kuten lentokentille ja satamiin, aiheutti sen, että rajavartiolaitoksen henkilöstö joutui rajatarkastuksiin liittyvin toimenpitein puuttumaan aiempaa useammin yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin, samalla tapaa mitä poliisi osana omaa valvontatyötään. Kansalaisten perusoikeusuudistus vuonna 1995 vauhditti¹³⁷ edellä mainitusta syystä tarvetta rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistukselle.

Perusoikeusuudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä korostettiin niiden luonteesta johtuvaa vaatimusta siitä, että perusoikeuksien rajoitusten tulee aina perustua eduskunnan säätämään lakiin. Ehdoton vaatimus lakitasoisuudesta on samalla lainsäätäjän asettama kielto perusoikeuksien rajoittamiselle viranomaisen hallinnollisin toimenpitein, taikka normein jotka ovat eduskuntalakia alempiasteisia. Tällaisia ovat esimerkiksi asetukset, kuntien järjestysäännöt tai viranomais määräykset. Lakitasoisen perusoikeusrajoituksen vaatimuksena on lisäksi täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, jolloin sen olennainen sisältö, kuten perusoikeusrajoituksen laajuus ja rajoituksen edellytykset, tulee käydä ilmi suoraan laista.¹³⁸

¹³⁵ Maasalo 2010, s. 58.

¹³⁶ Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1994, s. 7.

¹³⁷ Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1996, osa I, s. 2.

¹³⁸ Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännöksiä muuttamisesta, 17.12.1993, HE 309/1993.

Vuoden 1999 rajavartiolain kokonaisuudistukseen saakka laki rajavartiolaitoksesta (LRVL 1975) oli varsin suppea, ja rajavartiolaitoksen tehtävistä sekä niihin liittyvistä toimivaltuuksista säädettiin tarkemmin asetuksilla. Näin ollen perusoikeusuudistuksen keskeiset yksilöä suojaavat vaatimukset eivät toteutuneet rajavartiolaitoksen toimintaa ohjaavan lainsäädännön puitteissa, jolloin viimeistään oli selvää että vanha laki olisi uudistettava kokonaisuudessaan¹³⁹.

Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentaminen aiheutti perinteisesti vastustusta erityisesti muiden lainvalvontaviranomaisten keskuudessa, joten työryhmän muodostaminen näiden viranomaisten johtohenkilöistä liittynee yritykseen päästä asiassa mahdollisimman hyvään konsensukseen, jolloin lainsäädännön kokonaisuudistuksen läpivieminen olisi ollut huomattavasti helpompi prosessi. Mukana olivat muiden muassa kenraaliluutnantti Matti Autio, poliisijohtaja Reijo Naulapää, sekä tullin pääjohtaja Jermu Laine¹⁴⁰. Työryhmän asettaminen perustui valtioneuvoston kesäkuussa 1993 tekemään periaatepäätökseen toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi¹⁴¹.

Periaatepäätöksen sisäasiainministeriötä koskevassa kohdassa (kohta 2) todetaan:

Rajavartiolaitosta kehitetään sisäisen turvallisuusjärjestelmän osana, poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen voimavarojen yhteiskäyttöä tehostaen, vastaamaan rajavartioinnin lisäksi henkilöiden maahantulon ja maastalähdön valvonnasta ja siihen liittyvästä passintarkastuksesta sekä maa- että merirajoilla. Sisäasiainministeriö valmistelee yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa rajavartiolaitoksen toimivaltaa ja vastuuta täsmentävät toimenpiteet vuoden 1993 aikana niin, että muutos voidaan toteuttaa vuonna 1994.

Työryhmän tarkennettuna toimeksiantona oli selvittää, miten paljon rajavartiolaitoksen toimivaltaa on tarkoituksenmukaista laajentaa, valtion toiminnallisesta ja taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna. Myös rajatarkastuksen voimassa olevaa säädösperstusta oli tarkoitus tarkastella kriittisesti.¹⁴²

¹³⁹ Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen laiksi rajavartiolaitoksesta, 22.1.1999, HaVM 25/1998 vp

¹⁴⁰ Sisäasiainministeriön julkaisu 1994, dnro: 33/043/93, s. 1-4.

¹⁴¹ Sama.

¹⁴² Sama, s. 5.

Työryhmän aloittaessa toimintansa vuonna 1993 rajavartiolaitosta ei oltu määritelty vielä valtakunnalliseksi rajatarkastuksen vastuviranomaiseksi. Tehtävä kuului tuolloin paikallispoliisille¹⁴³, rajavartiolaitoksen suorittaessa tehtäviä poliisin tukena. Rajavartiolaitosta ei myöskään oltu erikseen määritelty ulkomaalaislain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvovaksi viranomaiseksi poliisin ja sisäasiainministeriön ulkomaalaiskeskuksen (myöhemmin Maahanmuuttovirasto) tavoin. Tosin suorittaessaan rajatarkastustehtäviä rajavartiolaitoksella oli velvoite valvoa näiden säännösten noudattamista poliisin lukuun, poliisin valtakunnallisen johtovastuun alaisuudessa¹⁴⁴.

Rajavartiolaitoksen päätehtävää oli tarkennettu asetuksella rajavartiolaitoksesta (358/1992), joka totesi että rajavartiolaitos toimii ”Suomen rajojen ylikulkemisesta annettujen säännösten ja määräysten vastaisten tekojen ja muiden rajatapahtumien ehkäisemiseksi, sekä suorittaa tutkimuksia niiden selvittämiseksi.” Lisäksi asetuksen 2§:ssä todettiin myös passintarkastuksen kuuluvan rajavartiolaitoksen tehtäviin. Sinänsä lainsäädäntö siis mahdollisti rajatarkastustehtävät jo ennen vuoden 1999 lakiuudistusta, mutta toiminta edellytti tuolloin passintarkastusasetuksen mukaista sisäministeriön määräystä¹⁴⁵ tai viranomaisten välillä erikseen solmittua PTR -asetuksen mukaista sopimusta, jossa rajavartiolaitos sitoutuu suorittamaan tarkastukset poliisin lukuun.¹⁴⁶

Näin ollen itsenäistä oikeutta rajatarkastusten toimittamiseen, eli tämän päivän rajavartiolaitoksen kenties keskeisimpään tehtävään ei oltu vielä perustettu, eikä siitä ollut mitään mainintaa rajavartiolaitosta koskevassa lainsäädännössä, vaikka rajatarkastusvastuun siirron poliisilta rajavartiolaitokselle oli määrä toteutua varsin nopealla aikataululla. Tätä vasten peilaten toimivaltatyöryhmän rooli on ollut varsin merkittävä.

¹⁴³ Sisäasiainministeriön julkaisu 1994, d:nro: 33/043/93, s. 6.

¹⁴⁴ Sama, s. 5-7.

¹⁴⁵ Asetus rajavartiolaitoksesta, 16.4.1992, 358/1992.

¹⁴⁶ Asetus poliisi-, tulli- ja rajavirtioviranomaisten yhteistoiminnasta, 22.12.1978, 1051/1978.

Toimivaltatyöryhmä piti rajatarkastustehtävän nostamista lakitasoiseksi välttämättömänä jo pelkästään siitä syystä, että rajatarkastustehtävän kuuluminen rajavartiolaitokselle aiheuttaa jo sinällään rajavartiomiehen toimivallan tosiasiallisen laajentumisen liittyen esimerkiksi henkilöllisyyden selvittämiseen, kiinniotto-oikeuteen, alustavaan esitutkintaan, voimakeinojen käyttöön sekä oikeuteen käyttää eräitä pakkokeinoja.¹⁴⁷ Kaikki edellä mainitut toimenpiteet itse asiassa sisältyivät jo vuoden 1975 rajavartiolakiin, rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseen liittyen, joten rajatarkastustehtävän nostaminen laitoksen lakisääteiseksi tehtäväksi ratkaisisi osittain toimivaltuuksia koskevan haasteen.

Rajavalvonnan yhteydessä suoritettavaan, rikollisuutta paljastavaan toimintaan liittyen rajavartiolaitoksella on jo ennen vuoden 1999 lakiuudistusta ollut lainsäädännön puitteissa mahdollisuus suorittaa tiettyjä rajaturvallisuuteen liittyviä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena oli rajat ylittävän rikollisuuden estäminen ja paljastaminen. Laitoksella oli esimerkiksi toimivaltuudet huumausainerikollisuuden torjuntaan laitoksen kouluttamin huumekoirin niillä rajanylityspaikoilla, joilla tulli ei ole järjestänyt omaa valvontaa¹⁴⁸. Lisäksi laitos oli antanut koiratoimintaan liittyen virka-apua muille viranomaisille¹⁴⁹.

Rajatarkastuksien vastaanottamisesta saakka etsintäkuulutettujen henkilöiden ja varastettujen ajoneuvojen paljastaminen kuului myös keskeisesti laitoksen toimenkuvaan, erityisesti Helsingin satamassa.¹⁵⁰ Lisäksi rajavartiomiehet olivat oikeutettuja suorittamaan suppean esitutkinnan ja antamaan passilain sekä ulkomaalaislain nojalla rangaistusvaatimuksia sellaisissa rikosasioissa, jotka voitiin lain mukaan käsitellä rangaistusvaatimusmenettelyssä, ja jotka nousivat esiin rajatarkastustehtävien ohessa.¹⁵¹ Voimassa oleva lainsäädäntö ei kuitenkaan ollut riittävä, rajavartiolaitoksen uusien tehtävien tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan suorittamisen näkökulmasta. Esimerkiksi tieliikennelaki antoi liikennevalvontaan liittyvissä virkatehtävissä rajavartiomiehelle samat toimivaltuudet kuin poliisilla¹⁵², pakkokeinolain valtuuttaessa rajavartiomiehen lisäksi määräämään moottoriajoneuvon kuljettajan kokeeseen, joka tehdään alkoholin tai muun huumausaineen toteamiseksi¹⁵³.

¹⁴⁷ Sisäasiainministeriön julkaisu 1994, d:nro: 33/043/93, s. 22.

¹⁴⁸ Sama, s. 10.

¹⁴⁹ Sama.

¹⁵⁰ Sama.

¹⁵¹ Sama, s. 20.

¹⁵² Tieliikennelaki, 3.4.1981, 267/1981.

Tieliikennevalvonta painottui rajanylityspaikoille sekä niiden välittömään läheisyyteen, kuten esimerkiksi satama-alueille, ja liikennevalvontatehtävät liittyivät rajavartiolaitoksen omiin lakisääteisiin rajavalvonnan tehtäviin. Rajatarkastustehtävien näkökulmasta lainsäädännössä oli kuitenkin selkeä puute: Tieliikennelakiin perustuvat toimivaltuudet liittyvät nimittäin kiinteästi liikenneturvallisuuden valvontaan, eikä lainsäädäntö antanut rajavartiomiehelle nimenomaista mahdollisuutta kulkuneuvon pysäyttämiseksi omalla valvonta-alueellaan tilanteessa, jossa tämä oli välttämätöntä esimerkiksi rajatarkastustehtävän, sekä siihen liittyvän rikostorjunnan toimenpiteen suorittamiseksi.¹⁵⁴

Schengen-maiden rajatyöryhmän komitea kiinnitti tarkastuskäynnillään lisäksi huomiota siihen, ettei rajavartiolaitoksella ollut toimivaltuutta suorittaa varsinaisia ajoneuvotarkastuksia, joita komitea piti keskeisenä toimenpiteenä laittoman maahantulon torjunnassa.¹⁵⁵ Mahdollisten matkustamoon, tavaratiloihin tai rakenteisiin piiloutuneiden henkilöiden lisäksi ajoneuvoihin saattoi kätkeä myös vaarallisia esineitä, joiden valvonta oli tarkoituksenmukaista ulottaa myös rajavartiolaitoksen virkamiesten tehtäväksi. Näitä esineitä voitiin tarvittaessa käyttää näyttönä, johon perustuen rajavartiomies kykeni rajatarkastuksen yhteydessä arvioimaan, muodostaako kyseinen rajanylittäjä mahdollisen uhkan EU -alueen yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Poliisin ollessa yleisvastuussa henkilöiden maahantulo- ja maastalähtötarkastuksista, sille kuului vastaavasti rajanylityspaikoilla lukuisia liikennevalvontaan, ulkomaalaisvalvontaan ja rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan liittyviä tehtäviä. Poliisimies ei kuitenkaan tarvinnut näitä tehtäviä suorittaessaan erillistä rajatarkastuksen lainsäädäntöä, johon rajatarkastustoiminnan ja siihen liittyvän rikostorjunnan toimivaltuudet sekä mahdolliset pakkokeinot olisi kytketty.

¹⁵³ Pakkokeinolaki, 30.4.1987, 450/1987.

¹⁵⁴ HE 42/1998

¹⁵⁵ Markkula Hannu: *Schengen-sopimusten vaikutukset rajavartiolaitokselle*, Maanpuolustuskorkeakoulun tutkielma 1998, s. 16.

Poliisin yleistehtävänä oli muutoinkin rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen valtakunnallisella tasolla, jolloin rajatarkastustehtäviä suorittava poliisimies oli poliisia koskevien yleissäännösten nojalla automaattisesti oikeutettu sekä velvoitettu puuttumaan suorittamansa rajatarkastuksen yhteydessä havaittuihin, poliisin tutkintavastuulla oleviin rikosasioihin sekä sellaisiin tekoihin, jotka saattaisivat vaarantaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden. Poliisin suorittaessa rajatarkastuksia lainsäätäjällä ei ollut myöskään tarvetta säätää seikoista, joihin rajatarkastuksessa olisi erityisesti kiinnitettävä huomiota, vaan poliisitoiminnan yleissäännökset olivat tähän varsin riittävät¹⁵⁶, ja lisäksi niitä oli mahdollisuus tarkentaa tarvittavilta osin poliisihallinnon antamalla, normaalia poliisitoimintaa koskevilla sisäisillä ohjeistuksilla ja määräyksillä.

Voimassa oleva rajavartiolaki ei sisältänyt rajavartiomiehiä koskevaa suoraa veloitetta eikä erityisiä toimivaltuuksia esimerkiksi edellä mainittujen vaarallisten esineiden ja aineiden hallussapidon valvontaan, tai väärennettyjen asiakirjojen, huumausaineiden, rikoksella hankitun omaisuuden, maksuvälineiden tai anastettujen kulkuneuvojen hallussapidon valvontatehtäviin.¹⁵⁷ Rajavartiomiehen rajatarkastustehtävissä käyttämät toimivaltuudet oli tähän saakka johdettu pääosin muusta voimassa olevasta lainsäädännöstä, joka vaati viranomaisen tulkintaa sekä lainsäädännön noudattamista soveltuvin osin. Kyseessä ei ollut kansalaisen oikeusturvan tai hyvän hallintotavan näkökulmasta tavoiteltava tilanne.

Rajavartiolaitoksen ottaessa päävastuun rajatarkastustehtävistä jouduttiin tilanteeseen, jolloin toimivaltuuksia ei enää voitu johtaa riittävällä laajuudella suoraan muusta lainsäädännöstä,¹⁵⁸ eikä voimassa olevan lainsäädännön suuripiirteinen soveltaminenkaan tullut enää kyseeseen. Rajavartiolaitoksen tehtävien epämääräinen määrittely oli herättänyt vastustusta muiden viranomaisten taholta jo edellisen lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä¹⁵⁹, joten tehtävien ja toimivaltuuksien tarkentaminen ja selkiyttäminen oli muutoinkin tarpeellista.

¹⁵⁶ Markkula 1998, s. 16.

¹⁵⁷ HE 42/1998.

¹⁵⁸ Sama.

¹⁵⁹ Kosonen, Pohjonen 1994, s. 481.

1990-luvun puolivälissä päädyttiin lopulta tilanteeseen, jossa poliisi oli siirtämässä rajatarkastustehtäviä viranomaiselle, jonka toimivaltuudet eivät silloisen lainsäädännön perusteella mahdollistaneet itsenäistä toimintaa rajatarkastusprosessin kokonaisuuden näkökulmasta. Rajatarkastusprosessi piti edelleen sisällään lukuisia vain poliisin suoritettavaksi säädettyjä viranomaistoimenpiteitä, joiden suorittaminen oli tarkoituksenmukaisinta nimenomaan rajatarkastusten yhteydessä.

Tällainen toimenpide oli muun muassa rajanylityspaikoilla suoritettava haasteiden tiedoksiannointi. Haastemieslaki ei tuolloin oikeuttanut tullin tai rajavartiolaitoksen henkilökuntaa antamaan haasteita tiedoksi.¹⁶⁰ Haastettavia henkilöitä havaittiin kuitenkin merkittävästi juuri rajanylityspaikoilla, koska rajatarkastus kohdistui tasapuolisesti kaikkiin rajanylittäjiin. Tällöin haasteen tiedoksiannon takia etsintäkuulutetut henkilöt paljastuivat ATK-pohjaisten rekisterien avulla osana rutiinitarkastuksia muun matkustajavirran joukosta.

Muita vain poliisin suorittamia, kiinteästi rajatarkastuksiin liittyviä tehtäviä olivat esimerkiksi säilönottopäätösten tekeminen¹⁶¹. Kyseessä on varsin tyypillinen toimenpide ulkomaalaisen henkilön käännättämiseen liittyen tilanteessa, jossa maahantuloa ei ole sallittu, esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takia, eikä henkilön maasta poistamista voida kuitenkaan viipymättä toteuttaa, eikä käytettävissä ole lievempää turvaamistoimenpidettä.

Rajatarkastuksen yhteydessä ilmi tulleiden rikosten esitutkinta oli edelleen alkutoimenpiteitä lukuun ottamatta poliisin tehtävänä, ja poliisi painottikin tutkinnan asianmukaisen suorittamisen edellyttävän poliisin peruskoulutusta sekä kokemusta. Edellä mainittujen seikkojen lisäksi eräät hyvin yksinkertaisetkin toimenpiteet, kuten yleisen järjestyksen ylläpitäminen rajanylityspaikalla, eivät onnistuneet tietyissä tilanteissa rajavartiolaitoksen omin toimenpitein ja toimivaltuuksin.¹⁶² Tämä johti käytännössä tilanteisiin, jossa poliisipartio oli erikseen kutsuttava paikalle selvittämään tilannetta ja hoitamaan tarvittavat, järjestystä rikkoneeseen tai häiriötä aiheuttaneeseen henkilöön kohdistuvat pakkokeinot, vaikka rajanylityspaikka oli miehitetty voimankäyttövälinein varustetuin ja tällaisten perustilanteiden hoitamiseen koulutetuin rajavartiolaitomiehin.

¹⁶⁰ Haastemieslaki, 27.6.1986, 505/1986.

¹⁶¹ Sisäministeriön julkaisu 1994, dnro: 33/043/93, s. 17.

¹⁶² Sama.

Edellä kuvattu tilanne ei ollut valtiovallan puutteellisten resurssien käytön näkökulmasta tarkoituksenmukainen, sillä rajatarkastustehtävät oli siirretty rajavartiolaitokselle pitkälti valtioturvallisuuden toiminnan tehostamisesta johtuen, jolloin poliisin resursseja oli tarkoitus vapauttaa poliisin ydinalueen tehtävienhoitoon. Vallitsevassa tilanteessa poliisi oli rajavartiolaitosta koskevan puutteellisen lainsäädännön takia sidottu pitämään henkilökuntaa välittömästi rajanylityspaikkojen saatavilla, eikä aikaisemmin kuvattu ajatus yhden tai enintään kahden viranomaisen läsnäolosta rajanylityspaikoilla toteutunut edes perustoimintaan liittyen, rikostorjunnasta puhumattakaan.

Toisaalta vuoden 1994 toimivaltatyöryhmän mietinnöstä on selkeästi havaittavissa, ettei poliisi ollut kovinkaan halukas luovuttamaan sen omia, perinteisesti poliisin suorittamia virkatehtäviään rajavartiolaitoksen hoidettavaksi, vaan mietinnössä korostettiin tarvetta ylläpitää jatkossakin poliisipalvelujen saatavuus rajanylityspaikoilla liittyen esimerkiksi lainvalvontaviranomaistenväliseen kansainväliseen yhteistoimintaan toimintaan, joka oli poliisin näkökulmasta¹⁶³ selkeästi edelleen sen tehtävä.

Sama ajattelu koski lisäksi tehtäviä kuten ulkomaalaisvalvonta ja rikosten esitutkinta. Mietintö alleviivaa näidenkin toimenpiteiden, erityisesti rikosten esitutkinnan, edellyttävän nimenomaan poliisimiehen koulutusta ja kokemusta, sekä toimivaltuuksia jotka kuuluvat poliisille. Muilta osin vuoden 1994 toimivaltatyöryhmä päätyi antamaan mietinnössään varovaisen hyväksynnän sille, että rajavartiomiehille ulotetaan lainsäädäntömuutoksen keinoin tiettyjä, aikaisemmin vain poliisille kuuluvia toimivaltuuksia. Työryhmä oli tullut johtopäätökseen, että viranomaisten resurssien tarkoituksenmukainen käyttö ja virkatehtävien hoitamisen tehokkuus edellyttivät rajavartiolaitoksen toimenkuvan sekä toimivaltuuksien laajentamista, mutta ainoastaan siltä osin kuin se on välttämätöntä rajavartiolaitoksen päätehtäviin liittyen, joita olivat rajatarkastukset sekä rajavalvonta raja- ja merialueella.¹⁶⁴ Vuoden 1994 toimivaltatyöryhmän merkittävin saavutus oli käytännössä se, että työryhmän jäsenet pääsivät yksimielisyyteen siitä, että rajavartiolaitosta koskevaa lainsäädäntöä oli ylipäätään uudistettava, ja rajavartiolaitoksen tehtäväkenttää tarkastettava sujuvien rajatarkastusten turvaamiseksi. Rikosten esitutkintaan liittyviin järjestelyihin työryhmä ei siis esittänyt muutoksia.

¹⁶³ Sisäministeriön julkaisu 1994, dnro: 33/043/93, s. 16.

¹⁶⁴ Sama, s. 16-21.

Työryhmä jätti mietintönsä sisäasiainministeriölle 31.1.1994, ja hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta hyväksyi mietinnössä annetut ehdotukset huhtikuussa 1994. Samalla sisäasiainhallinnossa aloitettiin rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistushanke, jonka lopputuotteena annettava uusi laki rajavartiolaitoksesta oli tarkoitus saattaa voimaan vuoden jo 1995 aikana,¹⁶⁵ samassa aikataulussa meneillään olleen perusoikeusuudistuksen kanssa.

Rajatarkastuksien siirtämisestä syntyneiden tarpeiden ohella Suomen EU-jäsenyyteen liittynyt Schengenin sopimuksien ratifiointi oli yksi keskeinen rajavartiolaiton kokonaisuudistuksen käynnistänyt ja sen sisältöön vaikuttanut kokonaisuus.¹⁶⁶ Sopimus sisälsi lukuisia jäsenvaltiota velvoittavia ja varsin yksityiskohtaisia määräyksiä Schengen-alueen ulkorajoilla suoritettavista rajatarkastuksista, jäsenvaltioiden välisestä poliisiyhteistyöstä ja rajatarkastuksen yhteisistä tietojärjestelmistä. Lisäksi sopimusvaltioiden rajatarkastusviranomaiset veloitettiin noudattamaan erillisen ulkorajatarkastusten täytäntöönpanokomitean vahvistamaa rajatarkastuskäsikirjaa (Schengen Border Code, SBC), joka sisälsi tarkentavia määräyksiä ulkorajavalvonnan suorittamisesta. Jotta Schengenin sopimuksien mukaiset käytänteet saatiin kansallisella tasolla voimaan, ne oli sisällytettävä osaksi kansallista lainsäädäntöä. SBC:n mukaiset rajatarkastuskäytänteet poikkesivat sisällöltään jonkin verran Suomen aikaisemmista kansallisista käytänteistä.¹⁶⁷

Suomen lainsäädäntö ei sisältänyt esimerkiksi mahdollisuutta suorittaa maahantulo- tai maastalähtötarkastuksien yhteydessä erillistä tarkastusta henkilön matkatavaroille tai ajoneuvolle edes pistotarkastuksin, ilman että oli perusteltua syytä epäillä henkilön syyllistyneen rikokseen. Tullin suorittamista tullitarkastuksista säädettiin erikseen. Schengenin sopimukset edellyttivät, että jäsenvaltioiden ulkorajoilla tuli todeta ettei henkilöiden maahantulo tai maastalähtö vaaranna valtioiden kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä. Tarkastuskäytänteiden lisäksi kansallisen lainsäädännön päivittäminen oli tarpeen jo yksin siitä syystä, ettei yksikään Suomen lainvalvontaviranomainen omannut lakitasoista toimivaltuutta Schengenin sopimusten mukaisten rajatarkastuksien toimittamiseen.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1994, s. 7.

¹⁶⁶ Maasalo 2010, s. 58.

¹⁶⁷ HE 42/1998.

¹⁶⁸ HE 42/1998.

Sopimuksiin kirjatut poliisiyhteistyön määräykset liittyivät törkeään rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan, ja sisällyttivät sopimuksen pariin myös muut sellaiset jäsenvaltioiden viranomaiset, joille kuului kansallisen lainsäädännön nojalla rikosten ennalta estämiseen, selvittämiseen ja paljastamiseen tähtääviä toimenpiteitä. Suomen rajavartiolaitos oli juuri tällainen, sopimuksen tarkoittama poliisiyhteistyöviranomainen, sillä Suomi oli ilmoittanut rajavartiolaitoksen ja tullin ihmiskaupparikosten kansallisiksi vastuuviranomaisiksi poliisin ohella¹⁶⁹, vaikka rajavartiolaitos ei vielä 1990-luvulla tällaisia esitutkintoja itsenäisesti hoitanutkaan. Ilmoituksen pohjalla oli todennäköisesti rajatarkastusten keskeinen rooli ihmiskaupparikosten paljastamisen työkaluna, jolloin rajavartiolaitos oli aina vähintään yhteistyökumppani tällaisten rikoskokonaisuuksien selvittämisessä ja näytön hankkimisessa (rajatarkastustoimenpiteet ja puhuttamiset, videotallenteet yms.).

Rajatarkastuksen yleisvastuun myötä rajavartiolaitokselle muodostui myös tarve sisällyttää kaikille organisaatioitasoille kyselyoikeus Schengen Information System -tietojärjestelmään (SIS), joka on keskeinen Schengen-jäsenvaltioiden viranomaisten välinen keskusrekisteri ja tietojenvaihtokanava rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan liittyen. Järjestelmään oli mahdollista kerätä tietoja muun muassa henkilöiden kiinniottoa ja karkotusta varten, tietoja koskien todistajia, rikosasioiden vastaajia, tai luetteloja henkilöistä joita ei tullut päästää Schengen-alueelle. Voimassa ollut vuoden 1975 laki ei sisältänyt lainkaan säännöksiä koskien rajavartiolaitoksen henkilörekistereitä tai tietojen luovuttamista. Henkilörekistereistä säätäminen oli olennaista SIS -järjestelmän käytettävyyden ja Euroopan unionin yhteisen ulkorajavalvonnan, sekä siihen liittyvän rikostorjunnan näkökulmasta.¹⁷⁰

Hallituksen esityksessä rajavartiolaitain uudistamiseksi otettiin toimivaltatyöryhmän tekemien huomioiden mukaisesti¹⁷¹ kantaa myös kansallisiin viranomaisrekistereihin. Esityksessä todetaan rajavartiolaitoksen suorittavan sellaisia valtionturvallisuuteen sekä rikostorjuntaan liittyviä tehtäviä, joiden luonne edellyttää muiden viranomaisten rekisteritietojen saamista ja näiden tietojen yhdistelemistä rajavartiolaitoksen omalla valvontatoiminnalla saatuihin havaintotietoihin, sekä näiden tietojen saattamista myös muiden viranomaisten tietoon.¹⁷²

¹⁶⁹ HE 42/1998.

¹⁷⁰ Markkula 1998, s. 19–20.

¹⁷¹ Sisäministeriön julkaisu 1994, dnro: 33/043/93, s. 25.

¹⁷² HE 42/1998.

Rajavartiolaitoksen katsottiin olevan myös oikeutettu saamaan rikosvihjeitä ja rikosepäilyjä koskevia tietoja poliisin ja tullin rekistereistä, jotka koskivat sellaisia rikoksia, joiden ennalta estäminen ja paljastaminen oli säädetty rajavartiolaitoksen tehtäviksi. Rajatarkastusten ja esitutkintatoimenpiteiden tehokkuus edellytti lisäksi kyselyoikeutta muun muassa Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmän tietoihin, jotka koskivat henkilöiden tunnistetietoja, sekä oikeushallinnon tietojärjestelmien tietoja, jotka koskivat muun muassa syyteharkinnassa olleita tai siellä parhaillaan olevia rikosasioita, tuomioistuimissa vireillä olevia rikosasioita ja annettuja rangaistusmääräyksiä.¹⁷³

Vaatus viranomaisten välisen yhteistyön lisäämisestä tietoa jakamalla ja joustavan rekistereiden käytön kautta ei ollut toimivaltatyöryhmän jäsenten keksimä tavoite, vaan tätä edellytettiin eduskunnan toimesta, liittyen hallituksen esitykseen valtion talousarvioksi vuodelle 1994.¹⁷⁴ Valtion tavoitteena oli tehostaa viranomaisten toimintaa ja saada aikaan kustannussäästöjä. Selkeän poliittisen tahtotilan ja poliittisen ohjauksen vaikutus näkyy muun muassa siinä, että työryhmän edustajat eivät juuri jarrutelleet ajatusta poliisin ja tullin rekistereiden kyselyoikeuksien luovuttamista, vaan tarve kirjattiin työryhmän antamaan mietintöön varsin suorasukaisesti, ilman ylimääräisiä rajoituksia tai alistuksia, joita muihin rikostorjunnan toimittamiseen liittyviin asiakokonaisuuksiin oli kirjattu.

Rajavartiolaitoksen tehtäväkentän laajeneminen ulkomaalaislakiin perustuvan hallinnollisen tutkinnan¹⁷⁵ osa-alueelle juontaa juurensa myös rajatarkastuksien kokonaisvastuun vastaanottamiseen, sekä siihen liittyvään lainsäädännön kokonaisuudistukseen. Rajatarkastuksien myötä rajavartiolaitoksen henkilöstö alkoi tutkia henkilöiden maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksiä, eli alkoi toisin sanoen selvittää oleskeleeko tutkinnan kohteena oleva henkilö laillisesti Suomessa. Tätä toimintaa suoritettiin osana normaalia rajatarkastustoimintaa maahantulopuhutuksien yhteydessä. Toiminnan myötä rajavartiolaitoksen henkilöstölle alettiin esittää myös turvapaikkahakemuksia, erityisesti käännyttämisen yhteydessä¹⁷⁶, kun henkilöillä ei ollut laillisia edellytyksiä oleskella Suomessa.

¹⁷³ HE 42/1998.

¹⁷⁴ Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 1994, 7.9.1993, HE 126/1993 vp.

¹⁷⁵ Hallinnollinen tutkinta on eri asia kuin esitutkinta. Sen käynnistäminen ei edellytä tapahtunutta rikosta, vaan tutkinta käynnistetään viranomaisen hallinnolliseen prosessiin liittyen. Tässä tapauksessa hallinnollinen prosessi on turvapaikkaedellytysten selvittäminen. Poliisissa hallinnollinen tutkinta tunnetaan nimellä poliisitutkinta.

¹⁷⁶ Sisäministeriön julkaisu 1994, dnro: 33/043/93, s. 16.

Ylipäänsä Suomalaiset viranomaiset oli jo 1990-luvun alkupuolella havainneet vahvoja viitteitä siitä, että laitton maahantulo siirtolaisuuden keinona oli voimakkaassa kasvussa.¹⁷⁷ Laittomasti maahan saapuvat tai laittomasti maassa oleskelevat henkilöt käyttivät laajalti turvapaikkajärjestelmää hyväkseen varmistaakseen maahanpääsyt tai estääkseen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon. Huomattava osa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista jäi oleskelemaan laittomasti Suomeen tai pyrki siirtymään laittomasti toiseen EU-jäsenvaltioon, jättäen uuden hakemuksen valvontaviranomaisille kiinni jäädessään. Ilmiön haittavaikutusten hallitsemiseksi vuoden 1994 toimivaltatyöryhmä piti tarkoituksenmukaisena, että ilmeisen perusteettomat turvapaikkahakemukset otettaisiin Suomessa mahdollisimman pikaisesti käsittelyyn heti turvapaikkahakemuksen esittämisen yhteydessä rajanylityspaikalla, jossa tutkinta olisi tarpeen siirtää soveltuvin osin poliisilta rajavartiolaitokselle. Tutkinnan siirtäminen edellytti säädösmuutoksia, sekä asianmukaisen täydennyskoulutuksen järjestämistä rajavartiolaitoksen henkilökunnalle. Kyse oli niin sanotusta suppeasta turvapaikkatutkinnasta, jonka rajavartiomiehet suorittaisivat alustavina toimenpiteinä, varsinaisen turvapaikkaprosessin säilyessä edelleen sisäasiainministeriöllä ja ulkomaalaisvirastolla.¹⁷⁸

Turvapaikkatutkinta kulki usein rikosten esitutkinnan rinnalla, samoihin henkilöihin kohdistuvana erillisenä hallinnollisena prosessina, joka edellytti usean eri viranomaisen saumatonta yhteistyötä. Rajavartiolaitos alkoi suorittaa alustavia toimenpiteitä turvapaikkatutkintaan liittyen vuodesta 1996 alkaen, jolloin rajavartiomiesten toimivalta poliisin rinnalla, osana turvapaikkaprosessia kirjattiin voimassa olleeseen ulkomaalaisasetukseen¹⁷⁹.

Rajavartiolaitoksen asema uutena ulkomaalaisia henkilöitä tutkivana, sekä laitton maahantulon kenttävalvontaa suorittavana viranomaisena aiheutti luonnollisesti epäselvyyksiä liittyen laitton maahantulon valvonnan ja torjunnan toimivalta- ja vastuunjakokysymyksiin. Näitä kysymyksiä pohdittiin Sisäasiainministeriön 22.5.1996 asettamassa työryhmässä¹⁸⁰, jonka tarkoituksena oli laatia ehdotus asian ratkaisemiseksi sekä vastuualueiden selkeyttämiseksi. Työryhmämietinnössä tarkasteltiin laitton maahantulon ilmiöitä, ongelmia ja viranomaisten varautumista.

¹⁷⁷ Sisäministeriön julkaisu 1996, dnro: SM2030/2007, s. 3.

¹⁷⁸ Sisäministeriön julkaisu 1994, dnro: 33/043/93, s. 14-25.

¹⁷⁹ Asetus ulkomaalaisasetuksen 23§:n muuttamisesta, 5.1.1996, 1/1996.

¹⁸⁰ Sisäministeriön julkaisu 1996, dnro: SM2030/2007.

Laittoman maahantulon ilmiön kehitysnäkymien osalta vuoden 1996 mietintöä voidaan pitää varsin kauaskatseisena, mutta työryhmä ei päätenyt esittämään muutoksia viranomaisten väliin tehtävänjakoon¹⁸¹. Mietinnön perusteella työryhmä piti kuitenkin toimivaltuuksien täsmentämistä tarpeellisena, sekä painotti viranomaisyhteistyön välttämättömyyttä¹⁸² ilmiön hallitsemiseksi. Suomen viranomaiset eivät olleet säännönmukaisesti tilastoineet ja analysoineet laitonta maahantuloa, joten tilanteen korjaamiseksi työryhmä esitti laittoman maahantulon valvontaan soveltuvan henkilörekisterin perustamista, jonka pitäjänä toimisi rajavartiolaitos¹⁸³. Poliisilla oli luonnollisesti myös intressejä tällaisen rekisterin luomiseen, sillä se olisi voinut käyttää rekisterin tietoja PTR -hengen mukaisesti omassa rikollisuuden torjunnassaan.

Vakavaan rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan liittyen työryhmä lausuu, että tutkintavastuu tulisi olla jatkossakin poliisilla, mutta työryhmä piti tarpeellisena että rajavartiolaitos osallistuisi tarvittavilta osin poliisin suorittamaan tutkintaan ja niihin liittyviin operaatioihin, niin suunnittelun kuin toteutuksen osalta. Työryhmä edellytti myös yhdysmiestoiminnan aloittamista poliisin ja rajavartiolaitoksen välillä.¹⁸⁴ Yhdysmiestoimintaan ja tietojenvaihtoon alettiinkin, työryhmän näkemyksen mukaisesti, panostamaan huomattavasti aikaisempaa enemmän. Tällaisen PTR -yhteistyön lisääminen oli positiivinen pilkahdus varsin painostavassa ilmapiirissä, jonka rajatarkastusten siirtäminen ja rajavartiolaitain kokonaisuudistus, sekä niiden taustalla vaikuttavat tekijät olivat viranomaisten välille aiheuttaneet.

1990-luvun puoliväliin tultaessa valtion johdolle oli selvää, että vanhentunut rajavartiolaitain oli uudistettava vastaamaan niihin uusiin haasteisiin, jotka turvallisuusympäristön muutos, Eurooppalainen integraatiokehitys ja näihin tekijöihin liittyvä rajat ylittävän liikenteen kasvu oli aiheuttanut, ja jotka olivat osaltaan johtaneet rajavartiolaitoksen uudistuneeseen toimenkuvaan suomalaisessa viranomaiskentässä. Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan, miksi rajavartiolaitain kokonaisuudistus viivästyi alkuperäisestä aikataulustaan lähes 5 vuotta, huolimatta selkeästä tarpeesta, joka muodostui rajat ylittävän rikollisuuden kasvusta Euroopan mantereella, ja jonka vaikutukset alkoivat näkyä myös Suomessa. Muiden viranomaisten suhtautumisen lisäksi sivutaan myös taustalla vaikuttanutta ammattiyhdistyspolitiikkaa.

¹⁸¹ Sisäministeriön julkaisu 1996, dnro: SM2030/2007, s. 31.

¹⁸² Sama, s. 2.

¹⁸³ Sama.

¹⁸⁴ Sama, s. 31–32.

3.2. Lakiuudistuksen kohtaamat haasteet

Huolimatta toimintaympäristön muutosten rajaturvallisuudelle asettamasta paineesta, sekä valtionhallinnon selkeästä tahtotilasta tehostaa viranomaisten toimintaa karsimalla rajanylityspaikoilla toimivien viranomaisten lukumäärää, lainsäädäntöuudistuksen läpivieminen ei ollut suinkaan yksinkertainen asia. Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet oli alun perin tarkoitus päivittää kerralla sellaisiksi, että rajatarkastuksen toimenpiteet ja siihen liittyvät oheistoiminnot, kuten rajat ylittävän rikollisuuden torjunta, onnistuvat joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti laitoksen itsenäisinä toimenpiteinä, muita viranomaisia kuormittamatta.

Kysymys rajavartiolaitoksen asemasta oli ennen kaikkea poliittinen, erityisesti muiden lainvalvontaviranomaisten taustalla toimivien ammattiyhdistysliikkeiden näkökulmasta. Viranomaisten toimivaltuudet liittyvät nimittäin läheisesti viranomaisen toiminta-alueeseen, tehtäväkenttään ja tätä kautta myös niille jaettaviin resursseihin. Jotkut näkivät rajavartiolaitoksen roolimuuoksen suoranaisena uhkana muiden viranomaisten rahoitukselle sekä toimintaedellytyksille, ja lainsäädännön uudistamishanke kohtasi erittäin voimakasta vastustusta.

Erityisesti rikosten esitutkintaan liittyvät kirjaukset aiheuttivat huomattavasti erimielisyyksiä poliisin kanssa. Rajavartiolaitoksen esikunta laati useita¹⁸⁵ luonnoksia rajavartiolain uudistamisesta, jotka palautuivat takaisin työpöydälle uudelleentyytettäväksi osin muiden viranomaisen vaatimuksista johtuen. Toimivaltuuksien rajoituksia harvemmin perusteltiin suoraan reviiirikiistoilla tai jaettavilla määrärahoilla, vaan syitä haettiin rajavartiomiesten ammattitaidottomuudesta rikostorjunnan osa-alueella, tai rajavartiolaitoksen sotilaallisesti järjestäytyneestä organisaatiosta. Erityisesti poliisiluontoisten tehtävien jakamista sotilasorganisaatiolle vastustettiin voimakkaasti myös edellisen lakiuudistuksen yhteydessä. Aiheesta riideltiin josilloin, kun pohdittiin Merivartiolaitoksen liittämistä puolustusvoimiin sodan jälkeen.

¹⁸⁵ Keskusrikospoliisin lausunto rajavartiolaitoksen esikunnalle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolaitoksesta, 10.12.1996, dnro: 652/013/96, RVLE:n arkisto.

Vuoden 1996 luonnokseen hallituksen esityksestä uudeksi rajavartiolaiksi oli kirjattu, että rajavartiolaitos voisi toimittaa tehtäviensä alalla tapahtuneen rikoksen esitutkintalaissa säädetyn mukaisesti, ellei tutkinta kuulu rikoksen laadun vuoksi muulle esitutkintaviranomaiselle. Luonnoksen mukaan rajavartiomiehellä olisi rajavartiolaitoksen suorittamassa esitutkinnassa sama oikeus tutkintatoimenpiteisiin ja pakkokeinoihin, kuin poliisimiehellä poliisin suorittamassa esitutkinnassa.¹⁸⁶ Kirjauksen perusteella voidaan päätellä, että rajavartiolaitos olisi valmistautunut toimittamaan rikosten esitutkinnan rikostyyppistä riippumatta, silloin kun rikos olisi paljastunut sen oman valvontatoiminnan yhteydessä ja sillä olisi ollut kyky juttujen asianmukaiseen tutkimiseen, eli riittävästi ammattitaitoista henkilöstöä sekä tilanteen edellyttämät resurssit. Rikostyyppisiä, joiden tutkinnassa rajavartiolaitos olisi toimivaltainen, ei oltu erikseen esitysluonnoksessa yksilöity.

Rikosten esitutkintaa koskevan pykälän luonnos aiheutti voimakkaan vastareaktion poliisissa. Suomen poliisijärjestöjen liitto (SPJL) lausui lähtökohdan olevan se, että poliisi suorittaa pääsääntöisesti rikosten esitutkinnan ja rajavartiolaitoksen tutkintavastuulle tulisi jättää ainoastaan sen toimialueella tapahtuneet luvattomat rajanylitykset, rajavyöhykkeen loukkaukset ja näitä vastaavat teot. SPJL vaati myös rajavartiolaitoksen koko toimialueen (jossa rajavartiolaitos on toimivaltainen) supistamista koskemaan vain merialuetta sekä rajavyöhykettä, ja rajanylityspaikkaa mukaan lukien näiden välittömässä läheisyydessä olevaa aluetta, kuten pysäköintialuetta.¹⁸⁷ Lausuntoa voi pitää melkoisen yliampuvana, sillä mikäli toiminta-aluetta olisi rajattu entisestään, rajavartiolaitoksen toimintaedellytykset olisivat olleet entistäkin heikommät, jolloin laitos olisi ollut entistä useammin riippuvainen poliisin antamasta virka-avusta. Tämä olisi vastaavasti edellyttänyt poliisin kattavampaa läsnäoloa rajanylityspaikkojen välittömässä läheisyydessä.

Lisäksi esitysluonnoksessa olleet esitykset rajatarkastukseen sisältyvästä henkilöntarkastuksesta, rajavartiolaitoksen suorittamasta tarkkailusta ja teknisestä seurannasta, ja näihin toimenpiteisiin liittyvästä aineiston käsittelystä tuli SPJL:n vaatimuksesta poistaa kokonaan tarpeettomina.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolaitoksesta ja laiksi ulkomaalaislain 3 ja 73§:n muuttamisesta, dnro: 2507/00/1996, RVLE:n arkisto.

¹⁸⁷ Suomen poliisijärjestöjen liiton lausunto rajavartiolaitoksen esikunnalle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolaitoksesta, 19.12.1996, dnro: 180/12/96, RVLE:n arkisto.

¹⁸⁸ Sama.

SPJL paheksui poliisin määrärahojen leikkauksia, sekä poliisin tehtävien siirtämistä toiselle valvontaviranomaiselle, eikä hyväksynyt näkemyksensä mukaan rinnakkaisen sotilaallisesti järjestäytyneen poliisiviranomaisen luomista Suomeen.¹⁸⁹ Reviirikiistan taustalla vaikuttanut ammattiyhdistyspolitiikka paistoi läpi SPJL:n lausunnosta, sillä se oli selvästi poliisihallinnon antamia lausuntoja kriittisempi ja kärkkäimmin kirjoitettu. Lausunnon lopussa SPJL esitti vaatimuksensa rajavartiolaitokselta vapautuvien virkojen siirtämisestä poliisin resursseiksi¹⁹⁰. Tällä liitto tarkoitti todennäköisesti Schengenin myötä Suomen läntisellä rajalla alas ajettavien rajanylityspaikkojen henkilöstöä, jota rajavartiolaitos oli siirtämässä Etelä-Suomeen sekä Kaakkois-Suomeen, jotka muodostuivat rajavalvonnan uusiksi painopistealueiksi Euroopan unionin ulkorajavalvonnan tehostamisen ja sisäraajatarkastusten lakkauttamisen myötä.

Poliisihallinnon virastot olivat huomattavasti järjestötasoa diplomaattisempia, mutta ilmaisivat vastaavasti huolensa meneillään olevasta lainsäädäntöhankkeesta. Huolenaiheina olivat pitkälti jo ennestään tutut: Suojelupoliisin katsoi esitutkintatehtävien laajemman siirtäminen rajavartiolaitokselle olevan ongelmallista sen sotilaallisesta kokoonpanosta ja puolustusvoimien kaltaisesta koulutuksesta johtuen¹⁹¹. Tapahtuneen rikoksen jälkikäteisen selvittäminen tuli Suojelupoliisin mukaan säilyttää poliisin tehtävänä, koska poliisilla on koulutuksen ja siviiliorganisaationsa puolesta tehtäviin parhaimmat edellytykset¹⁹². Lausunto ei tosin erittele, miksi sotilaallinen kokoonpano on ongelmallinen, joten siihen on ehkä vain ollut helppo tarttua entiseen tapaan. Lisäksi lausunnossa korostettiin laittomaan maahantuloon liittyvien rikosten edellyttävän laajaa rikostutkinnallista kokemusta, ammattitaitoa ja taktista kykyä, sekä kansainvälistä poliisiyhteistyötä¹⁹³.

¹⁸⁹ Suomen poliisijärjestöjen liiton lausunto 1996, dnro: 180/12/96.

¹⁹⁰ Sama.

¹⁹¹ Suojelupoliisin lausunto rajavartiolaitoksen esikunnalle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolaitoksesta, 23.12.1996, dnro: 452/96, RVLE:n arkisto.

¹⁹² Sama.

¹⁹³ Suojelupoliisin lausunto 1996, dnro: 452/96.

Keskusrikospoliisi (KRP) tarttui omassa lausunnossaan rajavartiolaitoksen tutkimien rikosten avoimeen määrittelyyn. Lausunnossa arvosteltiin PTR -viranomaisten tehtävien ja toimivallan jakamisen selkeän määrittelyn puutetta¹⁹⁴. Toisaalta KRP antoi myös rakentavia kehitysehdotuksia rajatarkastuksiin liittyen. Lausunnossa toivottiin rajatarkastuksien ulottamista myös kulkuneuvoihin laittoman maahantulon ja salakuljetuksen paljastamiseksi¹⁹⁵, eli kaikki kommentit eivät suinkaan olleet pelkästään negatiivisia.

KRP:n lausunnossa hämmästeltiin myös esitysluonnoksen 41 §:n kirjausta, jossa rekisteritietojen luovuttamisen yhtenä ehtona oli, että rikoksesta saattaa seurata vankeutta. Keskusrikospoliisi painotti kaikkiin rikoksiin ulottuvan yhteistyön tärkeyttä, ja pyysi välttämään tietosuojan antamista rikoksille kahden samalla tehtäväalueella toimivan rikostorjuntaviranomaisen välillä.¹⁹⁶ Keskusrikospoliisin myönteisempi suhtautuminen on selitettävissä sen harjoittamalla rikostorjunnan kansallisella ja kansainvälisellä koordinoimisella, jolloin sen henkilöstön piirissä todennäköisesti ymmärrettiin jo tuolloin ehkä paremmin se lisäarvo joka rajavartiolaitoksella olisi rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa, sekä ennen kaikkea tiedustelutiedon tuottajana.

Koska tullilla oli pitkät perinteet maahan tulevan matkatavaran tarkastuksissa sekä rikostorjunnan saralla, erityisesti huumausaineiden maahantuontiin liittyen, myös sen henkilöstön parissa säikähdettiin rajavartiolaitoksen lakiuudistusta, sekä mahdollisesti sen myötä tapahtuvaa rajavartiolaitoksen tullitehtäviin kohdistuvaa omimista. Taustalla oli tullin ja rajavartiolaitoksen välille 1990-luvun alkupuolella puhjennut ilmiriita¹⁹⁷ aikaisempaan rajatarkastusten suorittamiseen liittyen, jolloin kaksi virastoa kilpaili keskenään omasta asemastaan rajanylityspaikoilla, poliisin siirtäessä rajatarkastukseen liittyviä tehtäviä rajavartiolaitokselle. Vaikka ”sotakirveet” oli näennäisesti haudattu vuosikymmenen lopulle tullessa, oli selvää että välikohtaus hiersi virastojen henkilöstön välejä vielä pitkään.

¹⁹⁴ Keskusrikospoliisin lausunto 1996, dnro: 652/013/96.

¹⁹⁵ Sama.

¹⁹⁶ Sama.

¹⁹⁷ Maasalo 2010, s. 54–59.

Tullihallitus takertuu 23.12.1996 antamassa lausunnossa erityisesti rajatarkastuksen määrittelymään¹⁹⁸, sillä se poikkesi sisällöllisesti jonkin verran aikaisemmasta passintarkastuksesta. Esitysluonnoksessa todettiin Schengenin sopimusten sekä Euroopan unionin ulkorajasopimuksen luonnoksen edellyttävän maahantulo- ja maastalähtötarkastuksia, joihin sisältyy myös matkatavaroiden sekä kulkuneuvojen, että niiden hallintaoikeutta osoittavien asiakirjojen tarkastukset. Edellä mainituin perustein esitysluonnoksessa katsotaan käsitteen *rajatarkastus* kuvaavan paremmin kyseistä rajavartiolaitykselle kuuluvaa tehtävää.¹⁹⁹

Tullihallitus piti tullitarkastuksien hajauttamista usealle viranomaiselle negatiivisena asiana ja katsoi lakiesityksen yleisien perustelujen olevan ristiriitaisia, väärinä kuvaa nykytilanteesta sekä muutostarpeista. Käsite rajatarkastus leimattiin keinotekoiseksi, jonka ainoana tarkoituksena oli viedä tullilta sen suorittamat tarkastustoimenpiteet rajavartiolaityksen vastuulle, niputtamalla ne saman käsitteen sisään passintarkastuksen kanssa.²⁰⁰

Käsite *rajatarkastus* ei suinkaan ollut rajavartiolaityksen itsensä keksimä, vaan muun muassa edellä mainitussa laittoman maahantulon työryhmämietinnössä vuodelta 1996 käytettiin käsitettä passintarkastuksen sijaan, koska työryhmä katsoi tarkastustoimenpiteiden sisältävän muitakin kokonaisuuksia²⁰¹, kuin pelkän passintarkastuksen, aivan kuten Schengenin sopimukset edellyttivät Euroopan unionin ulkorajoilla. Tulli ei tosin ollut mukana vuoden 1996 työryhmässä²⁰², joten sen näkemyksiä ei huomioitu kyseisen käsitteen sisällön osalta.

Tullin ja rajavartiolaityksen välillä edelleen kytenyt kitka ilmeni selkeimmin siitä, että muut viranomaiset keskittyivät arvostelemaan lakiesitysluonnosta siltä osin, kuin siinä mainitut rajavartiolaitykselle kaavaillut tehtävät menivät päällekkäin kunkin viranomaisen omien lakisääteisten tehtävien kanssa. Tulli meni tätä pidemmälle kyseenalaistaen matkatavaroiden tarkastamista sisältävän rajatarkastustehtävän lisäksi myös muut rikostorjunnan tehtäväkentän laajennukset, joita poliisinkin lausunnoissa oli eniten arvosteltu²⁰³.

¹⁹⁸ Tullihallituksen lausunto rajavartiolaityksen esikunnalle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolaityksesta, 23.12.1996, dnro: 27/001/96, RVLE:n arkisto.

¹⁹⁹ Rajavartiolaityksen lausuntopyyntö 1996, dnro: 2507/00/1996.

²⁰⁰ Tullihallituksen lausunto 1996, dnro: 27/001/96.

²⁰¹ Sisäministeriön julkaisu 1996, dnro: SM2030/2007, s. 26–29.

²⁰² Sama, johdanto.

²⁰³ Tullihallituksen lausunto 1996, dnro: 27/001/96.

Kenties tulli pyrki näin toimimalla saamaan poliisin puolelleen, samaan rintamaan uutta rajavartiolakia vastaan. Rikosten esitutkinnan osalta tulli totesi, että rajavartiolaitoksen toimivalta rikosten esitutkinnan suhteen oli määritelty epämääräisesti ja rajarikokset tuli määritellä selkeästi²⁰⁴.

Tulliliitto meni vielä tätäkin pidemmälle, aloittaen koko lausuntonsa palaamalla viranomais-ten välejä tulehduttaneeseen rajatarkastustehtävien siirtoon poliisilta rajavartiolaitokselle, ilmoittaen että tehtävät olisi pitänyt siirtää alun alkaen tullille. Liitto toteaa esitysluonnoksen tavoitteena olevan *superviranomaisen* valtuuksien saaminen rajavartiolaitokselle, jolloin rajavartiolaitos voisi halutessaan toimia omin päin muiden viranomaisten tehtäväalueella. Käsite *rajatarkastus* tyrmättiin myös liiton toimesta toiselle viranomaiselle kuuluvien tehtävien kalasteluna. Lisäksi tullirikostorjuntaan liittyvät viittaukset esitettiin poistettavaksi luonnoksesta.²⁰⁵

Eri virkakunnat ja niiden taustalla toimivat järjestöt tekivät epäilemättä lainsäädännön valmisteluprosessin kulisseissa omaa lobbaustyötään Eduskunnan suuntaan sekä hallituksen esityksen puolesta, että sitä vastaan. Eduskuntakäsittelyn aikana kansanedustajien joukkoon muodostui jopa puoluerajoista riippumattomia ”tukiryhmiä”, jotka pitivät joko tullin, poliisin tai rajavartiolaitoksen puolia asiassa²⁰⁶. Tämä ei ollut mitenkään yllättävää, sillä olihan Eduskunnassa tuohon aikaan muun muassa useampi poliisitaustainen²⁰⁷ kansanedustaja. Eduskunnan hallintovaliokunta ilmaisi huolensa lainsäädännön kokonaisuudistuksen taustalla olevista riittekijöistä, joiden vaikutukset heijastuivat viranomaisten välisiin henkilöstösuhteisiin aina kenttätasolle saakka²⁰⁸.

²⁰⁴ Tullihallituksen lausunto 1996, d:nro: 27/001/96.

²⁰⁵ Tulliliiton lausunto sisäasiainministeriön hallinnolliselle osastolle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolaitoksesta, 22.11.1996, RVLE d:nro: 2507/00/1996, RVLE:n arkisto.

²⁰⁶ Pohjonen 2009, s. 152.

²⁰⁷ Sama.

²⁰⁸ HaVM 25/1998 vp.

Muiden lainvalvontaviranomaisten keskeisin huoli liittyi niiden mielestä epämääräiseen tehtävien määrittelyyn, jolloin oli tietyiltä osin epäselvää, mikä viranomainen oli toimivaltainen kulloisessakin tilanteessa. Myös Eduskunnan hallintovaliokunta nosti epäselvyyden esille käsitellessään vuoden 1998 esitysluonnosta. Valiokunta painotti, että kaikissa tilanteissa tulisi olla aina selkeää, minkä perusteiden mukaan esitutkintavastuu on milläkin viranomaisella²⁰⁹. Tämä johti lopulta siihen, että uusi laki rajavartiolaitoksesta (1999) laadittiin siten, että laista kävi ilmi yksiselitteisesti, mitkä rikokset olivat sellaisia joiden esitutkintaan rajavartiolaitoksella oli toimivaltuus.

Vuoden 1999 rajavartiolain lainsäädäntöhankkeen kohtaamat haasteet vaikuttivat pitkälti siihen, ettei läheskään kaikkia rajavartiolaitoksen hankkeelle asetettuja tavoitteita saavutettu, vaan lopputulos oli eräänlainen kompromissi. Rajavartiolaitoksen toiminta rajanylityspaikoilla turvattiin, mahdollistaen Schengenin sopimusten mukaiset rajatarkastukset. Rikostorjunnan osalta saatiin vain pieniä myönnytyksiä, esitutkinnan toimivaltuuksien säilyessä lähes muuttumattomina. Viranomaiset olivat kuitenkin yksimielisiä siitä, että toimintaympäristön muutoksista johtuen yhteistoimintaa erityisesti rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa olisi lisättävä. Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan, miten vuoden 1999 lakiuudistus muutti rikostorjuntaa rajavartiolaitoksessa, sekä minkälaisia sopimuksia siihen liittyvästä viranomaisyhteistyöstä laadittiin.

3.3. Laki rajavartiolaitoksesta 1999 ja sen vaikutukset rikostorjuntaan

Uusi rajavartiolaki saatettiin voimaan 12.3.1999, mahdollistaen laitoksen itsenäisen toiminnan rajavalvonta- ja rajatarkastustehtävissä, sekä tarkensi rajavartiolaitoksen roolia esitutkintaviranomaisena. Lakiuudistuksen myötä rajavartiolaitoksen perusoikeuksiin kajoavista toimivaltuuksista säädettiin lakitasoisesti, ja toimivaltuudet määriteltiin varsin tarkkarajaisesti. Rajat ylittävän rikollisuudentorjuntaan liittyviä, hallituksen esitysluonnokseen kirjattuja tavoitteita ei saavutettu, vaan viranomaisten reviirikiistojen myötä toimintamahdollisuuksia rajoitettiin entisestään. Rikostorjuntaan liittyvät kirjaukset muodostuivat lopulta merkittäväksi haitaksi rikostorjunnan viranomaisyhteistyön näkökulmasta, ja rajoittivat samalla rajavartiolaitoksen henkilökunnan tehokasta hyödyntämistä osana rikostorjunnan kokonaisuutta.

²⁰⁹ HaVM 25/1998 vp.

Vuoden 1999 lain 43§:n perusteella rajavartiolaitos oli toimivaltainen toimittamaan esitutkin-
nan sellaisessa rikoksessa, joka koski vuoden 1999 rajavartiolaiton 2§:ssä mainittuja rikoksia,
joihin osallisena on rajan yli kulkeva henkilö, ja jotka sisältävät ihmiskauppaa, laitonta maa-
hantuloa ja sen järjestämistä, valtiorajarikoksen, asiakirjoihin liittyviä rikoksia, laittomasti
hallussa pidettäviä aineita ja esineitä, maksuvälineitä, rikoksella hankittuja kulkuneuvoja jne.
Lisäksi 43§ mukaisesti tutkinta oli mahdollinen tullilain mukaisissa tullirikosasioissa.

2§:ssä mainittujen rikosten tyhjentävä listaaminen perustui hallintovaliokunnan mietintöön
hallituksen esitysluonnoksesta, jossa valiokunta edellytti selkeää määrittelyä, minkä perusteel-
la esitutkinta kuuluu joko rajavartiolaitokselle, poliisille tai muulle viranomaiselle. Listauk-
sessa eriteltiin sellaisia rikoksia, jotka ilmenevät rajavartiolaitoksen suorittamassa valvonta-
toiminnassa, jolloin tapahtuneet rikokset ovat tulleet rajavartiolaitoksen tietoon ennen muita
viranomaisia.²¹⁰ Tutkittavien rikosten skaala oli edellisen perusteella varsin laaja ja monipuol-
linen.

Merkittäväksi rajoitteeksi rajavartiolaitoksen toiminnan näkökulmasta muodostui rajavartio-
laitoksen valvonta-alue, jonka ulkopuolella rajavartiolaitoksen henkilöstö oli toimivaltainen
ainoastaan antaessaan virka-apua poliisin tai pelastusviranomaisten tehtäväalueella, näiden
erilliseen pyyntöön perustuen. Vuoden 1999 rajavartiolaiton laki tarkensi jo aiemmin voimassa ol-
lutta valvonta-aluetta siten, että siihen kuuluivat pääasiassa valtakunnan maarajaan rajoittuvat
kunnat, mereen rajoittuvien kuntien taajama-alueiden ulkopuoliset alueet, Ahvenanmaa, sekä
Suomen aluevedet ja kalastusvyöhyke, sekä lisäksi rajanylityspaikkojen ja merivartioasemien
alueet.²¹¹

Toimivallan rajoite oli niin tiukka, ettei rajavartiolaitoksella ollut lain mukaan oikeutta kuljet-
taa laitoksen valvontatoimenpiteiden johdosta kiinniotettua henkilöä edes poliisille, esimer-
kiksi tutkinnan siirron yhteydessä, mikäli tämä olisi edellyttänyt partioauton siirtymistä val-
vonta-alueen ulkopuolelle. Partion oli tällöin pakko pysähtyä valvonta-alueen rajalle odotta-
maan muun viranomaisen partion suorittamaa noutoa. Helsingin satamassa olleen rajanylitys-
paikan kohdalla tämä tarkoitti sitä, ettei rajavartiolaitos ollut oikeutettu kuljettamaan henkilöi-
tä edes lähimmälle poliisiasemalle tai vastaanottokeskukseen.

²¹⁰ HaVM 25/1998 vp.

²¹¹ Laki rajavartiolaitoksesta 1999, 12.3.1999, 320/1999.

Toimenpide olisi edellyttänyt erillistä poliisimiehen pyyntöä, joka olisi kulkeutunut kyseiselle rajanylityspaikalle lähtökohtaisesti alueen johtopaikalta virkatietä pitkin²¹². Aikaisemmin voimassa olleessa laissa tätä taajama-aluetta koskevaa rajoitusta ei ollut²¹³. Sellaista ei myöskään sisällytetty alkuperäiseen luonnokseen²¹⁴ hallituksen esityksestä, mutta lisättiin lopulta vuoden 1998 hallituksen esitykseen silloista toimialuetta koskevien erimielisyyksien²¹⁵ sekä niihin liittyvän ulkopuolisen paineen takia.

Koko lakiuudistuksen alkuperäinen ajatus oli viranomaistoiminnan tehostaminen ja tarkoituksenmukaistaminen, mutta nyt tilanne oli tietyiltä osin jopa aikaisempaa heikompi. Uudella alueellisella rajauksella poliisin etuja ajavat taustajoukot käytännössä varmistivat, ettei rajavartiolaitos ollut toimivaltainen rannikon suurissa asutuskeskuksissa, kuten esimerkiksi pääkaupunkiseudulla, vaikka mitään viitteitä rajavartiolaitoksen halusta suorittaa valvontatoimintaa näissä taajamissa ei ollut esiintynyt, poikkeuksena taajamien alueella sijainneet rajanylityspaikat.

Rajavartiolaitoksen itsenäisen esitutkintakyvyn ns. kaatopykäläksi muodostui alkuperäiseen hallituksen esitykseen kuulumaton hallintovaliokunnan ehdotus lain 43§:n 2. momentiksi. Ehdotuksessa edellytettiin esitutkinnan siirtämistä poliisille tai muulle viranomaiselle jos esitutkinnan toimittaminen edellyttää laajoja esitutkintatoimenpiteitä tai velvoittaisi henkilön saapumaan erikseen kuulusteltavaksi²¹⁶.

Mitään perustelua tälle varsin merkittävälle rajaukselle ei erikseen kirjattu, eikä momentissa mainittuja laajoja esitutkintatoimenpiteitä määritelty. Tämä aiheutti sen, että laajoiksi toimenpiteiksi voitiin periaatteessa tulkita kaikki varsinaiset esitutkintatoimenpiteet, pl. välittömästi rajanylityspaikan yhteydessä suoritettavat suppeat esitutkinnat (rangaistusvaatimusmenettelyt) sekä esitutkinnan käynnistämiseen ja turvaamiseen liittyvät ensitoimenpiteet, kuten alustavat kuulustelut tai todistusaineiston taltioinnit, jotka on tarkoituksenmukaista suorittaa välittömästi rikoksen paljastuttua.

²¹² Sisäasiainministeriön määräys: Poliisin ja rajavartiolaitoksen eräiden tehtävien yhteensovittaminen sekä keskinäinen yhteistoiminta ja virka-apu, 29.12.1999, d:nro 3317/41/1999, RVLE:n arkisto, s. 8 ja 18.

²¹³ Asetus rajavartiolaitoksesta 1994, 28.11.1994, 1026/1994.

²¹⁴ Rajavartiolaitoksen lausuntopyyntö 1996, dnro: 2507/00/1996, s. 130.

²¹⁵ HE 42/1998 vp.

²¹⁶ HaVM 25/1998 vp.

Hallituksen esitysluonnos uudeksi rajavartiolaiksi sisälsi esitutinnan yleisperusteluissa maininnan, että rajavartiolaitoksen yksiköiden sijoittuminen ja niissä olevat tilat eivät ole soveltuvia samanlaiseen tarkoitukseen kuin poliisin tilat, jotka ovat tarkoitettu rikosten esitutkintaan. Tästä syystä esitysluonnoksessa ei pidetty tarkoituksenmukaisena eikä kohtuullisena velvoittaa henkilöä saapumaan erillisellä kutsulla rajavartiolaitoksen toimittamaan esitutkintaan sen omiin yksikköihin, vaan asia siirrettäisiin tältä osin aina poliisille.²¹⁷

Tällainen toimitiloihin perustuva rajaus tuntuu jälkikäteen tarkasteltuna varsin keinotekoiselta ja käsittämättömältä, sillä olisihan henkilöitä voinut pyytää saapumaan kuultavaksi rajavartiolaitoksen yksikköjen toimistotiloihin vapaaehtoisuuteen perustuen, tai pyytää paikallista poliisia velvoittamaan henkilön saapumaan lähimmälle poliisiasemalle jonka tiloissa rajavartiolaitoksen rikostutkija olisi suorittanut kuulustelun. Tämä on ollut myöhemmin 2000-luvulla käytetty toimintatapa esimerkiksi vesiliikennejuopumuksesta epäiltyjen kuulusteluihin liittyen. Lähtökohtaisesti suuri osa esitutkinnoista, jotka edellyttävät jonkin seikan selvittämistä jälkikäteen, edellyttävät henkilön kutsumista erikseen kuultavaksi, joten kyseinen vuoden 1999 rajavartiolakiin päätyneet kirjaus rajasi suuren osan rikosten esitutkinnoista suoraan rajavartiolaitoksen toimenpiteiden ulkopuolelle.

Myös henkilöiden perusoikeuksiin voimakkaimmin puuttuvat pakkokeinot ja hallinnolliset toimenpiteet, kuten ulkomaalaisen säilöönottaminen oli jätetty rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien ulkopuolelle. Tarvittaessa rajavartiolaitos teki näistä toimenpiteistä esityksen päällystään kuuluvalla poliisimiehelle²¹⁸. Erityisesti ulkomaalaisiin henkilöihin kohdistuvat pakkokeinot ovat aina olleet herkkä aihe poliittisesta näkökulmasta, eikä edellä mainituista lausunnoista hallituksen esitykseen uudeksi rajavartiolaiksi varsinaisesti huokunut muiden viranomaisten luottamus rajavartiomiesten ammattitaitoon, erityisesti rikosten esitutkintaan ja pakkokeinojen käyttöön liittyen. Päätöksenteko haluttiin luultavasti näistä syistä johtuen säilyttää edelleen poliisilla.

²¹⁷ Rajavartiolaitoksen lausuntopyyntö 1996, d:nro: 2507/00/1996, s. 41.

²¹⁸ Sisäasiainministeriön määräys 1999, d:nro 3317/41/1999, s. 12.

Oikeus rajat ylittävään rikollisuuteen liittyviin ns. laajoihin esitutkintatoimenpiteisiin säilyi rajavartiolaityksellä luvattomiin rajanylityksiin sekä aluevalvontalain mukaisiin alueloukkauksiin liittyen, jotka olivat ennestäänkin olleet rajavartiolaityksen tutkimia rikosasioita. Näissä tutkinnat rajoittuivat yleensä sen seikan selvittämiseen, onko luvaton ylitys tapahtunut²¹⁹. Laajan esitutkinnan toimittaminen oli mahdollista myös sellaisissa tapauksissa, joissa poliisi esitti asiasta nimenomaisen pyynnön rajavartiolaitykselle. Tällöin poliisi kykeni myös osoittamaan rajavartiomiehelle toimenpiteen edellyttämät toimivaltuudet poliisilain nojalla²²⁰.

Keskeisten rajat ylittävää rikollisuutta koskevien rikosnimikkeiden kohdalla rajavartiolaitys valmistautui toimittamaan selvityksen tapahtuneesta säännöstenvastaisesta rajanylityksestä, jonka perusteella määritettiin, täyttikö kyseinen teko rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön, oliko tekoon syyllistynyt henkilö syyntakeinen sekä mikä oli syyksiluettavuuden aste.²²¹ Tämän perusteella päätettiin, oliko asiassa syytä käynnistää esitutkinta, joka siirrettiin rikosilmoituksen kirjaamisen ja alustavin toimenpiteiden jälkeen edellä kuvatun mukaisesti muulle viranomaiselle, vai luovuttaisiinko toimenpiteestä. Poliisi pidätti itsellään kuitenkin oikeuden ottaa tutkintaan ja uudelleen käsitellä sellaisiakin rikosasioita, joiden osalta rajavartiolaitys oli päättänyt luopua toimenpiteistä²²².

Rikosasiain käsittelyssä pyrittiin mahdollisimman yhdenmukaisiin toimenpiteisiin poliisin kanssa, jolloin rajavartiolaitys sitoutui noudattamaan poliisin sisäisiä rikosasiain käsittelyyn liittyviä ohjeita sekä määräyksiä, ja käyttämään poliisin lomakkeita, jotka on tarkoitettu käytettäväksi poliisin tutkintatoimenpiteissä.²²³ Mahdollisimman lähellä toisiaan olevat viranomaisprosessit olivat tarpeen toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden oikeusturvan näkökulmasta, joka edellytti henkilöiden mahdollisimman tasapuolista kohtelua siten, että viranomaistoimenpiteen, esimerkiksi määrättävän sanktion suuruuden, tuli olla samankaltainen riippumatta toimenpiteen suorittavasta viranomaisesta.

²¹⁹ Rajavartiolaityksen lausuntopyyntö 1996, dnro: 2507/00/1996, s. 40.

²²⁰ Rajavartiolaityksen esikunnan määräys rikosasiain käsittelystä rajavartiolaityksessä, 15.12.2000, d:nro 2806/61/2000, RVLE:n arkisto, s. 2.

²²¹ Rajavartiolaityksen esikunnan määräys 2000, d:nro 2806/61/2000, s.3.

²²² Sama, liite 1, s. 1.

²²³ Rajavartiolaityksen esikunnan määräys 2000, d:nro 2806/61/2000, liite 1, s. 1.

Lainsäädäntöuudistukseen liittyvien epäselvyyksien välttämiseksi ja toiminnan tarkoituksenmukaiseksi yhteensovittamiseksi sisäasiainministeriö antoi 29.12.1999 määräyksen²²⁴, jonka perusteella poliisin ja rajavartiolaitoksen vastuita yhteisellä tehtäväalueella tarkennettiin. Painopiste oli poliisitehtävissä sekä rikostorjunnan toimittamisessa. Määräyksessä kirjaimellisesti alleviivattiin heti ensimmäisellä sivulla, että poliisi on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rikosten ennalta estämisen, selvittämisen ja syyteharkintaan saattamiseen liittyvissä asioissa yleisviranomainen, jonka perusteella poliisi on aina toimivaltainen silloinkin, kun rajavartiolaitoksella on olemassa rinnakkainen toimivalta²²⁵.

Edelliseen perustuen poliisilla voitiin käytännössä katsoa olevan ns. otto-oikeus lähes kaikkiin rikosten esitutkintaan liittyviin tehtäviin. Lisäksi rajavartiolaitoksella oli velvollisuus ilmoittaa poliisille kaikki rajavartiolaitoksen tietoon tulleet, vähäisiä rikoksia törkeämmät rikokset myös niissä tapauksissa, joissa niiden käsittely kuului rajavartiolaitokselle²²⁶.

Tällöin poliisi kykeni suorittamaan arvion siitä, tulisiko sen ottaa tutkinta oma-aloitteisesti itselleen. Tällöin poliisi kykeni myös, kuten edellä on todettu, pyytämään rajavartiolaitosta suorittamaan toimenpiteen sellaisessa rikosasiassa, joiden loppuun saattamisessa rajavartiolaitos ei omatoimisesti ollut toimivaltainen. Tällaisia olivat esimerkiksi virkatehtävää suorittavaan rajavartiomieheen kohdistuvat rikokset, kuten niskoittelu²²⁷ tai virkamiehen vastustaminen.

Poliisin ja rajavartiolaitoksen henkilöstön keskinäisellä tuntemisella ja aiemmalla yhteistyöllä sekä siitä saaduilla kokemuksilla paikallistasolla (raja- ja merivartioalueet, paikalliset poliisilaitokset) on ollut varmasti merkittävä painoarvo siinä, paljonko poliisi esitti rajavartiolaitokselle pyyntöjä esitutkinnan suorittamiseksi. Myös paikallisen poliisin tutkittavien juttujen määrällä lienee ollut oma vaikutuksensa siten, että tehtäviä oltiin halukkaampia antamaan pois silloin kun poliisilla ei ollut resursseja niitä tutkia. Alueellisia eroja yhteistyön laajuudessa saattoi siis olla varsin merkittävästi.

²²⁴ Sisäasiainministeriön määräys 1999, d:nro 3317/41/1999.

²²⁵ Sama, s. 1.

²²⁶ Sama, s. 6.

²²⁷ Sisäasiainministeriön määräys 1999, d:nro 3317/41/1999, s. 8.

Rajavartiolaitoksen panos rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan liittyi keskeisimmin sen suorittamaan kenttävalvontaan rajanylityspaikoilla ja laitoksen omalla valvonta-alueella (rajavalvonta sekä rajatarkastukset). Lisäksi poliisin lukuun suoritettava esitutkinnan turvaaminen on ollut merkittävä panos. Alkutietojen kirjaamisella, alustavilla puhutuksilla ja mahdollisten todisteiden takavarikoimisella, sekä niiden asianmukaisella käsittelyllä saattoi olla merkittävä vaikutus tutkittavan jutun selviämisen kannalta sen jälkeen, kun tutkinta siirrettiin poliisille. Tutkintaa siirrettäessä ilmoitus tuli laatia niin huolellisesti, että sen vastaanottavalla virkamiehellä olisi yhtä hyvät edellytykset jatkaa tutkintaa, kuin sillä tutkijalla joka oli käynnistänyt alustavat toimenpiteet kyseisen rikostapauksen osalta.

Huolimatta lukuisista itsenäistä esitutkintaa rajoittavista tekijöistä, PTR -viranomaisten yhteistyöhön alettiin lakiuudistuksen, sekä siihen liittyvien tehtävien rajapintojen määrittelyn myötä panostaa aikaisempaa enemmän. Pohjaa yhteistyön kasvattamiselle luotiin jo 1990-luvun aikana, huolimatta myrskyisistä tunnelmista lainsäädäntöhankkeeseen liittyen. Erimielisyyksistä huolimatta kukin viranomainen lienee ollut yksimielinen siitä, ettei toimintaympäristössä ja tehtäväkentässä tapahtuneita muutoksia sekä rajat ylittävän rikollisuuden kasvua voinut sivuuttaa, ilman että siitä olisi koitunut merkittävä riski Suomen sisäiselle turvallisuudelle.

Viranomaisyhteistyön kannalta merkittävää oli yhteinen viranomaisrekisterien käyttö. Vuonna 1999 rajavartiolaitoksella oli oikeus käyttää 16 erilaista poliisin hallinnoimaa rekisteriä (mm. poliisiasiaain tietojärjestelmä, rikosilmoitushakemisto, tuntomerkkirekisteri jne.), sekä lisäksi Ajoneuvohallintokeskuksen (AKE) ylläpitämään Tieliikenteen tietojärjestelmään ja Verohallituksen ylläpitämään verotietokantaan.²²⁸ Näin yksi vuoden 1994 toimivaltatyöryhmän mietintöön kirjattu keskeinen tavoite kustannustehokkuuden osalta oli onnistuttu saavuttamaan. Rajavartiolaitos otti itse käyttöön rajavalvontarekisterin, rikostietorekisterin sekä operatiivisten ilmoitusten rekisterin, joiden käyttöoikeuksia jaettiin vastaavasti muiden viranomaisten henkilöstölle²²⁹.

²²⁸ Sisäasiainministeriön määräys 1999, d:nro 3317/41/1999, s. 8.

²²⁹ Sama, s. 14.

Rajavartiolaitos ja poliisi harjoittivat yhteistyön edistämiseen liittyen yhdysmiesvaihtoa, joka käynnistettiin jo 1990-luvun puolella, jolloin rajavartiolaitos järjesti koulutusta poliisiin sijoitettaville yhdysmiehille. Koulutus toteutettiin yhteistyössä rajavartiolaitoksen, suojelupoliisin ja keskusrikospoliisin kanssa, huomioiden edellä mainittujen yhteistyötahojen tarpeet ja vaatimukset rajavartiolaitoksen yhdysmiehille²³⁰. Suomenlahden merivartioston yhdysmies keskusrikospoliisissa toimi samalla koko rajavartiolaitoksen KRP-yhdysmiehenä, sijoituspaikanaan rikostietopalvelu²³¹. Vuonna 2002 keskusrikospoliisissa työskenteli jo kolme²³² rajavartiolaitoksen yhdysmiestä, jotka toimivat rikostietopalvelussa, viestiliikennekeskuksessa, sekä laittoman maahantulon torjunnan ryhmässä (LAMA-ryhmä)²³³.

Virkamiesvaihto oli myös kaksisuuntaista. Rajat ylittävän rikollisuuden näkökulmasta keskeiseen Suomenlahden merivartiostoon sijoitettiin vuonna 1998 keskusrikospoliisin yhdysmies, jonka tehtävänä oli toimia alueellisena yhdyshenkilönä Suomenlahden merivartioston alueella²³⁴. Painopisteenä oli Helsinki-Vantaan lentoaseman rajanylityspaikka, jossa merivartiostolla oli oma laittoman maahantulon ilmiön seuraamiseen erikoistunut tiedusteluryhmä, joka teki läheistä yhteistyötä keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin kanssa²³⁵.

²³⁰ Rajavartiolaitoksen esikunnan käsky: rajavartiolaitos – keskusrikospoliisi – yhdysmiesten koulutus, 21.12.1995, d:nro: 3071/41/1995, RVLE:n arkisto, liite 1.

²³¹ Suomenlahden merivartioston esitys: KRP-yhdysmiesjärjestelmän kehittäminen Suomenlahden merivartiostossa, 23.1.1998, d:nro: 144/41/1998, RVLE:n arkisto dnro: 227/41/1998.

²³² Rajavartiolaitoksen esikunnan vastaus: Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilön sijoittaminen keskusrikospoliisiin, 22.4.2002, d:nro: 1161/41/2002, RVLE:n arkisto.

²³³ Keskusrikospoliisin esitys: Rajavartiolaitoksen yhteyshenkilön sijoittaminen keskusrikospoliisiin, 10.4.2002, d:nro: 674/19/2002, RVLE:n arkiston d:nro: 1161/41/2002.

²³⁴ Rajavartiolaitoksen esikunnan päätös: KRP-yhdyshenkilöjärjestelmän kehittäminen, 27.3.1998, d:nro: 227/41/1998, RVLE:n arkisto.

²³⁵ Rajavartiolaitoksen esikunnan muistio 2003, d:nro: 1480/00/2002, s. 5.

Alueellisen yhdysmiehen tehtävään kuului laittoman maahantulon paljastamiseen ja tutkintaan liittyvän tiedon kokoaminen sekä analysointi. Lisäksi yhdysmies keräsi ja käsitteli muuhunkin rajojen yli liikkuvaan ammattimaiseen ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvää tietoa. Erikseen eriteltyjä tiedonkeruukohteita olivat muun muassa huumausainerikollisuuteen liittyvät tiedot, sekä rajojen yli liikkuvaan varastettuun omaisuuteen liittyvät tiedot. Yhdysmies osallistui myös rajavartiolaitoksen paljastamien rikosten esitutkintaan.²³⁶

Keskusrikospoliisin rikostutkijan sijoittamisella Suomenlahden merivartioston yhdysmieheksi oli varmasti myös koulutuksellinen ja ohjauksellinen tarkoituksensa. Näin toimimalla poliisi kykeni jakamaan rajavartiomiehille rikostorjunnallista tietotaitoa ja kokemustaan vakavaan rikollisuuteen liittyvistä esitutkinnoista, joissa myös alkutoimenpiteet ovat usein ratkaisevan tärkeitä, ja niihin liittyvillä jatkotoimenpiteillä on usein kiire. Poliisin yhdysmies kykeni nopeuttamaan ja koordinoimaan tarvittaessa myös tutkinnan siirtämistä poliisille ja näin menettellen käynnistämään sellaisten pakkokeinojen käytön, johon rajavartiomiehillä ei vielä tuohon aikaan ollut oikeuksia. Tällaisia olivat esimerkiksi televalvonta ja telekuuntelu²³⁷, jotka kuuluvat nykyään rajavartiolaitoksen suorittaman rikostorjunnan omaan keinovalikoimaan.

Poliisijohtoisena toteutetut yhteiset tutkintaryhmät (kuten edellä mainittu LAMA-ryhmä) mahdollistivat rajavartiomiesten osallistumisen myös laajoihin esitutkintoihin, ja näissä esitutkinnoissa käytettävä keinovalikoima perustui poliisille lain nojalla annettuihin toimivaltuuksiin, jolloin rajavartiomiehet kykenivät saamaan enemmän kokemusta myös sellaisista rikostorjunnan menetelmistä, jotka oli lainsäädännössä rajattu rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien ulkopuolelle. Vastaavasti poliisijohtoiset valvonta-operaatiot ja yhteisiskut²³⁸ mahdollistivat rajavartiolaitoksen osallistumisen rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan myös siellä, missä rajavartiolaitos ei olisi omin päin ollut toimivaltainen, kuten sisämaassa ja rannikolla olevissa taajamissa.

²³⁶ Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: yhdyshenkilön toimenkuva, 13.7.1994, d:nro: 1811/41/1994, RVLE:n arkisto.

²³⁷ Laki rajavartiolaitoksesta 1999, 320/1999.

²³⁸ Sisäasiainministeriön määräys 1999, d:nro 3317/41/1999, s. 9.

Lainsäädännön kokonaisuudistuksen myötä rajavartiolaitokselle annetut tehtävät, näille tehtäville lainsäätäjän toimesta asetetut vaatimukset, sekä lisääntynyt viranomaisten yhteistoiminta edellyttivät, että rajavartiomiehen tehtävässä palvelevalle henkilöstölle annetaan uusien tehtävien ja toimivaltuuksien mukainen täydennyskoulutus, ja muun muassa Eduskunnan hallintovaliokunta kiinnitti laajemminkin huomiota rajavartiolaitoksen koulutuksen kehittämiseen.²³⁹ Sisäministeriön määräyksessä poliisin ja rajavartiolaitoksen tehtävien yhteensovittamisesta olikin maininta koulutusyhteistyön lisäämisestä²⁴⁰ viranomaisoppilaitosten välillä, ja rajavartiomiehiä opiskeli poliisikoulun kursseilla, kuten huumausainevalvonnan sekä tarkkailun ja valvonnan peruskurssilla²⁴¹, jo 1990-luvun loppupuolella, ennen lakiuudistuksen voimaansaattamista.

Vuoden 1999 laki rajavartiolaitoksesta oli ristiriitainen kokonaisuus. Se vakiinnutti rajavartiolaitoksen aseman johtavana rajatarkastusviranomaisena sekä selkiytti viranomaisten vastuualueita, mutta myös rajoitti rajavartiolaitosta suorittamasta rajatarkastuksiin kiinteästi liittyviä toimenpiteitä tarkoituksenmukaisella tavalla, sekä häytti viranomaisten tehokasta yhteistoimintaa. Toisaalta lainsäädännön valmisteluprosessin aikana tunnustettiin monelta taholta selkeä tarve tiivistää viranomaisten yhteistyötä rajat ylittävään rikollisuuden torjuntaan liittyen, sekä aloitettiin esimerkiksi poliisin ja rajavartiolaitoksen välinen yhdysmiestoiminta, joka johti pidemmällä aikavälillä huomattavaan positiiviseen kehitykseen PTR -yhteistoiminnassa.

Valtionhallinnon tavoite viranomaistoiminnan tehostamisesta mahdollistamalla rajanylityspaikkojen toiminta kahden viranomaisen voimin ei toteutunut. Poliisi joutui edelleen osallistumaan säännöllisesti sellaiseen toimintaan, joka oli alun perin tarkoitus jättää rajavartiolaitoksen omin toimenpitein hoidettavaksi, kuten päivittäistoimintaan liittyvä rikosten esitutkinta. Tämän tavoitteen epäonnistuminen johtui pitkälti voimakkaasta vastareaktiosta pelkoon, että rajavartiolaitos oli tunkeutumassa muiden viranomaisten reviirille ja vaikuttaisi negatiivisesti niiden resursseihin. Vuoden 1999 laki ja siihen liittyvä valmisteluprosessi voidaan kuitenkin nähdä tärkeänä välivaiheena, jonka aikana tunnistettiin tarve rajavartiolaitoksen uudistamiselle ja jatkokehittämiselle, joka johti lopulta myös itsenäiseen rikosten esitutkintaan.

²³⁹ HaVM 25/1998 vp.

²⁴⁰ Sisäasiainministeriön määräys 1999, d:nro 3317/41/1999, s. 19.

²⁴¹ Pohjanlahden merivartioston esitys: huumausainevalvonnan sekä tarkkailun ja valvonnan peruskurssi, 3.7.1997, d:nro: 678/31/1997, RVLE:n arkiston d:nro: 1707/316/1997.

4. ITSENÄISEKSI ESITUTKINTAVIRANOMAISEKSI

4.1. Uusi yritys: lainsäädännön kokonaisuudistus 2005

Vuoden 1999 lainsäädännön kokonaisuudistuksen johdosta rajavartiolaitoksella oli periaatteessa toimivaltuudet suorittaa asianmukaisia rajatarkastuksia sekä käynnistää rikoksiin liittyviä esitutkintoja. Rajat ylittävän rikollisuuden torjunta, aloitettujen esitutkintojen jatkaminen toisen viranomaisen toimesta, sekä niiden saattaminen lopulta syyteharkintaprosessiin eivät olleet kuitenkaan kokonaisuutena arvioiden hyvällä tolalla. Asioiden liittyvät haasteet havaittiin lopulta ulkomailla saakka, jolloin viimeistään asialle oli syytä tehdä jotakin.

Yhdysvaltain ulkoministeriön vuosittain laadittava kansainvälinen ihmiskaupparaportti vuodelta 2003 toteaa, että Suomi on kansainvälisten rikollisjärjestöjen harjoittaman ihmiskaupan kohde ja kauttakulkumaa, uhrien ollessa pääosin Itäeurooppalaisia sekä Kaakkoisaasialaisia naisia ja nuoria tyttöjä. Monet uhreista kuljetetaan Suomen alueelta edelleen muihin Pohjoismaihin. Raportti toteaa, että Suomen valtio ei Yhdysvaltain näkökulmasta noudata kaikilta osin ihmiskaupanvastaisen toiminnan minimistandardeja, eivätkä lainvalvontaviranomaiset ole panostaneet ihmiskaupparikosten torjuntaan. Lisäksi Suomen lainsäädäntö ei nimenomaisesti sanktioinut ihmiskauppaa, eikä monia muita siihen läheisesti liittyviä tekoja.²⁴²

Raportissa Suomi sijoittui ”Tier 2” -tasolle, yhdessä muiden muassa Etiopian, Gambian, Nigerian, Nepalin ja Venäjän kanssa. Lähes kaikki länsieurooppalaiset valtiot ja kaikki Pohjoismaat, Suomea lukuun ottamatta, olivat tasolla 1. Yhdysvaltain ulkoministeriö määrittelee tasot sen mukaan, miten maiden hallitukset panostavat ihmiskapan vastaiseen toimintaan ja sen kehittämiseen.²⁴³

²⁴² ”Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000: Trafficking in Persons Report 2003”. Yhdysvaltain ulkoministeriön www-sivusto: <<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2003/>>, 12.2.2016.

²⁴³ Sama.

Taso 2 tarkoittaa maita, jotka eivät täytä Yhdysvaltojen vuoden 2000 ihmiskauppa-asetuksen (Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000) mukaisia ihmiskaupanvastaisia minimistandardeja, mutta jotka osoittaneet pyrkivänsä kehittämään toimintaansa suositusten mukaiselle tasolle.²⁴⁴ Yhdysvaltain aiheesta laatimien raporttien saamasta kansainvälisestä julkisuudesta johtuen tilanteen on täytynyt olla Suomen poliittisen johdon maineenhallinnan kannalta melko kiusallinen, sillä Suomi on jo pitkään pyrkinyt erottumaan edukseen erityisesti ihmisoikeuksia ja sukupuoltenvälistä tasa-arvoa koskevissa kysymyksissä, joissa muilla Pohjoismailla on myös pitkät perinteet.

Vain kaksi päivää raportin julkistamisen jälkeen, 13.6.2003, oikeusministeri Johannes Koskinen (sd.) kiirehti oikaisemaan, että Suomea koskevissa tiedoissa oli virheitä, eikä Suomea koskeva kokonaisarvio ollut oikea. Koskinen korosti, että toisin kuin raportissa väitetään, Suomen hallitus on sitoutunut ihmiskaupan ehkäisemiseen.²⁴⁵ Kulisseissa alkoi kuitenkin tapahtua, ja raportilla voidaan jälkepäin todeta olleen merkittävä vaikutus Suomen valtion ihmiskaupanvastaisen toiminnan käynnistymisen vauhdittamisessa.²⁴⁶ Eduskunnan täysistunnossa 15.6.2006 kansanedustaja Ulla Anttila (vihr.) nosti vastauspuheenvuorossaan esille tarpeen vahvistaa ihmiskaupan vastaisia toimia, todeten samalla että koko kysymys ihmiskaupasta Suomessa nousi esille edellä mainitun ihmiskaupparaportin yhteydessä, ja vasta tuolloin Suomessa olisi perinpohjaisesti pohdittu maahan kohdistuvan, sekä maan läpi kulkevan ihmiskaupan laajuutta.²⁴⁷

²⁴⁴ US Department of State: Trafficking in Persons Report 2003.

²⁴⁵ ”Suomi toimii tehokkaasti ihmiskauppaa vastaan”. Suomen Belgian suurlähetystön www-sivusto: <<http://www.finlande.be/public/default.aspx?contentid=93743&contentlan=1&culture=fi-FI>>, 16.2.2016.

²⁴⁶ Oikarinen Tiina: *Problematisointeja Suomen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta*, Pro Gradu, Helsingin Yliopisto, 2010, s. 7.

²⁴⁷ Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja, 15.6.2006, PTK 72/2006 vp.

Valtionjohto ei ehkä vielä ollut hahmottanut ongelman laajuutta²⁴⁸, mutta sisäasiainhallinnossa oltiin samoihin aikoihin jo valmistelemassa tilannetta korjaavia toimenpiteitä, joista eräs keskeinen oli rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien tarkastaminen, mahdollistaen viranomais-ten tehokkaamman puuttumisen rajat ylittävään rikollisuuteen. 4.6.2003 Poliisiylijohdaja Reijo Naulapää ja rajavartiolaitoksen päällikkö Hannu Ahonen kokoontuivat²⁴⁹ neuvottelemaan rajavartiolain uudistamiseen liittyvistä yksityiskohdista. Hyvin lyhyen aikaa voimassa olleen ja erittäin riitaisissa merkeissä kyhätyn lakiuudistuksen ongelmat havaittiin varsin nopeasti, erityisesti poliisin ja rajavartiolaitoksen toiminnan yhteensovittamiseen liittyen.

Lain uudistamistarvetta oltiin selvitelty sisäasiainministeriössä jo vuonna 2001²⁵⁰, ja alustavat keskustelut lakiuudistuksen sisällöstä käytiin sisäministeriön turvallisuuspoliittisessa johtoryhmässä (TURJO) helmikuussa 2002²⁵¹, johtaen lainsäädännön kokonaisuudistukseen tähtäävän hankkeen käynnistämiseen 30.5.2002²⁵², tavoitteena saada hallituksen esitys valmiiksi kahdessa vuodessa. Ottaen huomioon, että edellisen lainsäädännön kokonaisuudistukseen oli kulutettu kaiken kaikkiaan noin 5 vuotta aikaa ja valtavasti virkamiesten työtä, uuden kokonaisuudistukseen tähtäävän hankkeen käynnistämistä näin nopeasti edellisen valmistuttua voidaan pitää osoituksena vuoden 1999 lain epäonnistumisesta, vaikka sitä ei suoraan uuden hankkeen käynnistämiseen liittyvissä asiakirjoissa mainita.

Laiton maahantulo ja rajat ylittävä rikollisuus oli ylipäättään voimakkaasti pinnalla poliittisessa keskustelussa 2000-luvun alkupuolella, jolloin Euroopasta oltiin muodostamassa suurta avoimiin rajoihin ja vapaaseen liikkuvuuteen perustuvaa aluetta. Tällöin myös laittoman maahantulon rikollisuuteen vahvasti kytköksissä oleva oheisrikollisuus, kuten maailmanlaajuinen ihmiskauppa, sai erityishuomiota. Myös Suomen rikoslakiin lisättiin vuonna 2004 erillinen ihmiskauppasäännös²⁵³, jossa määriteltiin ensimmäisen kerran tämän rikoksen tunnusmerkit.

²⁴⁸ Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajavyyhökettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, 11.2.2005, HE 6/2005.

²⁴⁹ Saareks 2005, s. 26.

²⁵⁰ HE 6/2005

²⁵¹ Sama.

²⁵² Rajavartiolaitoksen esikunnan muistio: Rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön uudistaminen; rajapinnat poliisin toimialan kanssa, 4.6.2003, d:nro: 1480/00/2002, RVLE:n arkisto.

²⁵³ Laki rikoslain muuttamisesta, 9.7.2004, 650/2004.

Rikoslain muutos perustui ns. Palermon sopimukseen (YK:n järjestäytyneen rikollisuuden vastainen sopimus) sekä Euroopan unionin neuvoston vuoden 2002 puitepäätökseen, joka koski ihmiskaupan torjuntaa²⁵⁴.

Rajavartiolaitoksen näkökulmasta keskeinen ongelma rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa ja rikosvastuun toteutumisessa, ihmiskaupparikokset mukaan lukien, oli siinä, ettei rajavartiolaitoksella ollut vuoden 1999 rajavartiolaissa kirjattua oikeutta toimittaa itsenäistä esitutkintaa sen omin toimenpitein rajavalvonnan ja rajatarkastusten yhteydessä paljastamiin rikosasioihin liittyen. Rajavartiolaitoksen tuli siirtää jutut esitutkinnan käynnistämisen jälkeen poliisille aina silloin, mikäli rikosasian esitutkinta edellytti laajoja tutkintatoimenpiteitä tai edes henkilön saapumista erilliseen kuulustelutilaisuuteen.

Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että poliisi sai päättää, mitkä rikosasiat tutkittiin ja vietiin syyteharkintaan, ja mitkä jätettiin lopulta kokonaan tutkimatta. Valitettavan usein rajavartiolaitoksen toteuttamassa valvonta- ja tarkastustoiminnassa havaitut rikosasiat eivät johtaneet syystä tai toisesta lainkaan jatkotoimenpiteisiin poliisin puolella²⁵⁵, ja rajavartiolaitokselle muodostui näin ollen selkeä tarve voida puuttua rajat ylittävään rikollisuuteen omin toimenpitein, kuormittamatta samalla toisen virkakunnan resursseja. Laittoman maahantulon järjestämisrikokset ja siihen liittyvät oheisrikokset paljastuivat rajalla suoritettujen maahantulotarkastusten yhteydessä, jossa Schengenin sopimukset edellyttivät varsin laajoja tarkastustoimenpiteitä kolmannen maan kansalaisille (muut kuin EU kansalaiset ja Schengen sopimuksien vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien valtioiden kansalaiset).

²⁵⁴ Oikarinen 2010, s.7.

²⁵⁵ Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston muistio: Rajavartiolaitoksen rikostorjunta, 22.4.2015, ei arkistoitu; Rajavartiolaitoksen esikunnan muistio 10.1.2003, d:nro: 1480/00/2002, s. 4.

Poliisin ajoittainen haluttomuus tutkia rajavartiolaitoksen paljastamia rikosasioita johtui todennäköisesti puutteellisista resursseista²⁵⁶ poliisin omalla ydinalueella sisämaassa, sekä toisaalta myös tosiasiallisen kyvyn ja kokemuksen puutteesta²⁵⁷ tällaisten rikosasioiden tutkimuksessa, jotka olivat ilmiönä Suomessa varsin uusia²⁵⁸ vielä vuosituhannen taitteessa, eikä viranomaisilla näin ollen ole voinut olla selkeitä toimintamalleja tällaisten rikoskokonaisuuksien tutkimuksesta, vaan kyse oli selkeästä viranomaistoiminnan epämukavuusalueesta, joka vaati voimakasta panostusta ja perehtyneisyyttä. Rajavartiolaitoksen ydintehtävien ja alueellisen sijoittumisen valossa tällaisten rikosten torjuntaan perehtyminen, sekä niiden paljastumiseen johtavan tunnistus- ja tarkastustoiminnan kehittäminen tuntui varsin luontevalta. Samalla tarkoituksena oli päästä eroon tutkimuksen siirroista aiheutuneista viivästyksistä²⁵⁹ rikosten selvittämiseksi. Rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan tehostumisen näkökulmasta lakiuudistusta varten pitää erittäin perusteltuna.

Lainsäädännön kokonaisuudistuksen käynnistämisyhteistyössä sisäasiainministeriössä haluttiin todennäköisesti välttyä samankaltaiselta farssilta, jollainen nähtiin edellisen lainsäädännön kokonaisuudistukseen liittyen, ja tästä syystä poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen ylijohdolle laadittiin sopimaan keskeisistä kipupisteistä etukäteen, ennen hallituksen esitysluonnoksen laittamista lausuntokierrokselle. Päälliköiden sopu lainsäädännön keskeisten tavoitteiden osalta helpotti esityksen valmistelua sellaiseksi, ettei siitä tarvinnut riidellä enää eduskuntakäsittelyn aikana. Lisäksi johdon sopu ehkäisi henkilöstösuhteiden tulehtumista eri virkakuntien välillä. Edellä mainitun, 4.6.2003 tapahtuneen rajavartiolaitoksen päällikön ja poliisiylijohtajan tapaamisen päätteeksi laadittiin yhteisymmärrysmuistio, jossa sovittiin viranomaisten tehtäväaloihin liittyvistä linjauksista erityisesti rikosten ennalta estämiseen ja selvittämiseen liittyen²⁶⁰, joka on aikaisempien rajavartiolaitosta koskevien lainsäädännön uudistamishankkeiden yhteydessä aiheuttanut eniten eripuraa poliisin ja rajavartiolaitoksen välillä.

²⁵⁶ Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:n lausunto rajavartiolaitoksen 7.5.2004 päivätyssä kirjeessään pyytämään lausuntoon rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön uudistamisesta, 1.6.2004, d:nro: 1318/00/2004, RVLE:n arkisto; Rajavartiolaitoksen esikunnan muistio 10.1.2003, d:nro: 1480/00/2002, s. 6, Ylikomisario Mäntykentän puheenvuoro.

²⁵⁷ Sisäministeriön julkaisu 1996, dnro: SM2030/2007, s. 3; Rajavartiolaitoksen esikunnan muistio 10.1.2003, d:nro: 1480/00/2002, s. 4, komisario Havukaisen puheenvuoro.

²⁵⁸ Sama, s. 4.

²⁵⁹ Saareks 2005, s. 87.

²⁶⁰ Rajavartiolaitoksen ja poliisin yhteisymmärrysmuistio, 14.9.2004, d:nro: 1480/00/2002, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen päällikkö Hannu Ahonen laati vastaavanlaisen yhteisymmärrysmuistion²⁶¹, rikostorjuntaan liittyen myös tullihallituksen pääjohtaja Tapani Erlingin kanssa, jolloin kaikkien lainvalvontaviranomaisten välillä vallitsi jonkinlainen konsensus niiden roolijaosta rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa. Vallitsevasta yhteisymmärryksestä tiedotettiin hyvissä ajoin myös poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen ammattijärjestöille²⁶². Yritys päästä kaikkia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun oli varsin kova.

Rajavartiolaitoksen päällikön yhdessä poliisin ja tullin johdon kanssa laatimien yhteisymmärrysmuistioiden lähtökohtana oli se, että rajavartiolaitos suorittaisi itse rikosten esitutkinnan valvomassaan asiassa, siten että rikostorjunnan ytimenä on laittoman maahantulon torjunta. Muistio edellytti kuitenkin rajavartiolaitokselta ilmoitusta poliisille joka kerta, kun se sai rikoksen tietoonsa ja käynnisti rikokseen liittyviä toimenpiteitä, ja samalla poliisille kirjattiin pysyvä otto-oikeus sen toimialaan kuuluvan rikoksen esitutkintaan liittyen.²⁶³

Otto-oikeuden tarkoituksena oli turvata muille esitutkintaviranomaisille mahdollisuus tutkia niiden ydinalueen kannalta merkittävät tapaukset tarvittaessa itse, ja samalla se mahdollisti rajavartiolaitokselle sen toimittaman tutkinnan siirtämisen muulle viranomaiselle silloin, kun sen omat voimavarat tai tietotaito ei enää riittänyt juttujen hoitamiseen.²⁶⁴ Muistio velvoitti toisaalta poliisia varaamaan rajavartiolaitokselle mahdollisuuden osallistua aina rajavartiolaitoksen ydintoimintaan liittyvien laajojen juttujen esitutkintaan, huolimatta mahdollisesta siirrostä tutkinnanjohtamiseen liittyen. Poliisi myös valmistautui koordinoimaan ja ohjaamaan rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa, johon liittyen viranomaiset aikoivat laatia erilliset yhteistyösopimukset.²⁶⁵ Asioiden kirjaaminen tällä tavalla antoi rajavartiolaitokselle suhteellisen vapaat kädet tutkia sen ydinalueeseen kuuluvia juttuja sekä osallistua myös poliisijohtoiseen tutkintaan, kuitenkin siten ettei poliisi tuntenut missään vaiheessa asemaansa uhatuksi rikostorjunnan ensisijaisena vastuuviranomaisena.

²⁶¹ Rajavartiolaitoksen ja tullihallituksen yhteisymmärrysmuistio, 14.9.2004, d:nro: 1480/00/2002, RVLE:n arkisto.

²⁶² HE 6/2005.

²⁶³ Rajavartiolaitoksen ja poliisin yhteisymmärrysmuistio 2004, d:nro: 1480/00/2002.

²⁶⁴ HE 6/2005.

²⁶⁵ Rajavartiolaitoksen ja poliisin yhteisymmärrysmuistio 2004, d:nro: 1480/00/2002.

Muistioissa lainvalvontaviranomaiset myös tunnustivat päällekkäisten toimivaltuuksien merkityksen kustannusten vähentämisessä, sekä selkeän lisäarvon joka kunkin viranomaisen erikoisosaamisella ja yhteistoiminnalla kyettiin saavuttamaan. Lähtökohtana pidettiin lisäksi myös sitä, että kukin viranomainen keskittyy omaan pääasialliseen vastuualueeseen liittyvien rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen.²⁶⁶

Poliisin ja tullin johdon aiempaa myönteisempi suhtautuminen rajavartiolaitoksen rikostorjunnan kehittämiseen, sekä poliisin tahto osallistua itse kehitystyöhön oli merkittävä harppaus PTR -yhteistyön näkökulmasta. Rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan tehtäväkenttää tarkasteltiin ensikertaa selkeästi lainvalvontaviranomaisten yhteisenä työtaakkana, eikä niinkään viranomaisten perinteisestä etupiirijattelusta käsin, jossa kukin viranomainen hoitaa tiukasti vain sille kuluvat toimenpiteet.

Taustalla saattoi olla edellisen rajavartiolaitoksen lakiuudistuksen jälkeen merkittävästi tiivistynyt poliisin ja rajavartiolaitoksen välinen yhteistyö rikostorjunnan saralla, erityisesti yhdysmiestoiminnan kautta. Tällöin kokemusta rikosjuttujen hoitamisesta yhteistyönä oli aikaisempaa enemmän, ja luottamus rajavartiolaitoksen ammattitaitoon oli todennäköisesti aiempaa korkeampi, myös poliisin kenttäväen keskuudessa. Rajatarkastustehtävien siirtoon liittyvistä 1990-luvun kiistoista oli myös kulunut useampi vuosi aikaa, jolloin entiset kiistan osapuolet kykenivät tarkastelemaan asioita entistä objektiivisemmin.

Hallituksen esitys lainsäädännön uudistamiseksi rakennettiin rikosten ennalta estämiseen ja selvittämiseen liittyen pitkälti yhteisymmärrysmuistioiden peruslähtökohtien ympärille. Tähän liittyvänä keskeisenä kokonaisuutena oli myös rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien yhdenmukaistaminen muiden EU-maiden ulkorajavalvonnasta vastaavien viranomaisten kanssa, joilla oli lähes poikkeuksetta laajat esitutkintaoikeudet. Tarkoituksena oli lisäksi helpottaa rajavartiolaitoksen resurssien hyödyntämistä entistä tehokkaammin osana rikostorjunnan viranomaisyhteistyötä, jolloin kasvavaan rajat ylittävään rikollisuuteen kyettiin puuttumaan tehokkaammin ilman henkilöstön lisäämistä. Kaiken tutkinnan keskittäminen poliisille olisi sitä vastoin merkinnyt tarvetta henkilöstöresurssien lisäämiselle.²⁶⁷ Taloudellisella tilanteella voidaan todeta olleen merkittävä vaikutus rajavartiolaitoksen rikostorjunnan kehittämisessä.

²⁶⁶ Rajavartiolaitoksen ja tullihallituksen yhteisymmärrysmuistio 2004, d:nro: 1480/00/2002.

²⁶⁷ HE 6/2005.

Merkittävin yksittäinen tavoite hallituksen esityksessä oli rajavartiolaitoksen valvonta-alueesta luopuminen, jonka myötä rajavartiolaitos haluttiin nostaa toimivaltaiseksi viranomaiseksi koko valtakunnan alueella, siten että sen olisi mahdollista toimia siellä missä se oli rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi ja niiden loppuunsaattamiseksi tarpeellista.

Toimivaltuuksien laajentamista perusteltiin myös toimintaympäristön erittäin nopeilla muutoksilla, sekä henkilöliikenteen voimakkaalla kasvulla, erityisesti pääkaupunkiseudulla joka oli Suomenlahden merivartioston vastuulla. Uusien lentoreittien myötä muun muassa Aasia-laisten matkustajien osuus oli jatkuvassa nousussa²⁶⁸ Helsinki-Vantaan lentoasemalla, joka ulotti ajan kuluessa myös Itä-Aasian järjestäytyneen rikollisuuden vaikutuksia aina Suomeen saakka, erityisesti laittomaan maahantulon ja siihen liittyvän muun oheisrikollisuuden muodossa. Vapaan liikkuvuuden toteutuminen helpotti rikollisten toimintamahdollisuuksia unionin ns. sisärajoilla, joten lainsäädäntöhankkeen tarkoituksena oli lisätä rajavartiolaitoksen osuutta myös ulkomaalaisvalvonnassa²⁶⁹.

Kansainvälinen rikollisuus nähtiin Suomessa todellisena uhkana, ja valtioneuvoston vuonna 2003 laatima periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta edellytti viranomaisilta Suomen rajoilla nopeaa reagointikykyä siihen liittyviin uhkiin sekä mahdolliseen laajamittaiseen maahantuloon liittyen.²⁷⁰ Samalla kun huoli rajat ylittävästä rikollisuudesta oli kasvussa, viranomaisten resurssit olivat vähenemässä²⁷¹, jolloin oli selvää että uhaan varautuminen edellytti viranomaisten tiivistä yhteistoimintaa. Tilanne edellytti myös viranomaisten välisen joustavan toiminnan mahdollistavia toimivaltuuksia, jotka olivat edellisen lainsäädäntöuudistuksen jäljiltä edelleen varsin puutteelliset. Lainsäädännön tarkkarajaisuudesta oli jopa suoranaista vahinkoa yhteistoiminnan suorittamiselle, ja sitoi turhaan usean eri viranomaisen resursseja rutiininomaisten toimenpiteidenkin suorittamiseen, jonka on täytynyt olla ajoittain turhauttavaa myös poliisin mielestä. Kyky itsenäisyyteen ja omatoimisuuteen päivittäistoiminnassa oli loppujen lopuksi kaikkien yhteinen etu.

²⁶⁸ HE 6/2005.

²⁶⁹ Rajavartiolaitoksen esikunnan muistio 2003, d:nro: 1480/00/2002.

²⁷⁰ ”Valtioneuvoston periaatepäätös: *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2003*”,

27.11.2003. Puolustusministeriön www-sivusto:

<http://www.defmin.fi/files/248/2515_1687_Yhteiskunnan_elintArkeiden_toimintojen_turvaamisen_strategia_1_.pdf>, 9.3.2016.

Itsenäiseen rikosten esitutkintaan liittyen rajavartiolaitokselle tuli luoda vastaavanlainen kyky johtaa laajoja esitutkintoja kuin poliisipäällystöllä, jolloin samantasoista toimivaltaa käyttävillä rajavartiomiehille tuli järjestää rikostorjunnan erikoistumisopintoja (tutkinnanjohtajakoulutus), ja heidän tuli omata riittävä kokemus esitutkintatehtävistä. Tällä pyrittiin varmistamaan että toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden oikeusturva olisi samalla tasolla kuin poliisin suorittamassa tutkinnassa. Rajavartiolaitoksen tutkinnanjohtajien koulutuksessa oli myös tarkoitus käyttää poliisin oppilaitosten tukea. Toiminnan käynnistyessä noudatettiin varovaisuutta, ja tiettyjen pakkokeinojen, kuten esimerkiksi pidättämisen, päätöksentekotasa pidettiin hallituksen esityksessä edelleen varsin korkealla.²⁷² Pidättämiseen oikeutetun virkamiehen (POV) päivystysjärjestelyt oli tarkoitus saattaa vartiostotasalle, jolloin lupaa toimenpiteeseen ei tarvinnut enää pyytää rajavartiolaitoksen ylimmältä johdolta.

Syy edellä mainittuun järjestelyyn on ollut todennäköisesti se, että rajavartiolaitoksen johto ei halunnut ottaa riskejä pakkokeinojen käyttöön liittyvistä ylilyönneistä. Itsenäinen rikosasiainkäsittely oli laitokselle muutenkin uusi toiminnan osa-alue, ja muut viranomaiset olivat aikaisemmin kyseenalaistaneet rajavartiolaitoksen ammattitaidon rikosten esitutkintaan liittyvissä tehtävissä. Myös lainsäädännön uudistuksiin liittynyt merkittävin vastustus koski toimivaltuuksien laajentamista rikosten esitutkinnan osa-alueelle. Aikaisemmin henkilön vapauteen kohdistuvista pakkokeinoista päättäminen oli jätetty käytännössä kokonaan poliisin päällystölle, todennäköisesti juuri siksi että ulkomaalaisiin henkilöihin kohdistuvat viranomaisten pakkokeinot ovat herkkiä ja helposti julkisuutta osakseen saavia toimenpiteitä, erityisesti silloin mikäli niihin liittyy virheellinen menettely viranomaisen toimesta.

Kansalaisten oikeusturva ja hyvän hallinnon periaatteen toteutuminen rajavartiolaitoksen toiminnassa edellytti ylipäätään toimivaltuuksien huomattavan laajenemisen huomioimista laitoksen henkilökunnalle järjestettävässä koulutuksessa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti tähän seikkaan huomiota 31.5.2005 antamassaan lausunnossa²⁷³. Koulutusta oltiinkin pidentämässä vuodesta 2006 alkaen vuoden mittaiseksi, jolloin se vastasi käytännössä pituudeltaan silloisia poliisin ja tullin perusopintojen pituuksia, eri tavalla painottuen²⁷⁴.

²⁷¹ HE 6/2005.

²⁷² Sama.

²⁷³ Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rajavartiolaitosta ja rajavyyhökettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, 31.5.2005, PeVL 19/2005 vp.

²⁷⁴ PeVL 19/2005 vp.

Hallintovaliokunta jatkoi samoilla linjoilla perustuslakivaliokunnan kanssa todeten, että rajavartiomiehillä tulee olla samantasoinen koulutus kuin poliisi- ja tullimiehellä niiltä osin kuin viranomaisten tehtävät ovat yhteneväisiä, varsinkin tutkinnanjohtajina toimivien rajavartiomiesten osalta²⁷⁵. Valiokunnat eivät asettaneet kyseenalaisiksi hallituksen esityksessä olleita, rikostorjuntaan liittyviä keskeisiä toimivaltuuslaajennuksia. Uudistuksia pidettiin mitä ilmeisimmin tarpeellisina ja hallituksen esityksen perusteluita hyvin valmisteltuina.

Sama päätelmä voidaan tehdä hallituksen esitysluonnoksesta annetuista lausunnoista, jotka Rajavartiolaitoksen esikunta vastaanotti esitysluonnoksen lausuntokierroksen myötä touku-kuussa 2004, lainsäädäntöhankkeelle asetetun alkuperäisen aikataulun mukaisesti. Edelliseen lainsäädännön kokonaisuudistukseen verrattuna vuoden 2005 rajavartiolain kokonaisuudistus meni huomattavasti pidemmälle viranomaisen toimivaltuuksien lisäämisen näkökulmasta. Oltiinhan rajavartiolaitokselle luomassa täysin uudenlaista, itsenäistä ja poliisista riippumattonta kykyä suorittaa omaan toimialaan liittyvien rikosten esitutkintaa. Valvonta-alueesta luopuminen tarkoitti käytännössä rajavartiolaitoksen aseman muuttumista toimivaltaiseksi lainvalvontaviranomaiseksi koko maassa. Aikaisempaan kokemukseen perustuen lainsäädäntöhankkeen olisi voinut olettaa kohtaavan merkittävää vastustusta, mutta tilanne oli tällä kertaa toisenlainen.

Suurin osa hallituksen esityksen luonnoksesta annetuista lausunnoista suhtautui erittäin positiivisesti lainsäädäntöhankkeeseen kokonaisuutena, sekä piti esitysluonnosta huolellisesti valmisteltuna. Esiin nostettiin erityisesti lakiuudistuksen positiivinen vaikutus PTR -viranomaisten yhteistyön helpottumiseen ja tehostumiseen, ottaen huomioon toimintaympäristössä tapahtuneet nopeat muutokset, joita olivat Euroopan unionin oikeudellinen kehitys, unionin laajentuminen sekä lisääntyvä vapaan liikkuminen²⁷⁶. Myös rajavartiolaitoksen keskeinen asema rajat ylittävän rikollisuuden havaitsemisessa ja paljastamisessa tunnustettiin²⁷⁷.

²⁷⁵ Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä rajavartiolaitosta ja rajavyyöhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, 15.6.2005, HaVM 12/2005 vp.

²⁷⁶ Teollisuuden ja työnantajain keskusliiton lausunto: Rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön uudistaminen, 28.5.2004, d:nro: TT/493/2004, RVLE:n arkiston d:nro: 1318/00/2004.

²⁷⁷ Työministeriön lausunto: Rajavartiolaitosta ja rajavyyöhykettä koskevan lainsäädännön uudistaminen, 28.5.2004, d:nro: 1207/001/2004, RVLE:n arkiston d:nro: 1318/00/2004.

Rajavartiolaitos oli vuodesta 1996 alkaen suorittanut ulkomaalaisviraston (nyk. maahanmuuttovirasto) lukuun tutkintatoimenpiteitä ulkomaalaisten henkilöiden esittämiin turvapaikkahakemuksiin liittyen. Ulkomaalaisvirasto piti sujuvan turvapaikkatutkinnan edellytyksenä sitä, että rajavartiolaitoksella olisi käytössään poliisia vastaavat tutkintakeinot henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämiseen liittyen, turvapaikkamenettelyyn liittyvien väärinkäytösten estämiseksi²⁷⁸.

Jopa Suomen Poliisijärjestöjen Liitto (SPJL) totesi heti lausunnon alussa liiton suhtautuvan myönteisesti uudistamista koskevaan lakiesitykseen, vaikka SPJL:n lausunto oli odotetusti kaikista kriittisin. SPJL oli yleisesti ottaen sitä mieltä, ettei rikosten esitutkinnan suorittajakenttää tulisi hajauttaa entisestään, vaan kaikki esitutkinta sekä rikostiedustelun koordinointi tulisi keskittää poliisille, jolle tulisi osoittaa toiminnan mahdollistavat lisäresurssit. Tätä perusteltiin sillä, että erikoistietämyksen keskittäminen yhdelle toimijalle tulisi yhteiskunnalle lopulta halvemmaksi, kuin tämän osaamisen hajauttaminen usealle eri organisaatiolle. Myös yksiselitteistä viranomaistenvälistä tehtävänjakoa peräänkuulutettiin.²⁷⁹

Vaatus yksiselitteisestä tehtävänjaosta sekä esitutkinnan keskittämisestä ei ollut linjassa lainsäädäntöhankkeelle asetettujen yleistavoitteiden näkökulmasta, jossa viranomaisten yhteistyötä oli tarkoitus helpottaa luomalla osin päällekkäisiä toimivaltuuksia samoilla tehtäväalueilla, kuten aikaisemmin mainittuihin yhteistoimintamuistioihin poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen välillä oli kirjattu. Joustavuus oli tärkeää, sillä nopean mukautumiskyvyn omaava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus kykeni käyttämään hyväkseen niitä esteitä, joita liian tarkkarajainen tehtävänjako asetti viranomaisten toiminta- ja reagointikyvyille. Myöskään kustannussäästöjä ei olisi päässyt syntymään, sillä tavanomaisten rajalla paljastuvien rikosten esitutkinnan jättäminen rajavartiolaitoksen vastuulle oli ainoa keino saada rajanylityspaikkojen päivittäistoiminta hoitumaan rajavartiolaitoksen ja tullin omin toimenpitein, ilman poliisin jatkuvaa sitomista osaksi sitä. Poliisi haluttiin irrottaa omalle ydinalueelle jo 1990-luvun puolella, edellisen lakiuudistuksen yhteydessä, joskaan tästä ei tuolloin päästy yksimielisyyteen lainsäätäjien, eikä varsinkaan viranomaisten välillä.

²⁷⁸ Ulkomaalaisviraston lausunto: Rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön uudistaminen, 28.5.2004, d:nro: 27/054/04, RVLE:n arkiston d:nro: 1318/00/2004.

²⁷⁹ Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:n lausunto 2004, d:nro: 1318/00/2004.

SPJL perusteli näkemyksiään lisäksi ammattitaitonäkökulmasta, riitauttaen ajatuksen siitä että upseerin korkeakoulututkinto ja 3 viikon kurssitus antaisi henkilölle samat valmiudet, kuin 3 vuotta kestävä poliisin päällystökurssi. SPJL taipui kuitenkin vastentahtoisesti esittämään, että rajavartiolaitokselle kuuluisivat laittomaan maahantuloon sekä niihin liittyvien väärennysrikosten laaja esitutkinta, vakavan rikollisuuden kuuluessa edelleen poliisille.²⁸⁰ Näitä olisivat muun muassa ihmiskauppa ja paritus, joita kaavailtiin myös rajavartiolaitoksen vastuulle, siltä osin kuin laitos ne itse paljasti, ja ellei poliisi olisi erikseen ottanut niitä tutkittavakseen.

Suhtautumisessa oli kuitenkin valtava ero siihen, millainen tilanne vajaa kymmenen vuotta aikaisemmin, josta voi päätellä myös poliisien ammattijärjestön tiedostavan lakiuudistuksen taustalla olevat peruslähtökohdat, sekä edelliseen lakiin liittyneet ongelmat. On myös syytä huomioida, että rajavartiolaitoksen toimivalta rajattiin esityksessä koskemaan sen omia päätehtäviä, eikä laitoksen alueellista sijoittumista ei ollut tarkoitus lähteä muuttamaan. Näin ollen rajavartiolaitoksesta ei oltu edes luomassa rinnakkaista poliisiviranomaista, ja viimeistään otto-oikeuden kirjaaminen esitutkintaan liittyen turvasi joka tapauksessa poliisille mahdollisuuden puuttua tarvittaessa kaikkeen rajavartiolaitoksen suorittamaan esitutkintaan. Sisäministeriön poliisiosasto, rajavartio-osasto, sekä tullihallitus olivat alun perin olleet erimielisiä esitutkinnan siirtämiseen liittyvistä yksityiskohdista, mutta pääsivät lopulta asiassa yhteisymmärrykseen²⁸¹.

Vuoden 2005 rajavartiolaitolaki valmisteltiin siis huomattavasti suotuisampien lähtökohtien vallitessa kuin edeltäjänsä, antaen rajavartiolaitokselle oikeuden suorittaa itsenäistä rikosten esitutkintaa omissa hallintoyksiköissään, laitoksen valvontatoiminnan yhteydessä paljastuneisiin rikoksiin liittyen. Suomenlahden merivartiostossa tällainen tilanne oli ollut viimeksi 1930-luvulla, jolloin hallintoyksikkö oli vielä osa lakkautettua Merivartiolaitosta, jonne rikostorjunnan osaaminen oli tuotu Keskusrikospoliisia edeltäneestä Rikostutkimuskeskuksesta. Tilanne oli varsin haastava, sillä rajavartiolaitoksen hallintoyksikköjen tuli luoda lähes tyhjästä itselleen kyky suorittaa laadukasta, hyvän hallintotavan mukaista ja kansalaisten oikeusturvan täyttävää rikostutkintaa, joka kykeni vastaamaan kansainvälisen rajat ylittävän rikollisuuden haasteeseen. Tilanne edellytti rikostorjunnan merkittävää uudelleenorganisointia ja läheistä yhteistyötä poliisin kanssa erityisesti Suomenlahden Merivartiostossa.

²⁸⁰ Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:n lausunto 2004, d:nro: 1318/00/2004.

²⁸¹ HE 6/2005.

4.2. Uudet rikostorjunnan järjestelyt ja niihin liittyvä viranomaisyhteistyö

Uuden rajavartiolain, joka saatettiin voimaan syyskuussa 2005, voidaan katsoa mullistaneen rajavartiolaitoksen toimintamahdollisuudet rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan tehtävälueella, tuoden rajavartiolaitoksen toimivaltuksiensa puolesta 2000-luvulle ja samalle tasolle muiden Eurooppalaisten rajaturvallisuusviranomaisten kanssa. Lainsäädännön uudistamisen myötä rajavartiolaitokselle lankesi myös merkittävä vastuu rikostorjunnan viranomaistoimenpiteiden kokonaisuutta tarkastellen. Rajavartiolaitos oli toki aiemmin osallistunut rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan yhdessä muiden viranomaisten kanssa, erityisesti alustavien toimenpiteiden ja tutkinnan turvaamisen kautta, sekä suorittanut toimintaansa liittyen rikostiedustelua sekä tiedustelutiedon analysointia, mm. rajatarkastusten kohdentamiseksi.

Rajavartiolaitos ei kuitenkaan ollut hoitanut itsenäisesti laajoja esitutkintoja loppuun saakka, vaan siirsi ne heti alustavien toimenpiteiden jälkeen poliisille, jolloin tällaisten tutkintojen johtamisesta ei ollut paljoakaan kokemusta. Kokemusta puuttui muun muassa tutkinnanjohtamiseen liittyvästä syyttäjyhteistyöstä, kansainvälisestä rikostorjunnan poliisiyhteistyöstä sekä esimerkiksi pakkokeinojen käyttämisestä. Rikosten esitutkinta oli aikaisemmin laitoksen ydintehtävien ohessa suoritettu ja muita viranomaisia tukeva toiminto, joka muodostui lakiuudistuksen myötä yhdeksi rajavartiolaitoksen itsenäiseksi ydintehtäväksi²⁸², täydentäen rajavartiolaitoksen suorittamia maahantulo- ja maastalähtötarkastuksia.

Rajat ylittävään rikollisuuteen liittyvät esitutkinnat olivat varsin monimutkaisia kokonaisuuksia, varsinkin jos niihin liittyi järjestäytyntä rikollisuutta, joten rajavartiolaitoksen johdon oli huomioitava rikostorjunnan asettamat haasteet, sekä laitoksen henkilöstöä koskevat ammattitaidolliset vaatimukset jo hyvissä ajoin ennen uuden lain voimaantuloa. Selvitystyötä itsenäisen rikostorjunnan käynnistämisen edellytyksiin liittyen oltiin tehty laitoksen toimesta jo pidempään, ja rajavartiomiehiä oli osallistunut poliisin järjestämiin rikostorjunnan koulutustilaisuuksiin jo 1990-luvun puolella. Lisäksi jatkuvasti tiivistynyt PTR -yhteistyö, viranomaisten välinen henkilöstövaihto sekä yhdysmiestoiminta antoivat valmiuksia itsenäiseen toimintaan.

²⁸² ”Rikostorjunta”. Rajavartiolaitoksen www-sivusto: <<http://www.raja.fi/tehtavat/rikostorjunta>>, 29.3.2016.

Rajavartiolaitoksen oli kuitenkin luotava lähes tyhjästä uusi, laitoksen sisäinen rikostorjunnan organisaatio, sekä kehitettävä vastaavanlaiset toiminnan tasot, jollaiset poliisilla ja tullilla oli jo ennestään olemassa. Tässä alaluvussa tarkastellaan, miten rajavartiolaitoksen rikostorjunta organisoitiin vuoden 2005 rajavartiolain myötä, sekä miten tämä huomioitiin Suomenlahden merivartiostossa. Lisäksi tarkastellaan miten tässä työssä onnistuttiin ja millaista palautetta uudistunut rikostorjunta on vuoden 2005 lakiuudistuksen myötä osakseen saanut.

Rajavartiolaitoksen uutta rikostorjuntajärjestelmää ja sen kehittämistä koskeva käsky laadittiin etupainoisesti toukokuussa 2004, hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierroksen ollessa vielä kesken, joskaan kovin lopullisia linjauksia ei uskallettu vielä tehdä, ennen Eduskunnan vastauksen saamista lausuntokierroksella olevaan ja osin keskeneräiseen hallituksen esitykseen. Käsky velvoitti jokaista hallintoyksikköä (vartiosto) suunnittelemaan omat rikostorjunnan järjestelynsä vuoden 2004 loppuun mennessä, painottaen kaikkien rajavartiolaitoksen rikostorjuntaan osallistuvien yksiköiden tiivistä yhteistyötä, sekä PTR -yhteistyötä onnistuneen toteutumisen edellytyksenä.²⁸³

Lähtökohtaisesti joka vartiostoon suunniteltiin pieni tutkintaryhmä, jonka johtovastuu olisi vartioston esikuntaan sijoitetulla ja komentajan erikseen tehtävään käskemällä toimistoupseerilla (rikostorjuntaupseeri), joka toimii vartioston tutkinnanjohtajana. Tutkinnanjohtajia saattoi olla vartiostokohtaisesti myös useampia. Rikostutkijat oli tarkoitus sijoittaa vartiostojen eri toimipisteisiin tarpeen mukaan. Rajavartiolaitoksen esikunta tiedosti Suomenlahden merivartioston ja Helsinki-Vantaan lentoaseman erityispiirteet rikostorjuntaan liittyen, ja valmistautui huomioimaan tämän rikostorjunnan henkilöstömäärässä. Koska tehtävään koulutettua henkilöstöä oli alkuvaiheessa erittäin vähän, sitä valmistauduttiin käyttämään joustavasti eri vartiostojen välillä.²⁸⁴

²⁸³ Rajavartiolaitoksen esikunnan käsky: Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan kehittäminen, 31.5.2004, d:nro: 1421/400/2004, RVLE:n arkisto (TLL III, ei julkinen), s. 1-2.

²⁸⁴ Sama, s. 2-3.

Kokonaisvastuu rikostorjunnan kehittämisestä ja toteutuksen ohjauksesta oli rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisella osastolla, jota Keskusrikospoliisi tuki tässä tehtävässä sijoittamalla osastoon oman yhdysmiehensä.²⁸⁵ KRP:n yhdysmieheen tukeutuminen rajavartiolaitoksen rikostorjuntajärjestelmän kehittämisessä on osaltaan varmistanut poliisin hyvien käytänteiden siirtymisen rajavartiolaitokselle, sekä helpottanut viranomaisten välistä yhteistoimintaa varsinkin alkuvaiheessa, kun yhteiset käytänteet ja toimintatavat eivät olleet vielä ehtineet kunnolla muotoutua. Sijoitus kertoo myös poliisin aidosta halusta saada rajavartiolaitoksesta itselleen toimintakykyinen yhteistyökumppani rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa.

Rajavartiolaitoksen henkilökunnan kouluttaminen rikostutkijoiksi, tutkinnanjohtajiksi sekä tutkintasihteereiksi suunniteltiin toteutettavaksi syksyn 2004 ja kevättalven 2005 aikana, siten että rajavartiolaitoksella olisi rikostorjunnan henkilöstön puolesta täysi valmius aloittaa toiminta keväällä 2005.²⁸⁶ Koulutukset toteutettiin pääosin Raja- ja merivartiokoululla (RMVK), tarpeen mukaan räätälöidyillä kursseilla, yhteistoiminnassa poliisin valtakunnallisten oppilaitosten kanssa²⁸⁷. Tutkinnanjohtajien koulutus oli kuukauden pituinen, rikostutkijakurssin kestäessä jopa kolme kuukautta, huipentuen eri poliisilaitoksien rikostutkintaryhmissä toteutettuihin työharjoittelujaksoihin²⁸⁸. Poliisin ohjauksessa toteutetut harjoittelut mahdollistivat rutinin kehittymisen erityisesti päivittäistutkinnassa, poliisin huomattavasti suurempien juttumäärien takia. Samalla tutkinnan käytänteet ja yleiset toimintamallit saatiin kahden viranomaisen välillä mahdollisimman samankaltaisiksi, joka olikin rajavartiolaitoksen tavoitteena. Olihan Rajavartiolaitos sitoutunut noudattamaan myös samoja ohjeita ja määräyksiä, joita poliisihallitus antoi omille poliisiyksiköilleen.

²⁸⁵ Rajavartiolaitoksen esikunnan käsky 2004, d:nro: 1421/400/2004, s. 3.

²⁸⁶ Sama, liite1.

²⁸⁷ Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnitelma: Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan organisointi, 30.9.2004, d:nro: 2219/409/2004, RVLE:n arkisto (TLL III, ei julkinen).

²⁸⁸ Pohjonen 2009, s. 167.

Rajavartiolaitoksen esikunta laati ensimmäisen suunnitelman oman rikostorjunnan organisoinniseksi 30.9.2004, kun lainsäädännön uudistamishanke oli jo loppuvaiheessa, ja keskeiset lausunnot luonnoksesta hallituksen esitykseksi oli annettu uudistusta valmistelevalle sisäministeriön työryhmälle. Sen myötä rikostorjunnan uudistamisen keskeisimmät suuntaviivat olivat selvillä, ja suunnitelmaan voitiin sisällyttää rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tärkeimmät tavoitteet, johtovastuut, toiminnan tasot, yleiset toimintaperiaatteet sekä käsitteet, jotka piti olla selvillä toiminnan käynnistyessä²⁸⁹.

Kuten poliisin ja tullin kanssa oli yhdessä sovittu, rajavartiolaitoksen rikostorjunnan painopiste oli laitton maahantulo ja siihen liittyvä rikollisuus. Rikostiedustelun ja -analyysin tehtävänä oli tukea operatiivista toimintaa ja sen suunnittelua, ohjata käynnissä olevia esitutkintoja sekä toimia rikostorjunnan ohjauksesta vastaavien esimiesten päätöksenteon tukena. Kaikki rajavartiolaitoksen operatiiviseen toimintaan osallistuvat rajavartiomiehet velvoitettiin edistämään rikostorjunnan kokonaistavoitteita.²⁹⁰

Rikostorjunnan ja -tiedustelun kannalta oleellinen tieto tuli kirjata rajavartiolaitoksen operatiivisiin järjestelmiin, sekä tarvittaessa sitä tuli välittää rikostorjunnan vastuuhenkilöille tai muille viranomaisille erikseen käsketyllä tavalla.²⁹¹ Kansainvälisen matkustajaliikenteen parissa työskentelevät rajatarkastajat olivat keskeisessä asemassa rikosten paljastamisessa, tiedustelutiedon keräämisessä sekä ilmiöiden ja trendien havainnoinnissa, joten heidän oli tärkeää huomioida rikostorjunnan tarpeet omassa päivittäisessä työssään ja ylläpitää jatkuvasti omaa ammattitaitoaan laittoman maahantulon rikollisuuden trendimuutosten mukana.

Rajavartiolaitoksen merkityksen kasvaminen suomalaisessa rikostorjunnassa näyttäytyi muun muassa laitoksen osallistumisena kansallisen rikostorjuntastrategian laatimiseen poliisin ja tullin rinnalla.²⁹² Rajat ylittävän rikollisuuden torjunta kasvatti ylipäänsä PTR -viranomaisten keskinäistä yhteistoimintaa, sillä sen myötä kolme viranomaista joutui olemaan entistä enemmän toistensa kanssa tekemisissä sekä päivittäisessä rikostorjunnan kenttätoiminnassa että siihen liittyvässä valtionhallinnon ohjaustoiminnassa.

²⁸⁹ Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnitelma 2004, d:nro: 2219/409/2004.

²⁹⁰ Sama, s. 1.

²⁹¹ Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnitelma 2004, d:nro: 2219/409/2004., s. 1-2.

²⁹² Sama, s. 2.

Toimintaa leimasi aiempaa useammin yhdessä tekeminen, sen sijaan että jokainen viranomais-
nen toteutti itsekseen omia tarkkaan rajattuja tehtäviään, ja siirsi toimenpiteet tarvittaessa ko-
konaan toisen viranomaisen vastuulle. Rikostorjunnassa yhteistyö oli erityisen korostunutta,
sillä poliisi oli vastuussa rajavartiolaitoksen vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen
liittyvän esitutkinnan koordinoimisesta, sekä vastasi pääsääntöisesti rikostorjunnan kansainvä-
lisestä viranomaisyhteistyöstä²⁹³.

Tukeutuminen poliisiin kansainväliseen yhteistoimintaan liittyen oli varsin luontevaa siitä
syystä, että poliisilla oli pitkä kokemus kansainvälisestä yhteistyöstä järjestäytyneeseen rikol-
lisuuteen liittyen, sekä paljon vuosien varrella syntyneitä henkilökohtaisia kontakteja, jotka
ovat ensiarvoisen tärkeitä ja helpottavat muiden valtioiden viranomaisten kanssa toimimista.
Rajavartiolaitoksen henkilöstö luonnollisesti osallistui tällaiseen yhteydenpitoon, sillä yhteis-
toiminnan tarkoituksena oli rajavartiolaitoksen ammattitaidon kehittäminen²⁹⁴. Rajavartiolaitoi-
toksen tutkijoilla oli tuossa vaiheessa vielä paljon opittavaa esitutkinnoista, joissa tutkittava
rikoskokonaisuus oli tapahtunut usean eri valtion alueella, useaa eri kansallisuutta edustavien
henkilöiden toimesta, ja joiden kanssa kommunikointi onnistui harvemmin ilman tulkkia.
Koska itsenäisestä rikostorjunnasta, sen koordinoinnista ja siihen liittyvästä laillisuusvalvon-
nasta ei vielä ollut riittävästi kokemusta vartiostoissa, rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudel-
linen osasto valmistautui tukemaan niitä tässä tehtävässä, sekä valmistautui tarvittaessa otta-
maan tutkittavan asian omalle vastuulleen sekä ratkaistavakseen.²⁹⁵ Oikeudellinen osasto yl-
läpiti tässä tarkoituksessa rajavartiolaitoksen valtakunnallista rikostorjunnan asiantuntija-
päivystystä.

Alkuperäisten suunnitelmien mukaisesti vartiostojen rikostorjunnasta vastasivat raja- ja meri-
toimistoihin sijoitetut rikostorjuntaupseerit, joilla tuli olla tutkinnanjohtajan pätevyys. Vartio-
stojen esikuntiin suunniteltiin myös erilliset rikostiedustelu-upseerien tehtävät, jossa nämä
vastaisivat käytännön tiedustelutoiminnasta, toimialansa kehittamisestä sekä siihen liittyvästä
yhteydenpidosta yhteistyöviranomaisiin. Kaikissa tapauksissa vartioston rikostorjunnan ja -
tiedustelun kokonaisvastuu oli viimekädessä komentajalla.²⁹⁶

²⁹³ Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnitelma 2004, d:nro: 2219/409/2004, s. 2.

²⁹⁴ Rajavartiolaitoksen esikunnan määräys: rikosasiain käsittely rajavartiolaitoksessa, 13.9.2005, d:nro:
2009/60/2005, RVLE:n arkisto, s. 10.

²⁹⁵ Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnitelma 2004, d:nro: 2219/409/2004., s. 3.

²⁹⁶ Sama, s. 4.

Rikostorjunnan erikoiskoulutettua henkilöstöä oli varsinkin alkuun suhteellisen vähän, joten tätä henkilöstöä valmistauduttiin käyttämään joustavasti koko valtakunnan alueella, erityisesti vaativiin tutkintoihin liittyen. Kunkin vartioston tuli kyetä hoitamaan tavanomaiset esitutkin-
nat omin voimin, sekä suorittamaan itse esitutkinnan turvaamiseen liittyvät perustoimenpiteet, kuten todistusaineiston keräämisen, dokumentoimisen ja taltioimisen, sekä rikospaikan rekons-
truktiot. Oman osaamisen loppuessa kesken vartiostot valmistautuivat tukeutumaan alueelli-
siin poliisilaitoksiin, niiden rikostutkimuskeskuksiin sekä tarvittaessa KRP:n rikostekniseen
laboratorioon, joka edustaa teknisessä tutkinnassa valtakunnan huippua.²⁹⁷

Huolimatta vartiostojen valmiudesta suorittaa paljastuneeseen rikokseen liittyvät esitutkinta-
toimenpiteet omin toimenpitein, rajavartiolaitos ei suinkaan automaattisesti alkanut tutkia itse
kaikkia niitä rikosjuttuja johon sillä oli lain mukaan oikeus. Kunkin tapauksen kohdalla tut-
kinnanjohtaja arvioi, olivatko käytettävissä olevat henkilöstö- ja kalustoresurssit riittävät, ja
onko kyseisen tutkinnan toimittaminen rajavartiolaitoksen toimesta yleensäkin tarkoituk-
senmukaista, huomioiden myös rajavartiolaitoksen toiminnan alueellisen kohdentumisen²⁹⁸.
Koska rajavartiolaitoksella oli joka tapauksessa ilmoitusvelvollisuus poliisille aloittamiinsa
rikosten esitutkintoihin liittyen, menettelytavoista todennäköisesti neuvoteltiin poliisin kanssa
tapauskohtaisesti. Mikäli sovittiin että rajavartiolaitos ottaa kyseessä olleen rikosasian tutkit-
tavakseen, oltiin tapauksesta rikoksen vakavuus huomioon ottaen yhteydessä myös syyttäjään,
jonka kanssa neuvoteltiin rikosnimikkeistä sekä näytöstä joka tarvitaan syytteen nostamiseksi²⁹⁹.
Juuri syyttäjyhteistyö sekä rajavartiolaitoksen rooli osana rikosoikeudellista kokonais-
prosessia rikoksen paljastumisesta aina tuomion täytäntöönpanoon liittyviin toimenpiteisiin
saakka olivat hyviä esimerkkejä ennestään melko tuntemattomasta viranomastoiminnan osa-
alueesta, jonka laajentuneet rikostorjunnan toimivaltuudet toivat osaksi rajavartiolaitoksen
päivittäistoimintaa, ja joka osaltaan edellytti rikostorjuntahenkilöstön laajaa täydennyskoulu-
tusta sekä henkilöstön halua kehittää omaa ammattitaitoaan.

²⁹⁷ Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnitelma 2004, d:nro: 2219/409/2004, s. 4-6.

²⁹⁸ Rajavartiolaitoksen esikunnan määräys 2005, dnro: 2009/60/2005, s. 2.

²⁹⁹ Sama, s. 5.

Suomenlahden merivartiostossa rikostorjunta järjestettiin rajavartiolaitoksen esikunnan ohjauskäskyjen mukaisesti. Merivartioston esikunnan meritoimistoon perustettiin rikostorjunta-upseerin tehtävä, joka koordinoi vartioston esitutkintaa sekä myös rikostiedustelua ja -analyysiä.³⁰⁰ Erillistä rikostiedustelu-upseerin tehtävää ei esikuntaan perustettu, sillä muista vartiostoista poiketen Suomenlahdella oli Helsinki-Vantaan kansainvälisen lentoliikenteen synnyttämästä tarpeesta johtuen jo olemassa erillinen rikostiedusteluryhmä. Ryhmässä toimi rikostiedustelun alueellinen vastuuhenkilö, joka toimi samalla merivartioston rikostiedusteluryhmän johtajana, suoraan Helsingin rajatarkastusosaston päällikön alaisuudessa³⁰¹.

Merivartioston rikostiedustelun ensisijaisia kohteita olivat laiton maahantulo sekä sen järjestäminen, ihmiskauppa, paritus sekä asiakirjaväärennöksiin liittyvä rikollinen toiminta. Lisäksi pyrittiin tiedustelemaan tämän tyyppisen rikollisuuden taustalla toimivaa kansainvälistä ja rajat ylittävää monialarikollisuutta, joka edellytti tiivistä yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa.³⁰² Vakavaan rikollisuuteen kohdistettua viranomaisten yhdessä suorittamaa tiedustelutoimintaa ja tiedustelukohteiden valintaa koordinoi Keskusrikospoliisi sisäasiainministeriön erillisten määräysten mukaisesti³⁰³.

Viranomaisyhteistyön helpottamiseksi Suomenlahden merivartioston rikostiedusteluryhmä oli hajautettuna kahteen osaan, muodostaen samalla rajavartiolaitoksen henkilöstön Helsinki-Vantaan lentoasemalle sekä Helsingin satamaan perustettuihin alueellisiin PTR - rikostiedustelukeskukseen³⁰⁴. Keskuksissa olivat edustettuna kaikki kolme virkakuntaa, luoden parhaat edellytykset rikostiedustelutiedon jakamiselle ja esimerkiksi yhteisten tietojärjestelmien ja rekistereiden käytölle. Edellisten lisäksi Suomenlahti oli vahvasti edustettuna Keskusrikospoliisissa, jossa sillä oli vuonna 2004 yhdyshenkilöt KRP:n rikostietopalvelussa, Etelä-Suomen rikostiedusteluryhmässä sekä valtakunnallisessa PTR -rikostiedustelukeskuksessa³⁰⁵.

³⁰⁰ Suomenlahden merivartioston esikunnan suunnitelma: rikostorjuntajärjestelmä Suomenlahden merivartiostossa, 4.11.2004, d:nro: 77/400/2004, RVLE:n arkiston d:nro: 1421/400/2004 (TLL III, ei julkinen), s. 1.

³⁰¹ Sama.

³⁰² Rajavartiolaitoksen esikunnan määräys: Rikostiedustelu rajavartiolaitoksessa, 16.9.2005, d:nro: 1949/409/2005, RVLE:n arkisto (TLL III, ei julkinen), s. 1-2.

³⁰³ Rajavartiolaitoksen esikunnan määräys 2005, d:nro: 1949/409/2005, s. 4.

³⁰⁴ Suomenlahden merivartioston esikunnan suunnitelma 2004, d:nro: 1421/400/2004, s. 1.

³⁰⁵ Sama.

Rajavartiolaitoksen rikostiedustelun henkilöstö koulutettiin vastaavalla tavalla, kuin muu rikostorjunnan henkilökunta, eli Raja- ja merivartiokoulun kursseilla, yhteistyössä poliisin ja tullin valtakunnallisten oppilaitosten kanssa³⁰⁶.

Suomenlahden merivartioston rikostorjunnan henkilöstömäärät suunniteltiin moninkertaisiksi muihin vartiostoihin verrattuna, ja määrää oli kasvatettu huomattavasti saman vuoden touko-kuussa laaditusta rajavartiolaitoksen esikunnan kehittämiskäskystä. Myös tutkinnanjohtajia oli samassa suhteessa enemmän, ja heistä peräti puolella oli samalla pidättämiseen oikeutetun virkamiehen pätevyys. Rikostorjunnan miehistö (rikostutkijat) sijoitettiin lähtökohtaisesti Helsinki-Vantaan lentoasemalle, joka oli vartioston suorittaman rikostorjunnan painopiste-alue, joskin 2 tutkijaa koulutettiin myös merialueen rikostutkinnan erityispiirteitä silmälläpitäen³⁰⁷. Lisäksi Helsingin satamaan oli sijoitettu ajoneuvorikostutkintaan erikoistuneita rajavartiomiehiä³⁰⁸, joita rajavartiolaitos oli alkanut kouluttaa jo 1990-luvun puolella, jolloin rajavartiolaitos otti vastuun rajatarkastuksista. Tuolloin kasvussa olleen varastetun omaisuuden ja etenkin varastettujen ajoneuvojen maastaviennin paljastaminen oli muodostunut merkittäväksi Suomenlahden merivartioston rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan tehtäväksi³⁰⁹. Työ oli kansainvälistä sanan varsinaisessa merkityksessä, sillä suurin osa paljastuneista varastetuista ajoneuvoista oli lähtöisin Keski-Euroopasta³¹⁰, ja näin ollen rikosten esitutkinta edellytti myös rajat ylittävää viranomaisyhteistyötä.

Alkuvaiheessa merivartiostoon ei suunniteltu erillistä rikostorjuntayksikköä, vaan tutkinta-henkilöstö sijoitettiin Helsingin rajatarkastusosaston yhteyteen, jolloin osaston päällikkö oli rikostorjunnan henkilöstön hallinnollinen esimies. Rikostorjunta oli kuitenkin toimialana sijoitettu vartioston esikunnan meritoimiston³¹¹ alle, joten meritoimiston päällikkö sekä hänen alaisuudessa toimiva rikostorjuntaupseeri päättivät tutkinnan suuntaamisesta ja priorisoinnista, yhdessä tapausta hoitavan tutkinnanjohtajan kanssa.

³⁰⁶ Rajavartiolaitoksen esikunnan määräys 2005, d:nro: 1949/409/2005, s. 7.

³⁰⁷ Suomenlahden merivartioston esikunnan suunnitelma 2004, d:nro: 1421/400/2004, s. 2.

³⁰⁸ Saareks 2005, s. 89.

³⁰⁹ Sama.

³¹⁰ Saareks 2005, s. 89.

³¹¹ Suomenlahden merivartioston esikunnan suunnitelma 2004, d:nro: 1421/400/2004, s. 2.

Suomenlahden merivartiosto valmistautui tukemaan omaa rikostutkintaa ja -tiedustelua tarkkailutoiminnalla, muttei irrotanut tähän tarkoitukseen kokonaan omaa henkilöstöä. Tarkkailu suunniteltiin toteutettavaksi joko rajanylityspaikan omalla henkilöstöllä, jotka toimivat tarkkailijoina oman toimen ohessa (OTO), rajatarkastusyksikköjen valvontaryhmien toimesta, tai tarvittaessa merivartioston valmiusjoukkueen henkilöstöä käyttäen, erityisesti laajemmissa ja pitkäkestoisemmissa tarkkailuoperaatioissa³¹². Tarkkailun tarkoituksena on hankkia tiedustelutietoa ja tehdä havaintoja tarkkailun kohteelta salassa, näköhavainnoin tai teknistä laitetta käyttäen³¹³. Tarkkailemalla kyettiin hankkimaan tietoa esimerkiksi henkilöistä, joiden epäillään suunnittelevan tai valmistelevan rikoksia, avustavan meneillä olevaa rikosta, tai tietoa etsittyjen henkilöiden tai rikoksella hankitun omaisuuden olinpaikasta. Tarkkailu liittyy kiinteästi rikostorjunnan kokonaisuuteen.

Rajavartiolaitoksella oli lakiuudistuksen myötä käytössään samat rikostorjuntaan liittyvät tiedonhankinnan keinot kuin poliisilla oli poliisilain, esitutkintalain ja pakkokeinolain mukaan, pois lukien peitetoiminta, valeosto, televalvonta ja telekuuntelu³¹⁴. Mikäli edellä mainituille, tuolloin vielä poisrajatuille salaisille pakkokeinoille oli tutkinnallisesti välttämätön tarve, rajavartiolaitos pyrki siirtämään tutkinnan johtovastuun poliisille, jolloin näitä menetelmiä pystyttiin käyttämään osana viranomaisten yhteistä tutkintaryhmää. Rajavartiolaitoksella oli lain mukaan mahdollisuus käsitellä sellaista tietoa, joka on hankittu menetelmällä, joka ei ollut rajavartiolaitoksen käytettävissä³¹⁵.

Periaatteessa rajavartiolaitoksella oli lähes vastaavat oikeudet käyttää pakkokeinoja jo aikaisemman rajavartiolain uudistuksen jälkeen³¹⁶, mutta jo edellä mainittu laajojen esitutkintojen toimittamiseen liittyvä siirtopakko teki erityisesti tarkkailuun liittyvien salaisten pakkokeinojen käytön rajavartiolaitoksen omatoimisena toimenpiteenä käytännössä mahdottomaksi. Myös silloinen valvonta-alue olisi osaltaan tehnyt rajanylityspaikalla aloitetun tarkkailutoiminnan hyvin nopeasti hyödyttömäksi.

³¹² Suomenlahden merivartioston esikunnan suunnitelma 2004, d:nro: 1421/400/2004, s. 2.

³¹³ Pakkokeinolaki, 22.7.2011, 806/2011.

³¹⁴ Rajavartiolaki, 15.7.2005, 578/2005.

³¹⁵ Sama, 6. luku.

³¹⁶ Laki rajavartiolaitoksesta 320/1999, 5. luku.

Lakiuudistuksen myötä rajavartiolaitoksen oman henkilöstön suorittama tarkkailu muodostui niin tärkeäksi osaksi rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa, että muutamaa vuotta myöhemmin tähän tarkoitukseen koulutettiin ja varustettiin kokonaan oma ryhmänsä, joka toimi Helsinki-Vantaan lentoaseman yhteydessä.

Vuoden 2005 lainsäädännön kokonaisuudistukseen liittyneiden esitutkintoimivaltuuksien laajeneminen³¹⁷ kasvatti rikostorjuntaan liittyvien suoritteiden määrää varsin nopeasti. Tämän myötä rikostorjunnan toimialan hajauttaminen Helsingin rajatarkastusosaston sisällä oleviin erillisryhmiin ei ollut enää tarkoituksenmukaista, ja esiin nousi ajatus omasta yksiköstä, joka keskittyisi pelkästään rikostorjuntaan sekä siihen liittyviin oheistoimintoihin, ja niiden kehittämiseen. Ajatuksen taustalla oli myös se, että pidättämiseen oikeutettu rajatarkastusosaston varapäällikkö, jonka vastuulle rikostorjunnan koordinoitua osastossa oli säilytetty, ei enää ehtinyt hoitamaan omia varsinaisia velvollisuuksiaan rajatarkastusosaston hallintoon liittyen³¹⁸.

Suomenlahden merivartiosto esitti rajavartiolaitoksen esikunnalle vuoden 2005 lopulla, että Helsingin rajatarkastusosaston alle perustettaisiin erillinen rikostutkintayksikkö, johon sijoitettaisiin rikostutkintaryhmä, asiakirjatutkintaryhmä (sisältäen teknisen tutkintaan erikoistuneet rajavartiomiehet) sekä rikostiedusteluryhmä. Lisäksi vartiosto esitti toisen varapäällikön tehtävän perustamista Helsingin rajatarkastusosastoon, joka ottaisi johtovastuun perustettavasta rikostutkintayksiköstä.³¹⁹ Tällöin rajatarkastusosaston päällikkö ja toinen varapäälliköistä pystyivät keskittymään täysipainoisesti omiin varsinaisiin tehtäviinsä. Esitys hyväksyttiin rajavartiolaitoksen esikunnassa, ja erillinen rikostutkintayksikkö aloitti toimintansa 1.4.2006³²⁰. Rikostutkintayksikön perustaminen pani alulle kehityksen, joka johti myöhemmin rajatarkastusosastosta eriytetyn, Suomenlahden merivartioston komentajan suorassa alaisuudessa toimivan rikostorjuntayksikön perustamiseen, joka edusti rajavartiolaitoksen suorittaman rikostorjunnan vahvinta osaamista Suomessa.

³¹⁷ Suomenlahden merivartioston esitys: Helsingin rajatarkastusosaston kehittäminen, 2.11.2005, d:nro: 1542/0/2005, RVLE:n arkiston d:nro: 2355/101/2005.

³¹⁸ Sama.

³¹⁹ Suomenlahden merivartioston esitys 2005, d:nro: 2355/101/2005.

³²⁰ Suomenlahden merivartioston esitys: RVLPAK C.1:n päivitysesitys, 13.10.2006, d:nro: 1535/0/2006, RVLE:n arkiston d:nro: 1925/08/2005.

Rajavartiolaitoksen oman rikostorjuntaorganisaation kehittäminen on ollut pitkän työn tulos, jonka myötä rajavartiolaitos on voinut tuottaa entistä helpommin ja tehokkaammin omaan päätehtäväänsä liittyviä turvallisuussuoritteita.³²¹ Uudistuksen myötä PTR -viranomaisten yhteistyö, kuten esimerkiksi eri virkakuntien erikoisosaamisen hyödyntäminen yhteisellä tehtäväalueella, on parantunut huomattavasti ja mahdollistanut viranomaisten resurssien tehokkaamman sekä tarkoituksenmukaisemman kohdentamisen.

Rajavartiolaitoksen hoitaessa oman valvontatoiminnan tuloksena paljastuneen rikoksen esitutkinnan omatoimisesti, päästiin tilanteeseen jossa rikostorjunnan koko prosessi pysyi samalla omistajalla, ja prosessin eri osatekijät kyettiin yhdistämään yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, joka lisäsi rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tavoitteellisuutta.³²² Prosessin kaikki osatekijät saatiin sovitettua yhteen siten, että paljastuneeseen rikokseen kyettiin reagoimaan viiveettä, omin toimenpitein ja omin ennakkoon suunnitelluin toimintamallein.

Rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan näkökulmasta prosessin nopeus ja toimivaltuuksien riittävyys oli keskeistä onnistumisen näkökulmasta, sillä rikoksesta epäillyt olivat usein muita kuin Suomen kansalaisia, ja oleskelivat maassa vain hetken. Lentoasemalla reagointiin saattoi olla aikaa vain joitakin kymmeniä minuutteja, ennen kuin tekijät poistuvat jatkolennolla toiseen maahan, pahimmillaan EU-alueen ulkopuolelle, joten tilanteet piti voida hoitaa omin voimin ilman riippuvuutta toisesta viranomaisesta. Uuden lainsäädännön myötä rajavartiolaitoksella oli itsenäisen toiminnan näkökulmasta varsin hyvä säädöspohja, ja laitos oli toimivaltainen tutkimaan pääosan sen paljastamista laittomaan maahantuloon liittyvistä rikoksista³²³.

³²¹ Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston muistio 2015.

³²² Saareks 2005, s. 88.

³²³ Sama.

Vuoden 2005 rajavartiolaitoksen kokonaisuudistuksen yhteydessä Eduskunnan hallintovaliokunta oli antamassaan mietinnössä edellyttänyt hallitusta seuraamaan huolella uuden lainsäädännön toimeenpanoa sekä huolehtimaan siitä että hallintovaliokunnalle annetaan vuoteen 2008 mennessä selvitys uuden rajavartiolaitoksen toimivuudesta³²⁴. Valiokunnalle annetusta laajasta valtioneuvoston selvityksestä ilmenee, että rajavartiolaitokselle annettu mahdollisuus tutkia itse sen ydintoimintaan liittyvää rikollisuutta on mahdollistanut rajavartiolaitoksen erikoitumisen ja syventymisen rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan, joka on tilastojen perusteella nähtävissä tällaisen rikollisuuden paljastumisen selkeänä kasvuna. Samalla rajavartiolaitos on onnistunut paljastamaan laittomaan maahantuloon liittyvää, aikaisemmin piilossa ollutta oheisrikollisuutta, jolla on usein kansainväliset ulottuvuudet. Erityisesti Suomenlahden merivartioston mainittiin olevan merkittävä esitutkinnan suorittaja.³²⁵

Valtioneuvosto totesi selvityksessään, että rajavartiolaitoksen kokonaisuudistuksen tavoitteet saavutettiin hyvin, ja rajavartiolaitos on vastannut uuden lain asettamiin vaatimuksiin ammattitaitoisesti, lain mahdollistaessa rajavartiolaitoksen toimintojen edelleen kehittämisen. Sisäisen turvallisuuden viranomaisyhteistyön todettiin tehostuneen ja selkiytyneen uuden lain myötä, ilman että rajavartiolaitoksen uusista tehtävistä ja toimivaltuuksista olisi aiheutunut päällekkäisyyksiä muiden viranomaisten kanssa, kuten esimerkiksi Suomen poliisijärjestöjen liitto ja tulliliitto aikanaan pelkäsivät.³²⁶

Vuoden 2005 rajavartiolaitoslaki merkitsi rajavartiolaitoksen rikostorjunnan kokonaisuuden kannalta valtavaa muutosta, joka oli lopulta suurempi mitä lainsäädännön muuttuminen oli itsessään edellyttänyt. Rajavartiolaitoksen todettiin hoitaneen sen uudet tehtävät korkealla ammattitaidolla, ja laittomaan maahantuloon erikoistunut rikostorjunta sai osakseen tunnustusta syyttäjä- ja poliisiviranomaisilta.³²⁷

³²⁴ HaVM 12/2005 vp.

³²⁵ Hallintovaliokunnan lausunto sisäasiainministeriön selvityksestä valtioneuvostolle rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön toimivuudesta ja soveltamisesta, 27.10.2010, HaVL 25/2010 vp.

³²⁶ HaVL 25/2010 vp.

³²⁷ Sama.

1990-luvulta alkanut nopea kehitys oli muuttanut huomattavasti rajavartiolaitoksen roolia suomalaisessa viranomaiskentässä, korostaen laitoksen merkitystä nimenomaan sisäisen turvallisuuden viranomaisena. Lainvalvonnan ja rikostorjunnan rooli korostui erityisesti Suomenlahden merivartiostossa, koska rajatarkastuksissa paljastuneiden rikosten torjunta muodostui vartiostossa merkittäväksi osaksi vartioston jokapäiväistä perustyötä, tuoden rajavartiolaitoksen entistä kiinteämmäksi osaksi PTR -kolmikon muita viranomaisia, jotka muodostuivat tässä tutkimuksessa kuvatun ajanjakson aikana rajavartiolaitoksen lähimmiksi yhteistyökumppaneiksi.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Rajavartiolaitoksen rooli suomalaisessa sisäisen turvallisuuden viranomaiskentässä on herätännyt aika ajoin kiivastakin keskustelua, silloin kun rajavartiolaitoksen tehtäväkenttää ja toimenkuvaa on syystä tai toisesta jouduttu uudelleen arvioimaan. Erityisesti rikosten esitutkintaan liittyvät tehtävät ovat olleet aina herkkä aihe, sillä ne on perinteisesti mielletty poliisin tehtäväksi. Vuosien 1990–2005 aikana tapahtui joukko merkittäviä muutoksia, jotka ovat muokanneet rajavartiolaitosta, sen roolia ja virkamiesten identiteettiä enemmän, kuin tätä ajanjaksoa edeltäneet noin 70 vuotta olivat tehneet. Rajavartiolaitokseen kuuluvan Suomenlahden merivartioston näkökulmasta itsenäistä rikostorjuntaa ei kuitenkaan voida historian näkökulmasta pitää täysin uutena tehtävänä, sillä koko merivartiosto oli alun perin luotu merelliseksi poliisiviranomaiseksi, jonka tarkoituksena oli taistella rajat ylittävää rikollisuutta vastaan Suomen rannikolla.

1930-luvulla Merivartiolaitoksena tunnetun viraston virkamiehillä oli käytössään poliisivaltuudet soveltuvin osin, sekä oikeudet suorittaa itsenäisesti laajoja esitutkintoja oman valvontatoiminnan yhteydessä paljastamaansa salakuljetusrikollisuuteen liittyen, joka oli Merivartiolaitoksen omaa ydintoimintaa. Rikostorjunnan kehittämiseen panostettiin tuolloin merkittävästi, ja poliisin kanssa tehtiin paljon yhteistyötä. Tehokkuussyistä sotilaallisesti järjestetty Merivartiolaitos oli tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa puolesta ennen kaikkea lainvalvontaviranomainen. Sotilaita 1930-luvun merivartijat eivät olleet, eivätkä sellaisina itseään pitäneet.

1990-luvulta alkaneen kehityksen myötä merivartiosto palasi eräällä tavalla juurilleen, sillä tarkastelujakson aikana rajavartiolaitoksen rooli sisäisen turvallisuuden viranomaisena vahvistui merkittävästi, juuri rikostorjuntaan liittyvien tehtävien kautta. Tosin tämän päivän rajavartiolaitos on hyvin erilainen organisaatio, kuin 1930-luvulla perustettu Merivartiolaitos. Rajavartiolaitokseen kuuluvat merivartiostot ovat kehittyneet sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden hybridioorganisaatioiksi, joiden tehtäväkenttä on kokonaisuudessaan laajempi ja toimintaympäristö haastavampi kuin koskaan aikaisemmin rajavartiolaitoksen historiassa.

Kaikkein voimakkain rajavartiolaitoksen asemaa ja roolia uudelleen määrittävä tekijä on se toimintaympäristö ja viitekehys, jossa laitos kulloinkin toimii. Rajavartiolaitoksen tehtäväkenttä ja maantieteellinen sijainti on ollut erittäin vahvasti sidoksissa muun muassa Suomen sisä- ja ulkopoliittiseen turvallisuuskehitykseen, ja valtiovalta on käyttänyt rajavartiolaitosta aina siellä, missä se on kulloinkin ollut tarkoituksenmukaisinta sekä kustannustehokkainta.

Valtiontaloudella on myös ollut keskeinen vaikutus koko sisäasiainhallinnon kehittymiseen, virastojen tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Tarpeet toimintojen tehostamiselle, päällekkäisyyksien karsimiselle ja riittävän joustamisen mahdollistaville toimivaltuuksille perustuivat tavalla tai toisella taloudelliseen pakkoon. Yhä pienemmällä määrällä virkamiehiä oli suoritettava yhä vaativampia tehtäviä todella nopeasti muuttuvassa ja ennalta arvaamattomassa toimintaympäristössä. Kustannustehokkuus voidaan nähdä merkittävänä yhteisenä nimittäjänä lähes kaikissa sisäasiainhallinnon kehittämiseen tähtäävissä hankkeissa. Kustannustehokkuudella on pyritty perustelemaan niin rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksien laajentamisen tarvetta, kuten myös koko rikostorjunnan keskittämistä kokonaan poliisille.

Rajavartiolaitos on nähnyt historiansa aikana suuria painopisteenmuutoksia, joiden myötä virkoja on siirretty jopa toiselle puolelle maata. Tämä on edellyttänyt laitoksen henkilökunnalta äärimmäistä kykyä joustaa, kehittyä sekä uudistua nopealla aikataululla. Joustavuus on osoittautunut rajavartiolaitoksen selkeäksi vahvuudeksi, sekä ollut viimekädessä edellytys itsenäisen rajavartiolaitoksen olemassaololle. Osin tähän on päästy sotilasorganisaation ansiosta, joka on mahdollistanut muutosten nopean ja tehokkaan toimeenpanon.

Toimintaympäristön muutoksista merkittävin oli kiistatta Neuvostoliiton hajoaminen, jonka heijastevaikutuksia pelättiin varsinkin sen naapurimaissa. Myöhemmin voidaan todeta, että pahimmalta säästyttiin, mutta kommunistimaiden rajojen avautuminen kasvatti merkittävästi henkilö- ja tavaraliikennettä, joka näkyi myös huomattavana rajat ylittävän rikollisuuden kasvuna. Näiden muutosten kanssa samaan aikaan tapahtunut eurooppalainen integraatiokehitys ja vapaan liikkuvuuden korostaminen EU-jäsenvaltioiden välillä pakotti valtionjohdon arvioimaan sisäisen turvallisuuden toimintamalleja sekä rajaturvallisuusjärjestelyitä uudelleen, sillä ne olivat keskeisin keino hallita liikenteen kasvuun liittyviä haittavaikutuksia. Sisäisen turvallisuuden viranomaisia tuli kehittää uudistamalla vanhoja rakenteita, sekä viranomaisten tehtäväjakojen yleisiä linjauksia. Muutokset pakottivat myös Kylmän sodan tarpeiden pohjalle rakennettua rajavartiolaitosta nykyaikaistumaan sekä olemaan aikaisempaa avoimempi ja kansainvälisempi.

Samalla kun toimintaympäristön muutokset ovat pakottaneet lainvalvontaviranomaisia kehittymään, voidaan näiden muutosten nähdä vaikuttaneen myös rajat ylittävään rikollisuuteen. Järjestäytynyt rikollisuus on aina käyttänyt hyväkseen niitä aukkoja, joita lainvalvontaviranomaisten toiminta pitää sisällään. Näitä ovat esimerkiksi avonaiset valtioiden ”sisärajat”, jotka eivät muodosta järjestäytyneelle rikollisuudelle fyysistä estettä, mutta estävät tai hidastavat kansallisvaltioiden lainvalvontaviranomaisten vastatoimia, rajoittaen esimerkiksi toimivaltuuksia toisen valtion alueella. Viranomaistoiminnan voidaan katsoa muuttuneen tarkasteltavana ajanjaksona aiempaa huomattavasti kompleksisemmaksi, jolloin osin päällekkäiset ja joustavan toiminnan mahdollistavat toimivaltuudet sekä viranomaistoimintojen yhteensovittaminen ovat välttämättömyys taistelussa tämän päivän kansainvälistä monialarikollisuutta vastaan.

Viranomaistoimintojen yhteensovittaminen ja toimivaltuuksiin liittyvät muutokset ovat kuitenkin aiheuttaneet alusta saakka myös eripuraa virkakuntien välillä. Erityisesti valtionhallinnon rationalisointihankkeen myötä toimeenpantu ja 1990-luvun lamaan liittyneestä valtiontalouden sopeuttamisohjelmasta lisävauhtia saanut rajatarkastusten siirtäminen poliisilta rajavartiolaitokselle tulehdutti PTR -viranomaisten välejä pitkään. Tuolloin säästöjen aikaansaaminen edellytti päällekkäisten viranomaistoimintojen karsimista, jonka myötä rajavartiolaitosta oli uudistettava merkittävästi. Uudistukset edellyttivät toimivaltuuksien ja henkilöstön ammattitaidon päivittämistä siten, että rajavartiolaitos kykeni omin voimin suoriutumaan sille säädetyistä valvontatehtävistä sekä näihin tehtäviin kiinteästi liittyvistä oheistoiminnoista. Rajatarkastusten myötä rajavartiolaitoksen suoritteet ja laitoksen paljastamat rikokset lisääntyivät moninkertaisesti erityisesti Suomenlahdella, jossa merivartiosto vastasi Helsingin sataman sekä Helsinki-Vantaan lentoaseman rajatarkastuksista.

Tilanteen korjaamiseksi käynnistettiin vuonna 1994 rajavartiolain uudistamiseen tähtäävä lainsäädäntöhanke. Hankkeen keskeiset tavoitteet olivat rajatarkastusten ja siihen liittyvien oheistoimenpiteiden nostaminen rajavartiolaitoksen lakisäätteisiksi tehtäviksi, sekä toimivaltuuksien päivittäminen siten, että rajavartiolaitos olisi kyennyt suoriutumaan omista päivittäistoimenpiteistä itsenäisesti muita viranomaisia kuormittamatta. Kysymys rajavartiolaitoksen asemasta oli kuitenkin ennen kaikkea poliittinen. Erityisesti poliisin ja tullin ammattiyhdistysliikkeet kokivat rajavartiolaitoksen roolimutoksen vaarantavan muiden viranomaisten rahoituksen sekä toimintaedellytykset aikana, jolloin valtionhallintoon kohdistui muutenkin voimakkaita säästöpaineita ja kaikkien viranomaisten resurssit olivat puutteelliset.

Erityisesti rajavartiolaitokselle kaavailtuja esitutkinnan toimivaltuuksia vastustettiin voimakkaasti, poliisin korostaessa rikosten esitutkinnan edellyttävän poliisin kokemusta, koulutusta ja vain poliisille kuuluvia toimivaltuuksia. Erittäin riitaisissa merkeissä laadittu laki jäi lopulta kompromissiksi, joka ei sinänsä ollut yllättävää, ottaen huomioon sen valtavan vauhdin, jolla rajavartiolaitoksen rooli oli Suomalaisessa viranomaiskentässä Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen muuttunut. Rajavartiolaitos oli tätä ennen pysytellyt vuosikymmeniä lähinnä rajavyyhykkeellään, eikä laitoksen toiminta ollut sisältänyt juurikaan intressiristiriitoja muiden viranomaisten tehtävien kanssa, joten muutosten aiheuttama vastarinta oli sinällään ymmärrettävää. Rajavartiolaitoksella olisi myös saattanut olla haasteita henkilöstönsä ammattitaidon ja sen kehittämisen kanssa, mikäli vuoden 1975 lainsäädännöstä olisi siirretty suoraan vuoden 2005 tilanteeseen ilman minkäänlaista siirtymävaihetta, jollaisena vuonna 1999 annettua lakia rajavartiolaitoksesta voidaan tänä päivänä pitää.

Itsenäisen rikostorjunnan näkökulmasta vuoden 1999 rajavartiolaitolakia voitiin pitää epäonnistuneena, mutta kyseisellä lainsäädännön uudistuksella oli myös positiivisia vaikutuksia. Lain myötä rajatarkastukset säädettiin vihdoinkin rajavartiolaitoksen omaksi tehtäväksi ja laitoksen epämääräisestä tehtävämäärittelystä päästiin eroon. Lisäksi lainvalmistelun yhteydessä oli useiden tahojen toimesta edellytetty viranomaisyhteistyön tiivistämistä muuttuneen toimintaympäristön haasteista johtuen. Näiden huomioiden myötä Suomenlahden merivartiosto käynnisti monipuolisen yhteistyön keskusrikospoliisin kanssa, johon liittyi virkamiesvaihtoa, yhteisten rekistereiden käytön lisäämistä, tietojenvaihtoa sekä rikostiedustelua. Tältä osin valtiovallan tavoitteet voitiin katsoa saavutetuksi, sillä viranomaisyhteistyö paransi sisäasiainhallinnon tuottavuutta ja se toi viranomaisille merkittäviä synergiaetuja.

Vuoden 1999 lakiin liittyneet ongelmat huomattiin varsin nopeasti, ja uutta lainsäädännön kokonaisuudistusta alettiin hahmotella jo parin vuoden kuluttua edellisen lain voimaansaattamisesta. Osin taustalla oli Suomessa vallinnut ja ulkomaita myöten noteerattu tehottomuus laittoman maahantulon sekä ihmiskaupan torjunnassa, mutta mitä ilmeisimmin myös muiden viranomaisten turhautuminen vuoden 1999 lain puutteisiin, jotka haittasivat tarkoituksenmukaista PTR -yhteistyötä. Poliisin kyvyttömyys vastata tehokkaasti laittomaan maahantuloon liittyvään rikollisuuteen lienee ollut myös taustalla. Osin ehkä tilanteen pakostakin johtuen rajavartiolaitoksen rooli rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa nähtiin lopulta mahdollisuutena, eikä vain uhkana. Muutos oli joka tapauksessa merkittävä, sillä muut viranomaiset suhtautuivat varsin myönteisesti lainsäädäntöhankkeeseen, joka ajoi rajavartiolaitokselle itsenäistä rikosten esitutkintaoikeutta sekä koko valtakunnan alueelle ulottuvia toimivaltuuksia.

Myös poliitikkojen suunnalta todennäköisesti luotiin painetta saavuttaa sovinto asiaan liittyen, sillä PTR -viranomaisten ylijohdo laitettiin sopimaan jälkimmäiseen lakiuudistukseen liittyvistä keskeisistä linjauksista ennakkoon, ennen varsinaisen lainsäädännön valmisteluprosessin aloittamista. Laittoman maahantulon torjunta oli 2000-luvun alussa voimakkaasti esillä poliittisessa keskustelussa, Euroopan avoimiin rajoihin ja vapaaseen liikkuvuuteen liittyvistä risikitekijöistä johtuen. Kansainvälinen rikollisuus kirjattiin tuolloin myös potentiaaliseksi uhaksi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen näkökulmasta.

Vuoden 2005 rajavartiolain voidaan katsoa mullistaneen rajavartiolaitoksen toimintamahdollisuudet rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa, sekä nostaneen rajavartiolaitoksen samalle tasolle useimpien eurooppalaisten rajaturvallisuusviranomaisten kanssa. Laki korosti myös rajavartiolaitoksen roolia sisäisen turvallisuuden viranomaisena, kasvattaen rikostorjunnan yhdeksi laitoksen selkeäksi ydintehtäväksi, kun se oli aikaisemmin ollut lähinnä rajatarkastuksien ohessa suoritettu tukitoiminto, jolla turvattiin tutkinnan edellytykset muille viranomaisille.

Rajavartiolaitoksen roolimuuotos kasvatti entisestään viranomaisten yhteistoimintaa, sillä rajat ylittävä rikollisuus vaikutti usein monella eri rikollisuuden osa-alueella, jolloin esimerkiksi yhteisiin tutkintaryhmiin saattoi kuulua kaikkien PTR -viranomaisten virkamiehiä. Koska rajavartiolaitoksella ei ollut alkuun kokemusta laajojen rikosjuttujen itsenäisestä tutkinnasta, keskusrikospoliisilla oli varsin merkittävä ohjauksellinen rooli rajavartiolaitoksen rikostorjuntakyvyn kehittämisessä ja toimintakulttuurin yhtenäistämässä. Myös rajavartiolaitoksen rikostorjuntahenkilöstön koulutus toteutettiin viranomaisten yhteistyönä ja poliisin valtakunnallisten oppilaitosten tuella.

Läheinen yhteistyö saattaa tuntua erikoiselta, ottaen huomioon että juuri poliisi oli perinteisesti vastustanut eniten rikosten esitutkinnan hajauttamista rajavartiolaitoksen omaksi tehtäväksi. Asenteen muuttuminen osoittaa että poliisilla oli aito halu saada rajavartiolaitoksesta toimintakykyinen yhteistyökumppani. Poliisilla oli asiassa vain voitettavaa, sillä kehityksen myötä rajat ylittävä rikollisuus kuormitti poliisilaitoksia entistä vähemmän, mahdollistaen resurssien keskittämisen poliisin ydinalueelle. Rajavartiolakiin kirjattu otto-oikeus rajavartiolaitoksen esitutkintoihin liittyen varmisti joka tapauksessa, ettei poliisin asema rikostorjunnan johtavana viranomaisena ollut missään vaiheessa vaarantumassa.

Vuosien 1990–2005 välisenä aikana tapahtuneiden muutosten myötä rajavartiolaitokselle oli kehittynyt uusi ydintehtävä, joka sulautettiin rajavalvonnan ja rajatarkastusten kanssa yhdeksi kiinteäksi prosessikokonaisuudeksi. Tällöin rajavartiolaitos hoiti lähtökohtaisesti omin toimenpitein kaiken aina rikoksen paljastumisesta oikeusprosessin kautta tuomion täytäntöönpanoon liittyviin viranomaistoimenpiteisiin tai henkilön maasta poistamiseen asti. Ehjä prosessikokonaisuus mahdollisti toiminnan kehittämisen ja tehostamisen, poistaen prosessien välillä esiintynyttä turhaa viivettä.

Nopeus ja riippumattomuus muista viranomaisista oli valttia, sillä rikoksesta epäillyt olivat usein muita kuin Suomen kansalaisia, ja saattoivat oleskella maassa vain lyhyen hetken, jolloin prosessin tehokkuuden merkitys konkretisoitui. Helsinki-Vantaan kansainvälisellä lentoasemalla reagointiaikaa oli pahimmillaan joitain kymmeniä minuutteja, ennen kuin rikoksesta epäilty esimerkiksi poistui maasta toisella lennolla. Kansainvälisyyden merkitys korostui keskeisenä osana rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa, sillä Eurooppalaisen vapaan liikkuvuuden myötä rajavartiolaitos toimi ”portinvartijana” koko EU-alueelle, jolloin rikolliset käyttivät Suomea myös pelkästään kauttakulkuun. Yksittäinen rikoskokonaisuus saattoi ulottua kolmannesta maasta Suomen kautta toiseen EU-jäsenvaltioon, jolloin rikoksen esitutkinta edellytti kaikkien osallisena olevien valtioiden viranomaistenvälistä yhteistoimintaa.

Neuvostoliiton hajoamista seuranneet muutokset rajavartiolaitoksen rikostorjunnassa ovat olleet myönteisiä suomalaisen turvallisuuden ja viranomaisyhteistyön näkökulmasta. Vuonna 2008 Eduskunnalle annettu, uutta rajavartiolaitakia ja lain toimeenpanoa arvioinut valtioneuvoston selvitys totesi uuden lain mahdollistaneen rajavartiolaitoksen erikoistumisen ja syventymisen rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan, jonka myötä kyseistä rikollisuutta sekä siihen liittyvää, aiemmin piilossa ollutta oheisrikollisuutta oli paljastunut selkeästi aiempaa enemmän. Rajavartiolaitoksen lainsäädännön kokonaisuudistusta pidettiin yleisesti onnistuneena, ja sen todettiin edistäneen, tehostaneen ja selkiyttäneen myös viranomaisyhteistyötä. Rajavartiolaitoksen rikostorjunta sai osakseen tunnustusta syyttäjä- ja poliisiviranomaisilta, ja Suomenlahden merivartiosto mainittiin selvityksessä merkittävänä esitutkinnan suorittajana. Myös suomalaista PTR -viranomaisyhteistyötä on pidetty Euroopan unionin mittakaavassa esimerkillisenä ja onnistuneena viranomaisyhteistyön harjoittamisen muotona.

LÄHTEET

1. Julkaistut lähteet

1.1. Kirjallisuus

Jaakkola, Minna: *Rajaturvallisuuden kehittyminen Euroopan unionissa Kylmän sodan jälkeen*, Raja- ja merivartiokoulun julkaisut 1/2015, ISBN 978-952-491-484-0, Kopio Niini, 2015.

Kosonen, Matti & Pohjonen, Juha: *Isänmaan portinvartijat – Suomen rajojen vartiointi 1918–1994*, ISBN 951-1-13106-0, Otava Oy, Keuruu, 1994.

Maasalo, Erkki: *90 vuotta yhteistyötä turvallisuuden puolesta*, Poliisiammattikorkeakoulun julkaisu, 2010.

Peltoniemi, Uuno & Säteri, Kai & Kirjavainen, Ilmari: *Rajavartiolaitos 1919-1969*, Rajamme vartijat ry, Länsi-Savon kirjapaino oy, 1969.

Pohjonen, Juha: *Rajarauhaa Suomen ja Euroopan puolesta – rajavartiolaitos 1991–2009*, ISBN 978-951-1-24067-9, Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu, 2009.

Sundbäck, Esa: *Merivartiointia 75 vuotta – Merivartiolaitoksen ja merivartioston historia 1930–2005*, Rajavartiolaitoksen julkaisu, ISBN 951-53-2729-6, Kainuun sanomat Oy, Kajaani, 2005.

1.2. Tutkimukset ja opinnäytteet

Oikarinen Tiina: *Problematisointeja Suomen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta*, Pro Gradu, Helsingin Yliopisto, 2010.

Poutiainen Marika: *Epävakaata horisontissa*, Pro Gradu, Helsingin Yliopisto, 2013.

Rautiokoski Jari: *Merivartiolaitoksen asema maanpuolustuksessa 1930-1939*, esiapseerikurs-
sin tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2010.

Räsänen, Minna: *Rajaturvallisuuden kehittyminen Euroopan unionissa Kylmän sodan jälkeen*,
Pro gradu, Tampereen Yliopisto, 2013.

1.3. Säädökset, esitykset, mietinnöt, lausunnot ja istuntopöytäkirjat

Asetus poliisi-, tulli- ja rajavartioviranomaisten yhteistoiminnasta, 22.12.1978, 1051/1978.

Asetus rajavartiolaitoksesta, 16.4.1992, 358/1992.

Asetus rajavartiolaitoksesta 1994, 28.11.1994, 1026/1994.

Asetus Suomen tasavallan hallituksen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla nouda-
tettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä tehdyn sopimuksen voi-
maansaattamisesta, 4.11.1960, 32/1960.

Asetus ulkomaalaisasetuksen 23§:n muuttamisesta, 5.1.1996, 1/1996.

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja, 15.6.2006, PTK 72/2006 vp.

Esitutkintalaki, 22.7.2011, 805/2011.

Haastemieslaki, 27.6.1986, 505/1986.

Hallintovaliokunnan lausunto sisäasiainministeriön selvityksestä valtioneuvostolle rajavartio-
laitosta koskevan lainsäädännön toimivuudesta ja soveltamisesta, 27.10.2010, HaVL 25/2010
vp.

Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen laiksi rajavartiolaitoksesta, 22.1.1999,
HaVM 25/1998 vp.

Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä rajavartiolaitosta ja rajavyyhkyettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, 15.6.2005, HaVM 12/2005 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksesta, 30.4.1998, HE 42/1998.

Hallituksen esitys Eduskunnalle kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevien lisäpöytäkirjojen hyväksymisestä ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain 20 luvun ja järjestyslain 7 ja 16 §:n muuttamisesta, 22.12.2005, HE 221/2005.

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännöksiä muuttamisesta, 17.12.1993, HE 309/1993.

Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajavyyhkyettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, 11.2.2005, HE 6/2005.

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 1994, 7.9.1993, HE 126/1993 vp.

Laki rajavartiolaitoksesta 1999, 12.3.1999, 320/1999.

Laki rikoslain muuttamisesta, 9.7.2004, 650/2004.

Pakkokeinolaki, 30.4.1987, 450/1987.

Pakkokeinolaki, 22.7.2011, 806/2011.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rajavartiolaitosta ja rajavyyhkyettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, 31.5.2005, PeVL 19/2005 vp.

Rajavartiolaki, 15.7.2005, 578/2005.

Tieliikennelaki, 3.4.1981, 267/1981.

Valtioneuvoston asetus passintarkastajista, 29.12.1994, 1532/1994.

1.4. Internet-lähteet

Europolin www-sivusto: <<https://www.europol.europa.eu/content/page/history-149>>, 22.11.2015.

Interpolin www-sivusto: <www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Databases>, 02.01.2016.

Puolustusministeriön www-sivusto:

<http://www.defmin.fi/files/248/2515_1687_Yhteiskunnan_elintArkeiden_toimintojen_turvaa_misen_strategia_1_.pdf>, 9.3.2016.

Rajavartiolaitoksen www-sivusto: <<http://www.raja.fi/tehtavat>> , 12.12.2014.

Rajavartiolaitoksen www-sivusto: <<http://www.raja.fi/slmv/historia>>, 14.9.2015.

Rajavartiolaitoksen www-sivusto: <<http://www.raja.fi/tehtavat/rikostorjunta>>, 29.3.2016.

Sisäministeriön www-sivusto: <<http://www.intermin.fi/fi/turvallisuus/rikostorjunta>>, 6.1.2016.

Suomen Belgian suurlähetystön www-sivusto:

<<http://www.finlande.be/public/default.aspx?contentid=93743&contentlan=1&culture=fi-FI>>, 16.2.2016.

Suomen poliisin www-sivusto: <https://www.poliisi.fi/rikkokset/rikoksen_esitutkinta>, 11.3.2016.

Ulkoasiainministeriön www-sivusto:

<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=92690&contentlan=1#.VhJ2zpdz_LU>, 5.10.2015.

Yhdysvaltain ulkoministeriön www-sivusto: <<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2003/>>, 12.2.2016.

2. Julkaisemattomat lähteet

2.1. Arkistolähteet (RVLE, Rajavartiolaitoksen esikunta; SM, Sisäministeriö)

Keskusrikospoliisin esitys: Rajavartiolaitoksen yhteyshenkilön sijoittaminen keskusrikospoliisiin, 10.4.2002, d:nro: 674/19/2002, RVLE:n arkiston d:nro: 1161/41/2002.

Keskusrikospoliisin lausunto rajavartiolaitoksen esikunnalle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolaitoksesta, 10.12.1996, dnro: 652/013/96, RVLE:n arkisto.

Pohjanlahden merivartioston esitys: huumausainevalvonnan sekä tarkkailun ja valvonnan peruskurssi, 3.7.1997, d:nro: 678/31/1997, RVLE:n arkiston d:nro: 1707/316/1997.

Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolaitoksesta ja laiksi ulkomaalaislain 3 ja 73§:n muuttamisesta, dnro: 2507/00/1996, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 1989*, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 1990*, Dno: 1500/Dbab, 1991, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 1991*, Dno:162/05/1992, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 1992*, Dno: 668/05, 1993, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1993*, Dno:780/05/1994, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1994*, 17.3.1995, dnro:669/05, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1995*,
Dno:745/05/1996, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1996*,
Dno:829/05/1997, RVLE:n arkisto

Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1997*,
17.3.1998, dnro:647/05/1998, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: *Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 1998*,
Dno:734/05/1999, RVLE:n arkisto

Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan organisointi,
30.9.2004, dnro:2219/409/2004, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja: yhdyshenkilön toimenkuva, 13.7.1994, d:nro:
1811/41/1994, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen esikunnan käsky: rajavartiolaitos – keskusrikospoliisi – yhdysmiesten
koulutus, 21.12.1995, d:nro: 3071/41/1995, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen esikunnan käsky: Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan kehittäminen,
31.5.2004, d:nro: 1421/400/2004, RVLE:n arkisto (TLL III, ei julkinen).

Rajavartiolaitoksen esikunnan muistio: Laittoman maahantulon torjunnan yhteistyötapaami-
nen, 10.1.2003, dnro: 1480/00/2002, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen esikunnan muistio: Rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön uudistami-
nen; rajapinnat poliisin toimialan kanssa, 4.6.2003, d:nro: 1480/00/2002, RVLE:n arkisto

Rajavartiolaitoksen esikunnan määräys: Rikosasiain käsittely rajavartiolaitoksessa, 13.9.2005,
d:nro: 2009/60/2005, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen esikunnan määräys: Rikosasiain käsittelystä rajavartiolaitoksessa,
15.12.2000, d:nro 2806/61/2000, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen esikunnan määräys: Rikostiedustelu rajavartiolaitoksessa, 16.9.2005, d:nro: 1949/409/2005, RVLE:n arkisto (TLL III, ei julkinen).

Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston muistio: Rajavartiolaitoksen rikostorjunta, 22.4.2015, ei arkistoitu, kopio tekijän hallussa.

Rajavartiolaitoksen esikunnan päätös: KRP-yhdyshenkilöjärjestelmän kehittäminen, 27.3.1998, d:nro: 227/41/1998, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnitelma: Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan organisointi, 30.9.2004, d:nro: 2219/409/2004, RVLE:n arkisto (TLL III, ei julkinen).

Rajavartiolaitoksen esikunnan vastaus: Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilön sijoittaminen keskusrikospoliisiin, 22.4.2002, d:nro: 1161/41/2002, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen ja poliisin yhteisymmärrysmuistio, 14.9.2004, d:nro: 1480/00/2002, RVLE:n arkisto.

Rajavartiolaitoksen ja tullihallituksen yhteisymmärrysmuistio, 14.9.2004, d:nro: 1480/00/2002, RVLE:n arkisto.

Sisäministeriön julkaisu 1996: *Laiton maahantulo ja maassaolo*, työryhmämietintö, dnro: SM2030/2007, SM:n I-arkisto (Vain virkakäyttöön, ei julkinen).

Sisäasiainministeriön julkaisu 2/1994: *Rajavartiolaitoksen toimivaltatyöryhmän mietintö*, dnro: 33/043/93, SM:n II-arkisto, Ua:2, 1994.

Sisäasiainministeriön määräys: Poliisin ja rajavartiolaitoksen eräiden tehtävien yhteensovittaminen sekä keskinäinen yhteistoiminta ja virka-apu, 29.12.1999, d:nro 3317/41/1999, RVLE:n arkisto.

Suojelupoliisin lausunto rajavartiolaitoksen esikunnalle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolaitoksesta, 23.12.1996, dnro: 452/96, RVLE:n arkisto.

Suomenlahden merivartioston esikunnan suunnitelma: rikostorjuntajärjestelmä Suomenlahden merivartiostossa, 4.11.2004, d:nro: 77/400/2004, RVLE:n arkiston d:nro: 1421/400/2004 (TLL III, ei julkinen).

Suomenlahden merivartioston esitys: Helsingin rajatarkastusosaston kehittäminen, 2.11.2005, d:nro: 1542/0/2005, RVLE:n arkiston d:nro: 2355/101/2005.

Suomenlahden merivartioston esitys: KRP-yhdysmiesjärjestelmän kehittäminen Suomenlahden merivartiostossa, 23.1.1998, d:nro: 144/41/1998, RVLE:n arkisto dnro: 227/41/1998.

Suomenlahden merivartioston esitys: RVLPAK C.1:n päivitysesitys, 13.10.2006, d:nro: 1535/0/2006, RVLE:n arkiston d:nro: 1925/08/2005.

Suomen poliisijärjestöjen liiton lausunto rajavartiolaitoksen esikunnalle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolaitoksesta, 19.12.1996, dnro: 180/12/96, RVLE:n arkisto.

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:n lausunto Rajavartiolaitoksen 7.5.2004 päivätyssä kirjeessään pyytämään lausuntoon rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön uudistamisesta, 1.6.2004, d:nro: 1318/00/2004, RVLE:n arkisto.

Teollisuuden ja työnantajain keskusliiton lausunto: Rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön uudistaminen, 28.5.2004, d:nro: TT/493/2004, RVLE:n arkiston d:nro: 1318/00/2004.

Tullihallituksen lausunto rajavartiolaitoksen esikunnalle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolaitoksesta, 23.12.1996, dnro: 27/001/96, RVLE:n arkisto.

Tulliliiton lausunto sisäasiainministeriön hallinnolliselle osastolle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolaitoksesta, 22.11.1996, RVLE d:nro: 2507/00/1996, RVLE:n arkisto.

Työministeriön lausunto: Rajavartiolaitosta ja rajavyyhkyettä koskevan lainsäädännön uudistaminen, 28.5.2004, d:nro: 1207/001/2004, RVLE:n arkiston d:nro: 1318/00/2004.

Ulkomaalaisviraston lausunto: Rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön uudistaminen, 28.5.2004, d:nro: 27/054/04, RVLE:n arkiston d:nro: 1318/00/2004.

2.2. Tutkimukset ja opinnäytteet

Markkula Hannu: *Schengen-sopimusten vaikutukset rajavartiolaitokselle*, tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu, 1998.

Saareks, Marko: *Rajavartiolaitoksen rooli esitutkintaviranomaisena*, diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2005.