

Toni Lehtomäki

**LAITTOAMAN MAAHANTULON JA MAASSA OLESKELUN HALLINTA JA
TORJUNTA SUOMESSA**

**LAITTOAMAN MAAHANTULON JA MAASSA OLESKELUN HALLINTA JA
TORJUNTA SUOMESSA**

Toni Lehtomäki
Opinnäytetyö
Kevät 2019
Liiketalouden koulutusohjelma
Oulun ammattikorkeakoulu

TIIVISTELMÄ

Oulun ammattikorkeakoulu

Liiketalouden tutkinto-ohjelma, Oikeuden ja hallinnon suuntautumisvaihtoehto

Tekijä: Toni Lehtomäki

Opinnäytetyön nimi: Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun hallinta ja torjunta Suomessa

Työn ohjaaja: Lea Isopoussu-Koponen

Työn valmistumislukukausi ja -vuosi: Kevät 2019

Sivumäärä: 51

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää, mitä edellytyksiä maahantulolle on asetettu Suomessa sekä milloin maahantulo on laitonta. Lisäksi tutkitaan, miten viranomaistoiminnassa käytännössä puututaan laittomaan maassa oleskeluun ja millä tavoin laittoman maassa oleskelun torjunta voidaan kehittää. Työllä ei ole toimeksiantajaa, vaan aiheen valintaan on vaikuttanut aiheen ajankohtaisuus ja tekijän oma kiinnostus aihetta kohtaan. Opinnäytetyön teossa on käytetty lainopillista tutkimusta, eli sen teossa on hyödynnetty voimassaolevaa lainsäädäntöä ja niihin liittyviä uudistuksia.

Laittomalla maahantulolla tarkoitetaan sellaista toimintaa, jossa ulkomaalainen henkilö saapuu maahan ilman että tämän edellytykset sallitulle maahantulolle täyttyvät. Varsinaisina edellytyksinä toimivat erilaiset voimassaolevat matkustusasiakirjat ja mahdollisesti myös viisumi. Pidempiaikaista oleskelua varten ulkomaalainen henkilö tarvitsee oleskeluluvan, ja ulkomaalaisen henkilön oleskelu Suomessa on laitonta silloin, jos hänellä ei ole tai hänelle ei ole myönnetty minkäänlaista oleskelulupaa. Viranomaisella on oikeus poistaa henkilö maasta pääsääntöisesti joko karkottamalla tai käännättämällä hänet, jos hän on laittomasti maassa.

Laittoman maassa oleskelun torjumiseksi viranomaisen voi suorittaa maassa ulkomaalaisvalvontaa sekä suorittaa erinäisiä turvaamistoimia, kuten ilmoittautumisveloitteen antamista, matkustusasiakirjojen haltuunottamista ja henkilön säilöönottoa. Toiminnassaan viranomaisen on kuitenkin aina otettava huomioon suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteet. Torjuntatyötä voidaan kehittää parantamalla viranomaisten välistä yhteistyötä sekä pitää lainsäädäntö ajankohtaisena, sillä näillä tavoin voidaan puuttua entistä paremmin muuttuviin yhteiskunnallisiin tilanteisiin.

Ulkomaalaislakiin on tehty paljon tuoreita muutoksia, ja niihin olisikin mielenkiintoista palata parin vuoden päästä, kun uusia säännöksiä on sovellettu käytännön tilanteissa. Jatkotutkimuksessa voitaisiinkin siis tarkastella sitä, onko lakimuutoksilla käytännössä onnistuttu hillitsemään laitonta maassa oleskelua.

Asiasanat: laitton maahantulo, laitton maassa oleskelu, oleskelulupa, ulkomaalaislaki, ulkomaalainen

ABSTRACT

Oulu University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Economics, Option of Law and Administration

Author: Toni Lehtomäki

Title of thesis: The Management and Prevention of Illegal Entry and Unauthorised Residence in Finland

Supervisor: Lea Isopoussu-Koponen

Term and year when the thesis was submitted: Spring 2019 Number of pages: 51

The aim of this thesis is to examine what prerequisites have been set for foreigners to entering Finland and when entry to the country is illegal. Furthermore, it is discussed how authorities can intervene in illegal residence and how the prevention methods regarding illegal residence can be improved. The choice of the topic has been significantly influenced by the author's own interest in the subject and by the topicality of the subject. The adopted research method is jurisprudence, meaning that the main sources used for this thesis were legislation and the reforms related to them.

Illegal entry is an activity in which a foreign national arrives in the country without the prerequisites for admission being met. The most common prerequisites for legal entry are valid travel documents and possibly a valid visa. For a longer stay, a foreign national needs to have a valid residence permit. The stay in Finland is considered illegal, if they do not have or have not been granted a valid residence permit. In these cases, the authority has the right to remove a foreign national from the country either by deportation or by enforcing the refusal of entry.

To prevent illegal residence, the authority can carry out immigration surveillance in the country and perform various security measures, such as issuing a registration obligation, taking possession of the travel documents, and taking person into interim custody. However, during these operations the authority must always consider the principles of proportionality and minimum intervention. Improving cooperation between authorities and keeping the legislation up to date are essential for the prevention of illegal residence.

Recently a lot of changes have been made into the Aliens Act and it would be interesting to see how the new regulations have been applied to practical situations. Therefore, the follow-up study could examine whether the legislative changes have succeeded in curbing illegal residence in practice.

Keywords: illegal entry, illegal residence, residence permit, Aliens Act, foreigner

SISÄLLYS

LYHENTEET	6
1 JOHDANTO	7
2 MAAHANTULOJA JA OLESKELUA OHJAAVA NORMISTO.....	9
2.1 Kansallinen oikeus.....	9
2.2 Euroopan unionin oikeus	12
2.3 Kansainvälinen oikeus	15
3 MAAHANTULO JA OLESKELU SUOMESSA.....	16
3.1 Matkustusasiakirja ja viisumi.....	16
3.2 Oleskelulupa	17
3.3 Laiton maahantulo	18
3.4 Laittomasti maassa oleskelevien määrä Suomessa	20
4 MAASTA POISTAMINEN.....	23
4.1 Karkottaminen.....	23
4.2 Käännyttäminen ja pääsyn epääminen	25
4.3 Vapaaehtoinen paluu	27
4.4 Maahantulokielto.....	28
4.5 Kokonaisharkinta	29
5 LAITTOAMAN MAASSA OLESKELUN TORJUNTAKEINOT	31
5.1 Ulkomaalaisvalvonta	31
5.2 Turvaamistoimet	33
5.3 Rajavalvonta	35
5.4 Viisumipolitiikka	36
6 LAITTOOMAAN MAASSA OLESKELUN TORJUNNAN KEHITTÄMINEN	38
6.1 Lainsäädännön arviointi ja uudistamismahdollisuudet	38
6.2 Viranomaisyhteistyön parantaminen	40
6.3 Uusien takaisinottosopimusten teko ja palautuksien nopeutus	42
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	44
8 POHDINTAA	46
LÄHTEET	48

LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Kolmannen maan kansalainen	Muu kuin EU-maiden, Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
PoliisiL	Poliisilaki 22.7.2011/872
RL	Rikoslaki 19.12.1889/39
Schengen-alue	Alueeseen kuuluu 26 Euroopan valtioita ja niiden välillä ei ole matkustusrajoituksia eikä rajatarkastuksia
Schengenin rajasäännöstö	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 399/2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
UIKL	Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301

1 JOHDANTO

Opinnäytetyöni aiheena on laittoman maahantulon ja maassa oleskelun hallinta ja torjunta Suomessa. Aihe on mielestäni hyvin mielenkiintoinen ja ajankohtainen, sillä Suomen mediassa laitton maassa oleskelu on ollut esillä todella paljon. Ensimmäisen kerran aihe nousi isoihin otsikoihin vuonna 2015 pakolaiskriisin myötä, kun sekä Suomeen että muuhun Eurooppaan saapui kerralla valtava määrä pakolaisia ja siirtolaisia Lähi-Idästä ja sitä ympäröiviltä alueilta tarkoituksenaan hakea turvapaikkaa. Tämän jälkeen aihe on noussut jatkuvasti esille niin poliittisissa väittelyissä kuin myös jokapäiväisissä keskusteluissa, olipa kyseessä sitten ulkomaalaisvalvonnan tiukentaminen tai laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden oikeustilanne. Keskusteluista ja aiheen ajankohtaisuudesta huolimatta mediassa harvoin tehdään tarkkaa selvitystä siitä, mitä laittomalla maahantulolla ja maassa oleskelulla varsinaisesti tarkoitetaan.

Työni tarkoituksena on siis selvittää mitä edellytyksiä sallitulle maahantulolle ja maassa oleskelulle on asetettu sekä sitä, milloin maahantulo ja maassa oleskelu muuttuu laittomaksi. Työssä tutkitaan myös millä eri keinoin laitonta maassa oleskelua voidaan hallinnoida ja ennaltaehkäistä viranomais-toimin. Lisäksi tarkoituksena on selvittää, mitä kansallisissa ja kansainvälisissä lakinormistoissa ja sopimuksissa on säädetty laittomasta maassa oleskelusta. Tutkimusmenetelmänä käytän oikeusdogmaattista eli lainopillista menetelmää, jossa selvitän laajan oikeuslähteistön avulla vastauksia tutkimuskysymyksiin.

Tutkimuksen tekemistä ohjaavat seuraavat kysymykset:

Mitä laitton maahantulo ja laitton maassa oleskelu varsinaisesti tarkoittaa?

Mitä laittomasta maassa oleskelusta ja sen torjumisesta on laissa säädetty?

Miten viranomaiset voivat puuttua laittomaan maassa oleskeluun ja millä tavoin torjuntatyötä voidaan kehittää?

Opinnäytetyön alussa käydään läpi sellaista lainsäädäntöä, mikä ohjaa Suomen ulkomaalaispolitiikkaa ja mikä oleellisesti vaikuttaa laittomaan maassa oleskeluun. Erityisen tarkkailun kohteena on ulkomaalaislaki, sillä se selvästi eniten vaikuttaa Suomen ulkomaalaisoikeuteen liittyvään

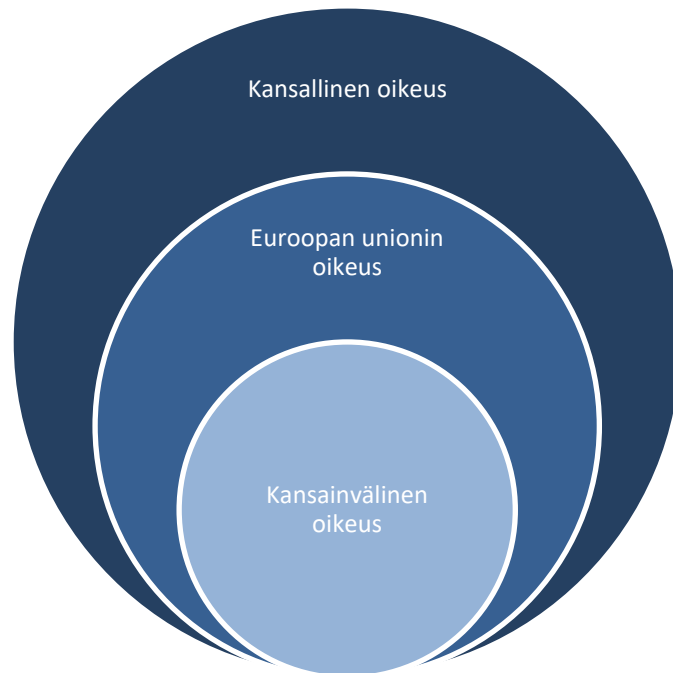
käytäntöön. Kansallisen oikeuden lisäksi luvussa käsitellään myös Euroopan unionin antamia asetuksia ja direktiivejä, ja lisäksi tehdään katsaus myös Suomea sitoviin erilaisiin kansainvälisiin säädöksiin.

Kolmannessa luvussa tarkastellaan maahantuloa ja oleskelua Suomessa. Luvussa käydään läpi sellaisia asioita ja edellytyksiä, joita ulkomaalaisen henkilön tulee ottaa huomioon, jotta hänen saapumisensa Suomeen ja mahdollinen pidempi oleskeluoikeus Suomessa olisi laillista. Lisäksi luvussa tarkastellaan mitä laitton maahantulo varsinaisesti tarkoittaa, sekä laittoman maahanmuuton tilannetta ja laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden määrää Suomessa. Neljäs luku käsittelee maasta poistamista. Luvussa esitellään yleisimmät keinot henkilön maasta poistamiselle eli karkottaminen ja käännätyminen. Lisäksi luvussa käsitellään vapaaehtoista paluuta sekä maahantulo-kieltoa eli keinoa kieltää henkilöä astua valtion sisään.

Viides luku puolestaan esittelee sellaiset keinot laittoman maassa oleskelun puuttumiseen, joita viranomaisen voi suorittaa. Näitä keinoja ovat ulkomaalaisvalvonta, erinäiset turvaamistoimet ja rajavalvonta. Lisäksi luvussa käydään läpi viisumipolitiikkaa. Kuudes luku käsittelee laittoman maassa oleskelun torjunnan kehittämistä. Luku keskittyy pitkälti uusimpiin lakiuudistuksiin, joiden tavoitteena on ollut sujuvoittaa prosesseja ja toisaalta ehkäistä väärinkäyttöä maahantuloon liittyvissä hakemuksissa. Lisäksi luvussa tehdään katsaus viranomaistoiminnan yhteistyön kehittämiseen sekä palautuksien nopeuttamiseen. Tämän jälkeen loppuun kootaan yhteen opinnäytetyön keskeisimmät johtopäätökset sekä pohditaan, miten opinnäytetyöprosessi on kokonaisuudessaan sujunut ja mitä kirjoittaja itse on oppinut tekoprosessin aikana.

2 MAAHANTULOJA JA OLESKELUA OHJAAVA NORMISTO

Suomessa ulkomaalaisoikeus on monikerroksista, ja se koostuu kolmesta eri oikeuslähteestä. Näitä oikeuslähteitä ovat kansallinen oikeus, Euroopan unionin oikeus sekä kansainvälinen oikeus. (Kallio, Kotkas & Palander 2018, 10.)



Kuvio 1. Ulkomaalaisoikeuden oikeuslähteet oikeusjärjestyksen mukaan (Kallio ym. 2018, 11).

Yllä olevasta kuviosta voidaan hahmotella oikeuslähteiden keskinäisiä suhteita ulkomaalaisoikeuden osalta. Kansallinen oikeus toimii päätoimisena ulkomaalaisoikeuden lähteenä, mutta kansallisen oikeuden tulee kuitenkin olla yhdenmukaista kansainvälisten velvoitteiden ja EU-oikeuden kanssa. Toisaalta myös EU-oikeuden tulee noudattaa kansainvälisiä velvoitteita. Kansainvälistä oikeutta käytetään harvemmin suoranaisesti ulkomaalaisoikeuden asioissa, mutta kansallinen oikeus ja EU-oikeus pohjautuvat laajalti siihen. (Kallio ym. 2018, 10.)

2.1 Kansallinen oikeus

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301 sisältää keskeiset säännökset maahantulosta ja oleskelusta sekä maasta poistamisesta. Ulkomaalaislain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää hallittua maahanmuuttoa ja

kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. (Ulkomaalaislaki 1 §.)

Ennen ulkomaalaislakia Suomen ulkomaalaispolitiikka perustui asetuksiin, joista viimeisin oli säädetty vuonna 1958. Sisäministeriö asetti 3.9.1976 toimikunnan selvittämään ulkomaalaislainsäädännön uudistamista, sillä tarkoituksena oli yhdenmukaistaa Pohjoismaiden ulkomaalaispolitiikkaa Pohjoismaiden neuvoston vuonna 1966 antaman suosituksen ja vuonna 1970 laaditun mietinnön pohjalta. Lisäksi huomioon otettiin pakolaisasiain toimikunnan 11.10.1979 luovuttama mietintö ja sisäasianministeriön asettaman ulkomaalaistyöryhmän 14.2.1980 esitetyt ehdotukset. (Leitzinger 2010, 59.) Ensimmäinen ulkomaalaislaki saatiin säädettyä 26.4.1983 ja se tuli voimaan 1.3.1984. Kyseinen laki sisälsi 41 pykälää. Toisen kerran ulkomaalaislaista säädettiin 22.2.1991 ja se tuli voimaan 1.3.1991 sisältäen 75 pykälää. (Leitzinger 2010, 186.)

Vuonna 2003 hallitus antoi esityksen uudesta ulkomaalaislaista. Uuden ulkomaalaislain tarkoituksena oli toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lisätarkoituksena lailla oli ihmis- ja perusoikeuksia kunnioittaen edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista. Myös ulkomaalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista haluttiin säätää laissa aikaisempaa tarkemmin, ja ulkomaalaislaista oli kokonaisuudessaan tarkoitus tehdä johdonmukainen, yksiselitteinen ja selkeä. (HE 28/2003, 6-7.)

Uuden lain säätämisen katsottiin olevan erityisen tarpeellista sen vuoksi, että Suomessa oli tapahtunut paljon lainsäädännöllisiä, yhteiskunnallisia sekä Suomen kansainväliseen ympäristöön liittyviä muutoksia. Suomessa asui 1990-luvun alkupuolella 25 000 ulkomaalaista henkilöä ja kymmenen vuotta myöhemmin heidän määränsä oli noussut 100 000:een. Euroopan talousalueeseen Suomi liittyi vuonna 1994 ja Euroopan Unioniin puolestaan vuonna 1995. Lisäksi Suomessa oltiin ruvettu noudattamaan Schengenin säännöstöä, minkä katsottiin muuttavan Suomen kansainvälistä toimintaympäristöä maahanmuutto- ja pakolaispoliittisissa kysymyksissä. Hallituksen esityksellä oli siis pyrkimys vastata muutostarpeisiin, jotka johtuivat Euroopan unionin sääntelystä sekä erinäisistä kansainvälisistä sopimuksista. (HE 28/2003, 6.)

Ulkomaalaislain kokonaisuusuudistusta koskevan valmistelun yhteydessä kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että perustuslakia ja perusoikeuksia koskevat säännökset toteutuisivat. Hallituksen ehdotus sisälsi aiempaa selkeämpiä säännöksiä menettelyistä, jotka eivät olleet aiemmin riittävän yksityiskohtaisia, muun muassa jatkoluvan ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiseen liittyen (HE

28/2003, 91). Lisäksi uuteen lakiin ehdotettiin lisättäväksi luku Euroopan unionin kansalaisen oleskelusta. Ehdotuksessa Euroopan unionin kansalaisiin uudessa laissa ehdotettiin rinnastettavaksi EFTA-valtioiden eli Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset. (HE 28/2003, 114.)

Nykyinen ulkomaalaislaki säädettiin 30. huhtikuuta 2004 ja se on ollut voimassa 1.5.2004 lähtien. Pykälä nykyisessä ulkomaalaislaissa on 215 ja ne ovat jaoteltu 15 eri lukuun. Vuoden 2004 jälkeen voimassa olevaan ulkomaalaislakiin on tehty 81 muutossäädöstä ja näistä viimeisin muutossäännös astui voimaan 1.6.2019 (UlkL, muutossäädösten voimaantulo ja soveltaminen, tarkistettu 2.6.2019).

Vaikka kansallisessa lainsäädännössä ulkomaalaislaki säätelee suurinta osaa ulkomaalaisten oikeuksista, myös Suomen perustuslaki 11.6.1999/731 sisältää niitä jonkin verran. Ensinnäkin lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden sääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan, minkä vuoksi ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella Suomessa on perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan säädettävä lailla. Saman pykälän mukaan ulkomaalaista henkilöä ei myöskään voida karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos kyseisen toimen vuoksi häntä uhkasi kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Liikkumisvapaus maan sisällä on rajattu Suomen kansalaisiin ja laillisesti maassa oleskeleviin ulkomaalaisiin (PL 9.1 §). Äänestyoikeus valtiollisissa vaaleissa kuuluu vain kansalaisille, ja kunnallisvaaleissa se on rajattu vakinaisesti Suomessa asuviin ulkomaalaisiin (PL 14.1 §). Lisäksi kansalaisaloitteeseen voivat osallistua vain Suomen kansalaiset (PL 53.3 §).

Ulkomaalaislaki on erityshallinto-oikeutta, minkä vuoksi sen soveltamisessa huomioidaan yleishallinto-oikeudellinen lainsäädäntö soveltuvin osin. Ulkomaalaisasioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia 6.6.2003/434 ja muutoksenhakuasioissa hallintolainkäyttölakia 26.7.1995/586, jollei laissa toisin säädetä (UlkL 4.1 §). Muita usein käytettyjä yleishallinto-oikeudellisia säädöksiä ulkomaalaisasioissa ovat laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 ja kielilaki 6.6.2003/423. Myös eräät erillislait voivat määritellä ulkomaalaisen maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksiä, esimerkiksi 1.9.2018 voimaan astunut laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella 10.8.2018/719. Erillislait ovat ulkomaalaislakiin nähden rinnasteisia, ja niissä säädettyjä edellytyksiä sovelletaan samalla tavalla kuin jos niistä olisi säädetty ulkomaalaislaissa. (Kallio ym. 2018, 24-25.)

2.2 Euroopan unionin oikeus

Euroopan unionin jäsenyyden myötä Suomi on mukana EU:n yhteisessä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikassa. EU-oikeus voidaan jakaa primaariseen ja sekundaariseen EU-oikeuteen. Primaarioikeutta ovat perussopimukset, kun taas sekundaarioikeutta ovat asetukset, direktiivit ja päätökset, jotka ovat johdettu perussopimuksissa määritellyistä periaatteista ja tavoitteista. EU:n maahanmuuttopolitiikka perustuu pääosin direktiiveille ja ne pitää toimeenpanna kansallisella tasolla. (Kallio ym. 2018, 18.) Primaarioikeudesta kuitenkin löytyy useita viitteitä EU:n maahanmuuttopolitiikkaan liittyen. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) toinen luku sisältää oikeusperustan EU:n toimivallan maahanmuuttopolitiikan suhteen; yhteistä rajavalvontaa käsitellään artiklassa 77, turvapaikkapolitiikkaa artiklassa 78 ja kolmansien maiden kansalaisiin liittyvää maahanmuuttopolitiikkaa artiklassa 79. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirja sisältää jonkin verran maahanmuuttopolitiikkaa ohjaavia säännöksiä, esimerkiksi sen 15 artiklan mukaan kolmansien maiden kansalaisilla, joilla on lupa tehdä työtä jäsenvaltioiden alueella, on oikeus samanlaisiin työehtoihin kuin unionin kansalaisilla ja artiklan 45 mukaan liikkumis- ja oleskeluvapaus voidaan perussopimuksen mukaisesti myöntää jäsenvaltion alueella laillisesti asuville kolmansien maiden kansalaisille.

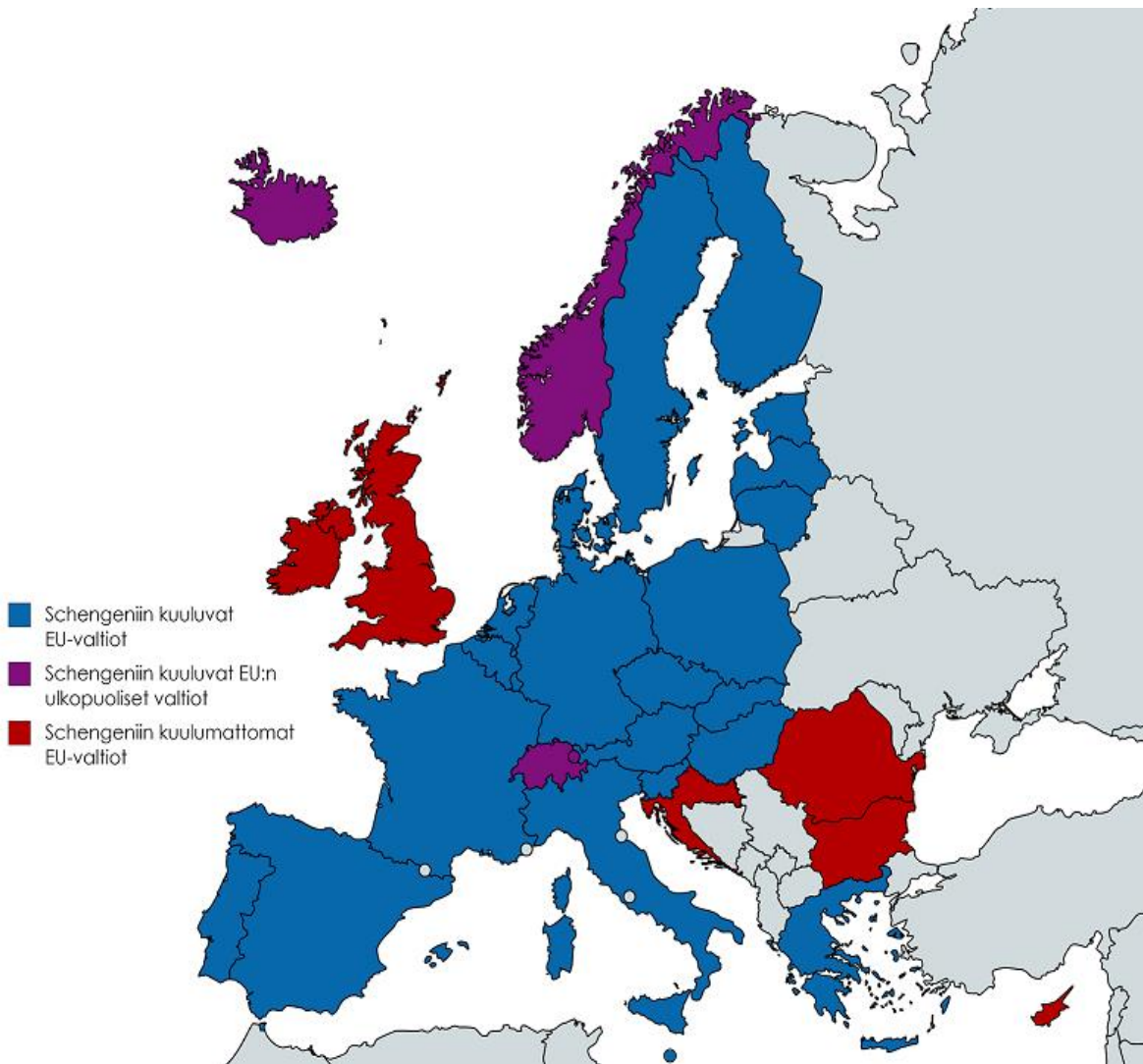
Sekundaarisista oikeuslähteistä Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18/1990) on kolmansien maiden kansalaisten kannalta hyvin relevantti, sillä kyseiseen sopimukseen liittyneet maat sitoutuvat takamaan siinä mainitut oikeudet omien kansalaisten lisäksi myös valtion lainkäyttövallan piiriin kuuluville ulkomaalaisille ja se pohjautuukin laajalti Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Euroopan ihmisoikeussopimus on usein myös vahvasti sidoksissa kansalliseen lainsäädäntöön, esimerkiksi Suomen perustuslaissa on paljon yhtäläisyyksiä sen kanssa. Euroopan ihmisoikeussopimus pitää sisällään myös erityissäännöksiä, esimerkiksi henkilöltä voidaan riistää vapaus lain nojalla, jos sillä voidaan estää hänen laitton maahantulonsa, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamiseksi tai luovuttamiseksi (SopS 18/1990, 5 art. 1f kohta).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013 eli Dublin III-asetus määrittelee kunkin EU:n jäsenvaltion vastuun sen alueella jätetyn turvapaikkahakemuksen tutkimisesta. Tarkoituksena on taata se, että sama henkilö ei voi jättää turvapaikkahakemusta useampaan kuin yhteen Euroopan unionin jäsenmaahan. Jos asian ensimmäisenä käsitellyt valtio torjuu hakemuksen, pätee kyseinen päätös myös koko Euroopan unionin alueella ja näin ollen kyseisellä maalla

on myös oikeus palauttaa turvapaikanhakija unionin ulkopuoleiseen valtioon. (Dublin III–asetus, 3 art. 1 kohta.)

Edellä mainittujen sopimusten lisäksi EU on antanut monia merkittäviä säädöksiä, joiden tarkoituksena on torjua laitonta muuttoliikettä EU-jäsenvaltioissa. Neuvoston direktiivi 2002/90/EY vahvistaa yhteisen määritelmän rikokselle, jonka laittoman maahantulon, kauttakulun ja maassa oleskelun avustaminen muodostaa. Puitepäättös 2002/946/YOS puolestaan vahvistaa rikosoikeudelliset seuraamukset edellä mainitusta toiminnasta. Neuvoston direktiivi 2004/81/EY säättää oleskeluluvan myöntämisestä ihmiskaupan tai salakuljetuksen uhreille, jotka tekevät yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Palauttamisdirektiivi 2008/115/EY säättää laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskevista EU:n yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä. Lisäksi direktiivi 2009/52/EY säättää maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin jäsenvaltioissa kohdistettavista seuraamuksista ja toimenpiteistä. (Euroopan parlamentti 2018, viitattu 25.7.2018.)

Euroopan unionin ulkomaalaisoikeuteen lukeutuu olennaisesti myös Schengenin sopimus. Schengen-alue syntyi, kun Alankomaat, Belgia, Luxemburg, Länsi-Saksa ja Ranska luopuivat yhteisillä rajoilla tehtävistä tarkastuksista ja allekirjoittivat Schengenin sopimuksen 14.6.1985. Tätä sopimusta täydentää Schengenin yleissopimus, minkä edellä mainitut valtiot allekirjoittivat 19.6.1990 ja se asetettiin voimaan 26.3.1995. Kyseinen sopimus määrittää ehdot ja takeet sellaisen alueen perustamiselle, jonka sisärajoilla ei tehdä tarkastuksia. Schengenin sopimus, Schengenin yleissopimus ja asiaan liittyvät muut sopimukset ja säännöt muodostavat yhdessä Schengenin säännöstön, joka sisällytettiin EU:n kehukseen vuonna 1999 ja siitä on myös tullut osa EU:n lainsäädäntöä. (EUR-lex 2019, viitattu 3.5.2019.) Nykyään lähes kaikki EU-jäsenmaat kuuluvat Schengenin alueeseen ja myös EFTA-valtiot kuuluvat siihen. EU-jäsenmaista Bulgaria, Kroatia, Kypros ja Romania eivät vielä kuulu Schengenin alueeseen, mutta ne tulevat liittymään siihen tulevaisuudessa. Näin ollen Irlanti ja Iso-Britannia ovat ainoat EU-jäsenmaat, jotka ovat jättäytyneet Schengenin ulkopuolelle. (Kallio ym. 2018, 16.)



Kuvio 2. Schengen-alueeseen kuuluvat ja siitä pois jääneet maat (Kallio ym. 2018, 17).

Schengenin säännösten myötä syntyi Schengenin rajasäännöstö (EY) N:o 562/2006. Sen tilalle tuli 9.3.2016 uusi Schengenin rajasäännöstö eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 399/2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä. Sen ensimmäisen artiklan mukaan asetuksessa säädetään siitä, kuinka unionin jäsenvaltioiden sisärajoihin ei kohdisteta rajavalvontaa sekä vahvistetaan säännöt jäsenvaltioiden ulkorajoihin kohdistettavaan rajavalvontaan. Lisäksi asetuksessa määritellään muun muassa Schengen-alueelle vaadittavat maahan-tulon edellytykset sekä pääsyn epäämisen perusteet kolmansien maiden kansalaisille (Schengenin rajasäännöstö, 6 & 14 artiklat). Schengenin rajasäännöksen lisäksi Schengenin säännöstöä ulko-maalaisoikeuden alalla täydentävät viisumisäännöstö (EY) N:o 810/2009 sekä viisumiasetus (EY) N:o 539/2001.

2.3 Kansainvälinen oikeus

Yleisessä kansainvälisessä oikeudessa ei ole kovinkaan paljoa sellaista oikeutta, joka sääntelisi maahantuloa, maassa oleskelua ja maasta poistamista. Yleinen kansainvälinen oikeus koskeekin yleensä erityistilanteita, esimerkiksi pakolaisoikeutta ja ihmiskaupan vastaista rikosoikeutta. (Kallio ym. 2018, 11.)

Yhdistyneiden kansakuntien sopimus pakolaisten oikeudellisesta asemasta (SopS 77/1968) eli Geneven pakolaissopimus laadittiin vuonna 1951. Suomi ratifioi sopimuksen vuonna 1968. Pakolais-sopimus määrittelee, kuka on pakolainen ja miten pakolaisia tulee kohdella (SopS 77/1968, 1 artikla). Se sisältää esimerkiksi syrjintäkiellon ja velvoittaa valtiot soveltamaan sen määräyksiä pakolaisen rotuun, uskuntoon tai alkuperäismaahan katsomatta (SopS 77/1968, 3 artikla). Sopimukseen sitoutuneet valtiot eivät ryhdy rankaisutoimenpiteisiin laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta niitä pakolaisia kohtaan, jotka tulevan maasta, jossa heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna (SopS 77/1968, 31 artikla). Lisäksi sopimuksessa mainitaan palautuskielto, eli ketään ei saa palauttaa sellaiselle alueelle, jossa häntä uhkaisi kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava kohtelu (SopS 77/1968, 33 artikla).

Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisyhteisyyttä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976) hyväksyttiin vuonna 1966 ja se astui voimaan vuonna 1976. Sen kolmas osa takaa yksilöille välittömästi subjektiivisia oikeuksia, kuten esimerkiksi jokaisen oikeuden elämään, vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen, oikeuden yksityisyyteen ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, ilmaisun-, ajatuksen- uskonnon- sekä liikkumisvapauden ja yhdenvertaisuuden tuomioistuinten edessä. Lisäksi se myös kieltää orjuuden ja kiduttamisen (SopS 8/1976, 7 & 8 artiklat).

Edellä mainittujen yleissopimusten lisäksi Suomen ulkomaalaispolitiikassa otetaan huomioon myös Yhdistyneiden kansakuntien kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 59/1989), joka tuli Suomessa voimaan 29.9.1989. Se esimerkiksi kieltää henkilön karkottamisen, palautuksen tai luovutuksen sellaiseen valtioon, jossa hänellä on vaara tulla kidutetuksi (SopS 59/1989, 3 artikla).

3 MAAHANTULO JA OLESKELU SUOMESSA

Ennen kuin ulkomaalainen henkilö voi tulla maahan, on hänellä oltava voimassa oleva rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja. Maahantulijan on myös tarvittaessa pystyttävä esittämään asiakirjoja, joilla hän voi todistaa suunnitellun oleskelun tarkoituksen sekä sen, että hänen toimeentulonsa maassa on turvattu. Maahantulo evätään, jos hakija on asetettu maahantulokieltoon, tai jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. (UlkL 11.1 §.)

Jos edellä mainitut ehdot eivät täyty, voidaan ulkomaalaiselle henkilölle siltikin tietyissä tapauksissa myöntää lupa maahantuloon. Tällaisia seikkoja ovat humanitaarinen syy, kansallinen etu tai kansainvälinen velvoite. Jos kyseinen henkilö on asetettu maahantulokieltoon ja hänen sallitaan tulla maahan, on tästä ilmoitettava muille Schengenin jäsenvaltioille. (Schengenin rajasäännöstö 6 art. 5c kohta.)

3.1 Matkustusasiakirja ja viisumi

Maahan saapuessa ulkomaalaisella tulee olla sellainen voimassa oleva matkustusasiakirja, jonka Suomi tunnustaa (UlkL 14.1 §). Yleisin matkustusasiakirja on passi. Muita matkustusasiakirjoja ovat muun muassa pakolaisen ja kansalaisuudettoman matkustusasiakirja, meripassi ja virkapassi (Aer 2016, 51). Myös kuvallinen henkilökortti käy matkustusasiakirjana, jos kyseessä on EU-valtion kansalainen (UlkL 155.1 §). Jos kyseessä on puolestaan Pohjoismaan kansalainen, on hänellä oikeus saapua Suomeen ilman matkustusasiakirjaa (UlkL 157.1 §).

Jos ulkomaalainen henkilö tulee Suomeen EU:n tai Schengen-alueen ulkopuolelta, hänellä tulee pääsääntöisesti olla matkustusasiakirjan lisäksi voimassa oleva viisumi. Schengen-alueeseen liittymisen jälkeen Suomi ei ole enää myöntänyt kansallisia viisumeja, vaan käytännössä kaikki Suomen myöntämät viisumit ovat Schengen-viisumeja. Yhden Schengen-maan viisumi oikeuttaa matkustamisen koko Schengen-alueella. (Juvonen 2012, 15.)

Viisumityypit jaetaan neljään kategoriaan. Kertaviisumi on tarkoitettu yhtä matkaa varten ja sen avulla oleskelu voi kestää enintään 90 päivää 180 päivän ajanjaksolla. Kaksikertaviisumi oikeuttaa kahteen maahantuloon, joka voi olla voimassa Schengen-maiden alueella enintään 90 päivää 180

päivän ajanjaksolla. Monikertaviisumi oikeuttaa useisiin saapumisiin Schengen alueelle. Oleskelujen yhteenlaskettu kesto saa olla enintään viisumitarraan merkittyjen päivien lukumäärä, joka voi olla enintään 90 päivää 180 päivän ajanjaksolla ja sen voimassaoloaika on enintään viisi vuotta. Lisäksi voidaan myöntää lentokentän kauttakulkuviisumi, jolloin viisumilla voi kulkea jäsenvaltioiden lentokenttien kansainvälisen kauttakulkualueen kautta. (Ulkoasianministeriö 2019, viitattu 20.4.2019.)

Viisumin haltijalla ei ole oikeutta työntekoon, vaan siihen tarvitaan oleskelulupa, vaikka oleskelu kestäisi alle 90 päivää. Poikkeuksen tähän muodostaa kausityönteko, mikä tarkoittaa esimerkiksi marjojen ja vihannesten poimintaa. Kausityöntekoon Suomessa oikeuttava viisumi haetaan Suomen edustustosta, eikä sitä ei voi hakea toisen Schengen-maan edustustosta. Kyseinen viisumi on tarkoitettu ainoastaan Suomessa tehtävään kausityöhön. (Ulkoasianministeriö 2019, viitattu 20.4.2019.)

3.2 Oleskelulupa

Oleskeluluvalla tarkoitetaan ulkomaalaiselle muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävää lupaa toistuvasti saapua maahan ja oleskella maassa (UlkL 3.1 § 5 kohta). Oleskelulupa siis sallii henkilölle maassa oleskelun ennalta määritellyn ajan verran. Oleskelulupaa haetaan Maahanmuuttoviraston kautta ja se voidaan myöntää joko määräaikaisesti tai pysyvästi. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään joko tilapäisenä oleskelulupana tai jatkuvana oleskelulupana (UlkL 33.2 §). Tilapäinen oleskelulupa merkitään kirjaintunnuksella B ja jatkuva oleskelulupa kirjaintunnuksella A. Pysyvän oleskeluluvan kirjaintunnus on P ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan kirjaintunnus on P-EU tai P-EY. (Maahanmuuttovirasto 2019a, viitattu 8.4.2019.)

Tilapäinen oleskelulupa on mahdollista myöntää ulkomailla olevalle henkilölle tilapäistä työntekoa, tilapäistä yritystoimintaa varten tai silloin, jos luvan myöntämiselle on jokin erityinen syy (UlkL 45.1 §). Erityisenä syynä voi olla muun muassa ulkomaalaisen henkilön tulo Suomeen avioitumistarkoituksessa, adoptiojärjestelyt tai ydinperheen ulkopuolisten henkilöiden pidempiaikainen oleskelu (Aer 2016, 80). Jatkuva oleskelulupa voidaan puolestaan myöntää silloin, kun kyseessä on jatkuvaluonteinen työnteko tai jatkuvaluonteinen yritystoiminta. Oleskelulupa myönnetään jatkuvana myös silloin, kun hakijan vanhempi tai isovanhempi on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen. (UlkL 47 §.) Jos määräaikaisen oleskeluluvan saanut henkilö haluaa jatkaa oleskeluaan Suomessa,

tulee hänen hakea jatkolupaa. Jatkolupa voidaan myöntää, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, ovat edelleen olemassa (UikL 54.1 §).

Pysyvä oleskelulupa annetaan toistaiseksi voimassa olevana, eli sen voimassaoloaikaa ei ole rajoitettu (UikL 33.3 §). Pysyvää oleskelulupaa voidaan hakea silloin, kun Suomessa on asuttu yhtäjaksoisesti neljä vuotta jatkuvalla oleskeluluvalla ja jatkuvan oleskeluluvan myöntämisen edellytykset ovat edelleen olemassa. Oleskelu on ollut yhtäjaksoista, jos ulkomaalainen henkilö on oleskellut Suomessa vähintään puolet oleskeluluvan voimassaoloajasta. (UikL 56.1 §.)

Myös turvapaikan tarpeen vuoksi voidaan myöntää oleskelulupa. Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkupeuran, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. (UikL 87.1 §.) Jos kriteerit turvapaikan myöntämiseksi eivät täyty, voidaan ulkomaalaiselle myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos on merkittäviä perusteita siitä, että ulkomaalaisen henkilön palautuessa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun (UikL 88.1 §). Turvapaikka voidaan myöntää neljäksi vuodeksi, jonka jälkeen on haettava jatkolupaa (Maahanmuuttovirasto 2019b, viitattu 10.4.2019).

3.3 Laiton maahantulo

Ulkomaalaisella henkilöllä ei ole oikeutta oleskella maassa, jos hän ei täytä maahantulon edellytyksiä. Laittomasta maahantulosta on kyse siis silloin, kun henkilö tulee Suomeen ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa tai viisumia, tai jos hän on hankkinut matkustusasiakirjan tai viisumin väärillä tiedoilla tai muuten harhaanjohtamalla viranomaisia (Juvonen 2012, 24).

Ulkomaalaislain 185.1 §:n mukaan ulkomaalaisrikkomuksesta on kyse silloin, kun ulkomaalainen oleskelee maassa ilman vaadittavaa asiakirjaa, oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa, jättää noudattamatta 118 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden, 119 §:n nojalla määrätyn muun velvollisuuden, 120 a §:n nojalla määrätyn asumisvelvollisuuden, 120 b §:n nojalla määrätyn lapsen asumisvelvollisuuden tai 130 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietoja

oleskelustaan tai tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Ulkomaalaisrikkomuksesta tuomitaan sakkoo

Myös työnantaja voi syyllistyä ulkomaalaisrikkomukseen, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta pitää palveluksessaan ulkomaalaista henkilöä, jolla ei ole oikeutta ansiotyön tekemiseen, tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta antaa viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työnteon ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista tai tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö 86 a §:n 2 momentissa säädetyn työnantajan velvollisuuden. Työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta tuomitaan sakkoo, ellei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta. (UlkL 186 §.)

Laittoman maahantulon järjestämisestä säädetään rikoslain 19.12.1889/39 luvun 17 pykälässä kahdeksan. Kyseisen pykälän mukaan laittoman maahantulon järjestämisestä on tuomittava sakkoo tai vankeutta enintään kaksi vuotta, mikäli henkilö tuo Suomeen tai Suomen kautta johonkin toiseen maahan ulkomaalaisen, jolla ei ole tarvittavia matkustusasiakirjoja, viisumia, oleskelulupaa tai muuta vastaavaa asiakirjaa. Sen mukaan yhtä lailla tuomittavaa on myös, jos viisumi tai vastaava edellä mainittu asiakirja on väärä tai väärennetty, se on myönnetty jollekin toiselle henkilölle, asiakirjan myöntäneelle viranomaiselle on annettu totuudenvastaista tai harhaanjohtavaa tietoa asiakirjan myöntämisen kannalta olennaisessa asiassa, viranomainen on lahjottu antamaan asiakirja tai se on saatu virkamiehen väkivaltaisella vastustamisella. Lisäksi laittoman maahantulon järjestämisestä voidaan tuomita henkilö, joka järjestää tai välittää kohdissa yksi ja kaksi tarkoitetulle ulkomaalaiselle kuljetuksen Suomeen tai luovuttaa kohdassa kaksi määritellyn asiakirjan käytettäväksi maahan tullessa. Tekoa ei kuitenkaan välttämättä aina pidetä laittomana maahantulon järjestämisenä, esimerkiksi silloin, jos ulkomaalaisen olot kotimaassa ovat turvattomat tai hänellä on muita humanitaarisia syitä, jonka vuoksi teko on tehty (RL 17:8.3 §).

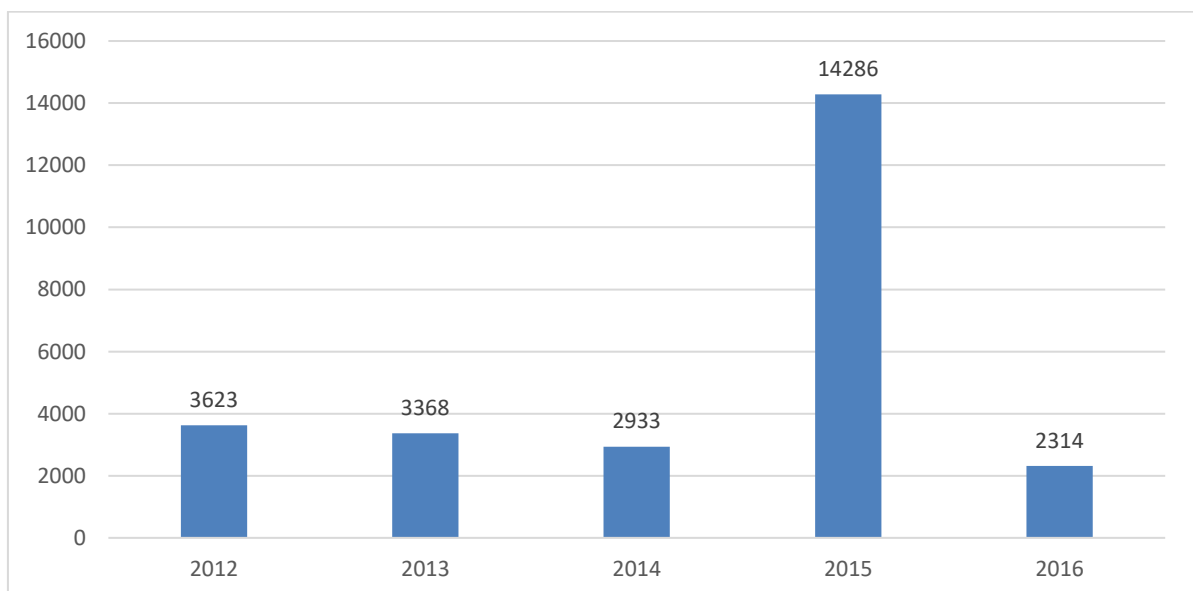
Valtionrajarikokseen henkilö syyllistyy silloin, jos hän ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa matkustamisoikeuden osoittavaa asiakirjaa tai muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpaikasta tai vastoin lakiin perustuvaa muuta kieltoa kuin maahantulokieltoa. Valtionrajarikokseen syyllistytään myös silloin, jos henkilö mutten rikkoo rajan ylittämisenä annettuja säännöksiä tai luvattomasti oleskelee tai liikkuu tai ryhtyy rajavyöhykkeellä kiellettyyn toimeen. (RL 17:7.1 §.) Valtionrajarikoksesta tuomitaan sakkoo tai vankeutta enintään yhden vuoden verran (RL 17:7.2 §). Valtionrajarikoksesta ei tuomita ulkomaalaista, joka edellä mainittujen

tekojen johdosta käännytetään tai karkotetaan maasta, eikä ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa tai oleskelulupaa Suomessa. Valtionrajarikoksesta ei tuomita myöskään ulkomaalaista, joka on tehnyt jonkun valtionrajarikosta tarkoittavista teoista sen vuoksi, että hän on ollut ihmiskaupan kohteena. (RL 17:7.2 §.)

3.4 Laittomasti maassa oleskelevien määrä Suomessa

Suurin osa Suomessa laittomasti tavatuista ulkomaalaisista ovat olleet turvapaikanhakijoita, jotka ovat jättäneet hakemuksensa sisämaassa eikä heillä ole ollut maahantuloon oikeuttavaa asiakirjaa. Toinen huomattava laittomasti maassa tavattujen ryhmä on ollut ulkomaalaisrikkomuksesta epäillyt henkilöt. (Poliisihallitus 2017, 31-32.)

Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista henkilöistä voi muodostua kokonaan uusi ryhmä laittomasti Suomeen jääviä ja muualla Euroopassa tämänkaltaisia ryhmiä on ollut jo pitkään. Maastapoistamispäätöksen saaneista ulkomaalaisista henkilöistä on viranomaistoimin pystytty poistamaan vuosittain 60-70%. Tämän lisäksi iso osa kielteisen päätöksen saaneista, joita ei ole saatu poistettua Suomesta, ovat poistuneet maasta oma-aloitteisesti joko kotimaahansa tai muualle Eurooppaan. He, jotka jäävät Suomeen, pyrkivät pysyttelemään piilossa viranomaisilta. Maantieteellisesti laittomasti maahan jääneiden arvioidaan sijoittuvan suuriin kaupunkeihin. (Poliisihallitus 2017, 32.)



Taulukko 1. Laittomasti maassa oleskelevina tavatut henkilöt Suomessa 2012-2016 (Poliisihallitus 2017, 32).

Taulukosta yksi voidaan huomata, että tyypillisesti Suomessa on tavattu laittomasti maassa oleskelevia ulkomaalaisia henkilöitä noin 3000 vuodessa. Tässä merkittävänä poikkeuksena on vuosi 2015, jolloin Suomessa tavattiin 14 286 laittomasti maassa oleskelevaa. Kyseinen nousu selittyy pitkälti vuosina 2014-2015 alkaneesta pakolaiskriisistä.

LÄHTÖVALTIO	MÄÄRÄ	%
VENÄJÄ	180	19,3%
KIINA	105	11,3%
IRAK	60	6,4%
UKRAINA	37	4,0%
NIGERIA	35	3,8%
USA	32	3,4%
TURKKI	28	3,0%
VIETNAM	26	2,8%
KANSALAISUUDETON	25	2,7%
MAROKKO	21	2,2%
TOP-10 YHTEENSÄ	549	59,0%
MUUT	382	41,0%
KAIKKI YHTEENSÄ	931	100%

Taulukko 2. Ilman voimassa olevaa lupaa maassa oleskelleet top-10 kansalaisuudet 2017 (Euroopan muuttoliikeverkosto 2018, 51).

Vuonna 2017 Suomessa tavattiin ainoastaan 931 laittomasti maassa oleskellutta henkilöä. Iso pudotus selittyy sillä, että laitonta maahantuloa ja oleskelua alettiin tilastoimaan eri tavalla kuin aikaisempina vuosina. Aikaisemmin poliisin tekemässä tilastoinnissa on mukaanluettu tietyt turvapaikatutkinta tai ulkomaalaisrikkomus-nimikkeillä kirjatut tapaukset, jolloin säännösten vastaisen oleskelun tilastot ovat seurailleet voimakkaasti turvapaikanhakijoiden määrän kehitystä. Käytännössä siis tilastoihin on merkitty myös sellaiset henkilöt, jotka ovat maahan saapuessaan olleet ilman oleskelulupaa, mutta ovat myöhemmin hakeneet turvapaikkaa. Vuoden 2017 tilastoissa puolestaan on huomioitu ainoastaan ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelleet tai työskennelleet sisämaassa tai ulkorajalla tavatut henkilöt sekä ne turvapaikkaa hakeneet henkilöt, joiden on todettu olleen

maassa ilman oleskeluoikeutta ennen turvapaikkahakemuksen esittämistä. Näiden muutosten takia vuoden 2017 ja tulevien vuosien tilastoja ei voi suorannallisesti verrata aikaisempien vuosien lukuihin. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2018, 51.)

Säännösten vastaisesti tavatuista henkilöistä noin 40 prosenttia tavattiin Suomen ulkorajalla heidän ollessaan poistumassa Schengen-alueelta, mikä selittää muun muassa Venäjän ja Kiinan kansalaisten suuria osuuksia. Suuri osa tilastoidusta luvattomasta oleskelusta on lyhytaikaista. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2018, 51.)

Laittoman maahanmuuton mittauksessa tulee ottaa huomioon myös maahantulokiellon rikkomiset. Vuonna 2017 tavattiin yhteensä 443 henkilöä, jotka rikkoivat maahantulokieltoa. Tästä määrästä 73% oli kansalaisuudeltaan virolaisia. Mitään muita kansalaisuuksia ei noussut vahvasti esille maahantulokiellon rikkomisen suhteen. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2018, 51.)

Myös luvaton työnteko kytkeytyy olennaisesti laittomaan maassa oleskeluun. On kuitenkin otettava huomioon, että vaikka henkilö työskentelisi luvattomasti, ei hän välttämättä kuitenkaan oleskele maassa laittomasti. Vuonna 2017 Suomessa tilastoitettiin 159 ilman työlupaa työskennellyttä henkilöä. Yleisimmät kansalaisuudet olivat Nigeria, Irak, kansalaisuudeton, Ukraina ja Venäjä. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2018, 51.)

4 MAASTA POISTAMINEN

Valtiolla on oikeus poistaa sen alueelta ulkomaalainen henkilö, ja sillä on myös oikeus päättää siitä, voiko ulkomaalainen tulla valtion alueelle ja oleskella siellä. Maasta poistoa ei kuitenkaan saa tehdä mielivaltaisesti, vaan se tulee tehdä kansallisen lainsäädännön puitteissa. (Aer 2016, 293.) Ulkomaalaisen henkilön kohdalla tulee myös täytyä maasta poistamisen edellytykset, jotta maasta poistamistoimeen voitaisiin ryhtyä. Edellytyksinä ovat joko valtion taloudelliset intressit ja hallittuun maahanmuuttoon liittyvät syyt, eli kielteisen oleskelupäätöksen saaneet ja laittomasti oleskelevat ulkomaalaiset, tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamiseen liittyvät syyt, eli yhteiskunnalle vaarallisena tai vahingollisena pidetyt ulkomaalaiset. (Kallio ym. 2018, 450.)

Ulkomaalainen henkilö voidaan poistaa kahdella eri menettelytavalla, joko karkottamisella tai kääntämisellä. Menettelytapa määräytyy sen perusteella, onko kyseessä henkilö, jolle ei ole myönnetty oleskeluoikeutta vai onko kyseessä henkilö, joka omaa rekisteröidyn oleskeluoikeuden joko oleskeluluvan tai EU-kansalaisuuden tai tämän perheenjäsenyyden perusteella. (Juvonen 2012, 159.) Maasta poistamista koskevaan päätökseen saa hakea valituskirjelmän avulla muutosta. Annettuun päätökseen voidaan hakea muutosta siltä hallinto-oikeudelta, jonka tuomiopiirissä asianosainen asuu. (Aer 327, 2016.)

4.1 Karkottaminen

Henkilö voidaan karkottaa maasta silloin, kun Suomessa määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen aiotaan poistaa maasta sen jälkeen, kun oleskelulupa on lakannut olemasta voimasta joko sen päättymisen, peruuttamisen tai raukeamisen vuoksi, eli henkilölle ei myönnetä uutta oleskelulupaa edellisen päätyttyä (Juvonen 2012, 171). Karkotusta voidaan käyttää myös sellaisen ulkomaalaisen henkilön kohdalla, joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan (UikL 149.1 § 4 kohta). Karkotus tulee kyseeseen myös silloin, kun ulkomaalainen henkilö on syyllistynyt sellaiseen rikokseen, josta rangaistuksena on vähintään yksi vuosi vankeutta tai hän on syyllistynyt toistuvasti rikoksiin (UikL 149.1 § 2 kohta). Lisäksi karkotusta voidaan käyttää, jos ulkomaalainen henkilö on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muille (UikL 149.1 § 3 kohta). Edellä mainitun säännöksen perusteella ulkomaalainen henkilö voidaan siis karkottaa pelkän uhka-arvion perusteella, vaikka toiminnan perusteella ei

vielä minkäänlaista rikosta olisikaan suoritettu. Koska säännöksessä on käytetty ilmausta ”on osoit-
tanut”, viittaa se kuitenkin siihen, että henkilö on jo jollain tavalla toiminut muiden turvallisuutta
vaarantavalla tavalla. Tämän vuoksi pelkkä epäily vaarallisesta toiminnasta ei riitä karkottami-
seen, ellei tiedossa ole jotain konkreettisempaa aiempaa vaarallista käyttäytymistä. Käytännössä
tämä säännös soveltuukin käytettäväksi yhtäaikaaisesti ulkomaalaislain 149.1 §:n 2 kohdassa sää-
detyn rikosperusteen kanssa, mikä tekee karkotuksesta rikosperusteisen. (Kallio ym. 2018, 474-
475.)

Esimerkiksi KHO:n 12.12.2016 antamassa ratkaisussa 2016:199 edellä mainittuja säännöksiä so-
vellettiin samanaikaisesti. Tapauksessa oli kyse pakolaisaseman lakkauttamisesta ja karkottamis-
perusteiden arvioinnista. Maahanmuuttovirasto oli lakkauttanut Irakin kansalaisen A:n pakolaisase-
man ja määrännyt hänet karkotettavaksi Irakiin. Lisäksi virasto oli määrännyt hänet toistaiseksi
voimassa olevaan koko Schengen-alueella kattavaan maahantulokieltoon, eikä hallinto-oikeus
muuttanut päätöstä. Tapauksessa A:n karkottamista puolsi hänen syyllistymisensä useisiin rikok-
siin, joista oli säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuotta vankeutta. Henkilö A oli Suo-
messa ollessaan syyllistynyt useaan lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön ja törkeään raiskauk-
seen. A:n syyksi luettujen rikosten määrä, laatu ja toistuvuus osoittivat hänen olleen vaaraksi mui-
den turvallisuudelle. Lisäksi Maahanmuuttoviraston korkeimmalle hallinto-oikeudelle antaman lau-
sunnon mukaan A:n oli epäilty syyllistyneen puolisoonsa ja lapsiinsa kohdistuneeseen laittomaan
uhkaukseen Maahanmuuttoviraston antaman päätöksen jälkeen. Näin ollen ulkomaalaislain 149.1
§:n 2 ja 3 kohdassa säädetty karkottamisen edellytykset täyttyivät, eikä hallinto-oikeuden antamaa
ratkaisua muutettu.

Pakolaisen karkottamisesta säädetään ulkomaalaislain 149.3 §:ssä. Sen mukaan pakolainen voi-
daan karkottaa 149.1 §:n 2-4 mukaisesti, mistä esimerkkinä toimii myös edellä mainittu tapaus
KHO:2016:199. Pakolaista ei kuitenkaan saa karkottaa kotimaahansa, jos hän on vielä kansainvä-
lisen suojelun tarpeessa. Tämän vuoksi pakolaisen karkottamisessa huomioidaankin aina ulko-
maalaislain 107 §, mikä käsittelee pakolaisaseman ja toissijaisen aseman lakkauttamista.

Euroopan unionin kansalainen voidaan karkottaa Suomesta yleiseen järjestykseen tai turvallisuus-
teen perustuvasta syystä. (UikL 168.1 §). Euroopan unionin kansalaisen suoja maasta poistamista
vastaan kasvaa sen myötä mitä pidempään hän on oleskellut maassa, sillä hänen oleskeltuaan
Suomessa yli viisi vuotta laillisesti ja yhtäjaksoisesti hän saa pysyvän oleskeluoikeuden. Tällöin
henkilön karkottaminen vaatii jo erityisen vakavia yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä

syitä, esimerkiksi henkirikoksia, vakavia huumausainerikoksia tai järjestäytyneen rikollisuuden parissa toimimista (UlkL168.2 §).

Karkottamisesityksen tekee poliisi ja se tehdään mahdollisimman pian karkottamisedellytysten toteutuksen jälkeen. Karkottamisesityksestä tulee käydä selvästi ilmi syyt sille, miksi henkilö karkotetaan maasta. Esitykseen liitetään selvitys suoritetusta karkottamisedellytyksiä koskevasta tutkimuksesta sekä merkitään karkotettavaksi esitetyn ulkomaalaisen alustava mielipide karkottamisesta. Jos karkotettavalla henkilöllä on puoliso Suomessa, tulee esitykseen liittää myös hänen mielipiteensä. Myös mahdollinen maahantulokiellon määrääminen annetaan karkottamisesityksen yhteydessä. (Juvonen 2012, 171.)

4.2 Käännyttäminen ja pääsyn epäminen

Ulkomaalaislain 148 §:ssä on säädetty käännyttämisen perusteista, ja siihen on listattu ne edellytykset, joiden täytyessä ulkomaalainen henkilö voidaan käännyttää pois Suomesta. Viranomaisella ei kuitenkaan ole ehdotonta velvollisuutta poistaa ulkomaalaista henkilöä, vaikka jokin käännytyksen ehto täytyisikin, sillä käännyttämistoimenpiteet ovat aina harkinnanvaraisia. Listatut perusteet eivät myöskään sulje toisiaan pois, vaan niitä voidaan soveltaa yhtäaikaaisesti samassa tapauksessa. (Kallio ym. 2018, 462.)

Ulkomaalaislain 148.1 §:n mukaan ulkomaalainen henkilö voidaan siis käännyttää, jos:

- hänen maahantuloedellytyksensä eivät täyty
- hän kieltäytyy tietojen annosta tai antaa tahallaan vääriä tietoja
- hän on kykenemätön huolehtimaan itsestään
- hänen epäillään hankkivan tuloja epärehellisin keinoin tai myyvän seksuaalipalveluita
- hän on ylittänyt rajan ilman rajanylityslupaa
- hän on syyllistynyt rikolliseen toimintaan tai hänen voidaan perustellusta syystä epäillä syyllistyvän rikolliseen toimintaan
- hän on uhka kansalliselle turvallisuudelle
- hänestä on tehty maastapoistamis päätöksen vastavuoroinen tunnustaminen

Yllä mainitun listan lisäksi ulkomaalaislain 148.2 §:n mukaan voidaan käännyttää ilman oleskelulupaa tullut ulkomaalainen henkilö, jonka oleskelu Suomessa edellyttäisi oleskelulupaa, mutta hän ei ole hakenut tai hänelle ei ole myönnetty viisumia tai oleskelulupaa.

Euroopan Unionin kansalaiselta edellytetään, että hän rekisteröi maassaolonsa kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun hän on saapunut Suomeen. Jos rekisteröintiä ei tapahdu tai jos hän ei pysty todistamaan oleskeluoikeuttaan asiakirjoin tai muulla tavoin, hänet voidaan käännäyttää. Euroopan Unionin kansalainen voidaan käännäyttää myös silloin, jos hän ei pysty huolehtimaan omasta toimeentulostaan ja hän turvautuu toistuvasti toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin taikka muulla vastaavalla tavalla kohtuuttomasti rasittaa Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää. Lisäksi Euroopan Unionin kansalainen voidaan käännäyttää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden rikkomisen takia. (UUKL 167 §.)

Viranomaisen tekemä käännäytyspäätös voidaan panna täytäntöön heti, ellei hallinto-oikeus kiellä täytäntöönpanoa tehdyn täytäntöönpanokieltopyynnön johdosta. Vastaavasti haettaessa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen, ei valituslupan hakeminen estä täytäntöönpanoa. Käännäytykseen ei saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon. Kansainvälisen suojelun hakijaa koskevat määräykset ovat sikäli erilaiset, että käännäytykseen saa ryhtyä vasta maahanmuuttoviraston päätöksen valitusajan kuluttua tai jos henkilö tuona aikana valittaa päätöksestä, hallinto-oikeuden päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Valituslupan hakeminen ei kuitenkaan estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus määrää toisin. (Juvenen 2012, 161.)

Henkilöltä voidaan myös evätä pääsy valtioon. Pääsyn epääminen sitoutuu olennaisesti käännäyttämisen, ja ulkomaalaislaissa sitä pidetäänkin yhtenä käännäyttämisen osa-alueena. Ulkomaalaislain 142.1 §:n mukaan pääsyn epääminen tarkoittaa kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla siten kuin siitä säädetään Schengenin rajasäännöstössä. Kyseisen rajasäännöstön 14 artiklan mukaan kolmannen maan kansalaisen pääsy jäsenvaltion alueelle on evättävä, jos hän ei täytä artiklan 6 mukaisia maahantuloedellytyksiä. Epääminen tulee sovellettavaksi Schengenin ulkorajalla tilanteissa, joissa ulkomaalainen on saapumassa maahan luvalla, joka oikeuttaa oleskelemaan maassa enintään 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana. Käytännössä siis, jos kolmannen maan kansalaisella on jonkin toisen EU-jäsenvaltion yli kolmeksi kuukaudeksi myönnetty viisumi tai oleskelulupa, ja samaiselle henkilölle on määrätty Suomessa kansallinen maahantuloikielto, sovelletaan hänen maasta poistamiseen pääsyn epäämistä. (Kallio ym. 2018, 456).

4.3 Vapaaehtoinen paluu

Henkilölle, joka on saanut päätöksen karkottamisesta tai käännetyksestä, annetaan lisäksi mahdollisuus poistua maasta vapaaehtoisesti. Määräaika poistumiselle on yleensä 7–30 päivää ja määräajan laskeminen käynnistetään siitä päivästä lähtien, kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Määräaika on mahdollista pidentää erityisestä syystä. Toisaalta määräaika ei anneta ollenkaan, jos henkilö käännetetään jo rajalla tai maasta karkottamiselle on rikosperusteinen syy. (UlkL 147 a.1 §.) Aikaa vapaaehtoiseen paluun ei anneta myöskään silloin, jos kyseessä on pakenemisen vaara, henkilö on uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, henkilö on kiertänyt maahan-tulosäännöksiä tai jos kyseessä on henkilö, jonka kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty tutkimatta tai tutkittu nopeutetussa menettelyssä. (UlkL 147 a.2 §.)

Kotimaahan paluun tukemiseksi voidaan myöntää avustusta sekä myös korvata kohtuulliset matka- ja muutuskustannukset. Avustus ja korvaus voidaan myöntää silloin, kun palaaja on tuen tarpeessa eikä hän omavaraisesti kykene kustantamaan uudelleenkotoutumistaan omilla ansiotuloillaan tai varoillaan. Edellytyksenä avustuksille on se, että turvapaikanhakija poistuu vapaaehtoisesti pysyväsijaintilanteesta tarkoituksessa peruttuaan hakemuksen tai hänen oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi. Avustuksen tai korvauksen myöntää se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi palaaja on rekisteröity, tai muussa tapauksessa Maahanmuuttovirasto. Vastaanottokeskus tai Maahanmuuttovirasto voi periä takaisin myönnetyn avustuksen tai korvauksen, jos se on maksettu virheellisin perustein tai perusteettomasti. (Aer 2016, 326.)

Vapaaehtoinen paluu on kannatettavaa, kunhan se on aidosti vapaaehtoista. Erityisesti henkilön kuuluessa niin sanottuihin haavoittuviin ryhmiin tulisi varmistaa, että ulkomaalaisen henkilön kotimaan olosuhteista on tarpeeksi tietoa ja paluun jälkeistä tukea saatavilla. Henkilön ollessa sairas paluun järjestäminen edellyttää lisäksi arvion siitä, voidaanko hoitotoimenpiteitä jatkaa ulkomaalaisen henkilön kotimaassa ja onko vapaaehtoinen paluu tällaisessa tilanteessa edes realistista. (Juvonen 2012, 181.)

4.4 Maahantulokielto

Maahantulokielto tarkoittaa määräaikaista tai toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa saapua yhteen tai useaan Schengen-valtioon (UlkL 144 §). Maahantulon yleiset edellytykset määrittävät, että oleskelua ei voida sallia, jos henkilö on maahantulokiellossa (UlkL 11.1 § 4 kohta). Maahantulokielto määrätään yleensä koskemaan koko Schengen-aluetta, mutta kansallinen maahantulokielto määrätään silloin kun ulkomaalaisella on toisessa Schengen-valtiossa oleskelulupa, jota ei peruuteta (UlkL 150.3 §). On huomioitava, että vaikka kyse on maahantulokiellosta, tarkoittaa se yhtä lailla myös maassa oleskelun kieltoa.

Maahantulokielto voidaan määrätä pääsyn epäämistä, käännytystä tai karkottamista koskevan päätöksen yhteydessä. Päätös maahantulokiellosta on harkinnanvaraista, esimerkiksi jos rikos on ollut lievä, voidaan maahantulokielto jättää määräämättä (Kallio ym. 484, 2018). Maahantulokielto kuitenkin määrätään aina, jos henkilölle ei ole maastapoistamispäätöksen yhteydessä annettu mahdollisuutta vapaaehtoiseen paluuseen tai jos tämä ei ole noudattanut annettua määräaika (UlkL 150.1 §). Kielto voidaan määrätä enintään viideksi vuodeksi tai toistaiseksi. Jos maasta poistettava on syylistynyt rikoksiin, määrätään maahantulokieltoa rikosten laadun perusteella. Törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistuksen saanut ulkomaalainen henkilö voidaan määrätä maahantulokieltoon toistaiseksi silloin, kun tämä muodostaa uhan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. (UlkL 150.2 §.)

Maahantulokiellon peruuttamista tulee harkita, jos ulkomaalainen henkilö, jolle on määrätty maahantulokielto muulla perusteella kuin sillä, että aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole myönnetty tai että paluuvaikeuksia ei ole noudatettu, voi todistettavasti osoittaa poistuneensa maasta noudattaen täysin palauttamispäätöstä. Maahantulokielto voidaan peruuttaa myös silloin, jos ulkomaalaisen henkilön olot ovat muuttuneet olennaisesti tai jos hänellä on jokin erityisen tärkeä henkilökohtainen syy peruuttamiselle. (UlkL 150.4 §.) Muuttuneiden olosuhteiden kuitenkin täytyy olla erittäin olennaisia, sillä henkilökohtaiset olosuhteet ja perhe-, työ tai muut suhteet sekä Suomeen että muihin Schengen-valtioihin on lähtökohtaisesti selvitetty ja otettu huomioon jo aikaisemmin (Kallio ym. 2018, 486).

4.5 Kokonaisharkinta

Ulkomaalaislain 146.1 §:n mukaan viranomaisen tulee aina suorittaa kokonaisharkinta, jos kyseessä on pääsyn epääminen, käännytys, maasta karkotus tai maahantulokiellon määrääminen. Sen avulla varmistetaan, että maasta poistettavaa henkilöä ei koske sellaiset seikat, jotka voisivat estää maasta poistamisen tai maahantulokiellon määräyksen.

Kokonaisharkinnassa vertaillaan maasta poistamisen puolesta puhuvia seikkoja sitä vastaan puhuviin seikkoihin. Harkinnassa huomioitavia seikkoja ovat ulkomaalaisen maassa oleskeluun pituus, oleskelun tarkoitus, oleskeluluvan luonne, sidokset Suomeen, kulttuurilliset ja sosiaaliset siteet kotimaahan sekä erityisesti lapsen etu ja perhe-elämän suoja (UlkL 146.1 §). Harkinnassa voidaan arvioida myös terveydellisiä seikkoja. Maasta poistamista koskevaa päätöstä ei kuitenkaan voida kumota pelkästään terveydellisten seikkojen takia, jos maasta poistamisen edellytykset ovat muilta osin täyttyneet. Mahdollisella sairaalahoidolla on lykkäävä vaikutus maasta poistamisen täytäntöönpanoon, mutta terveydentilan kohetessa henkilö voidaan poistaa maasta. (Aer 316, 2016.) Jos kyseessä on rikosperusteinen karkotus, tulee kokonaisharkinnassa lisäksi ottaa huomioon teon vakavuus, sekä yksityiselle että yleiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara (UlkL 146.1 §).

Maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa otetaan huomioon myös ulkomaalaisen henkilön mahdolliset perhe- tai työsiteet Suomessa tai jossain toisessa Schengen-alueeseen kuuluvassa valtiossa, joiden hoitaminen maahantulokiellon myötä vaikeutuisi kohtuuttomasti. Jos maahantulokiellon määräämistä ollaan antamassa ulkomaalaiselle, jonka kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty tutkimatta tai hylätty, voidaan kokonaisharkinnassa huomioida hakemuksen tutkimatta jättämisen tai hylkäämisen perusteena olleet seikat sekä se, onko ulkomaalainen itse olennaisesti vaikeuttanut turvapaikkahakemuksen käsittelyä. (UlkL 146.2 §.)

KHO:n 14.7.2017 antamassa päätöksessä 2017:121 käsiteltiin karkottamisen edellytysten kokonaisharkintaa. Aikaisemmassa käsittelyssä Maahanmuuttovirasto oli karkottanut henkilö A:n Irakiin ja määrännyt hänet Schengen-alueetta koskevaan maahantulokieltoon kolmeksi vuodeksi päätöksentekopäivästä lukien, ja hallinto-oikeus oli hylännyt valituksen Maahanmuuttoviraston tekemästä päätöksestä. Korkeimman hallinto-oikeuden saaman selvityksen mukaan A oli saapunut Suomeen 16-vuotiaana 26.8.2010 äitinsä ja sisarensa kanssa, ja hänelle myönnettiin ensimmäinen oleskelulupa perhesiteen perusteella isäänsä ajalle 5.5.2010-5.5.2011. Myöhemmin hänelle myönnettiin

jatko-oleskelulupa yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella ajalle 30.10.2013-30.10.2017. A:n vanhemmat olivat eronneet ja isä muutti takaisin Irakiin vuonna 2012, mutta A:n äiti ja sisko asuivat edelleen Suomessa. A oli Suomessa asuessaan syyllistynyt sisarensa pahoinpitelyyn, josta hänet 29.1.2016 tuomittiin kuuden kuukauden pituiseen ehdolliseen vankeusrangaistukseen, ja koeaika päättyisi 31.12.2017. Lisäksi hänet määrättiin valvontaan yhdeksi vuodeksi ja kolmeksi kuukaudeksi. Tuomion mukaan A oli tehnyt sisarelleen ruumiillista väkivaltaa useita kertoja, lyönyt häntä avokämmenellä kasvoihin, potkinut jalkoihin, lyönyt vesipiipun varrella ja repinyt hiuksista. A oli kertonut, että koska sisar ei ole totellut häntä, oli A voinut tehdä kulttuurinsa mukaisesti sisarelleen ruumiillista väkivaltaa.

Asian kokonaisharkinnassa otettiin huomioon se, että rikos oli tehty nuorena henkilönä ja A oli sittemmin tehnyt sovinnon sisarensa kanssa. Hän oli asunut Suomessa 16-vuotiaasta lähtien, hänen äitinsä ja sisaruksensa asuivat edelleen Suomessa, ja A oli kertonut seurustelevansa Suomen kansalaisen kanssa. Lisäksi hän oli aloittanut vuonna 2016 Suomessa ammatilliset opinnot logistiikan alalla. Näistä syistä huolimatta karkotusta puoltavia seikkoja pidettiin punninnassa painavampina, sillä hänen tekonsa täyttivät ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 2 & 3 kohdan perusteet. Tämän lisäksi korkein hallinto-oikeus katsoi, että perheen sisäinen, kulttuurisiin syihin perustuva väkivaltakäyttäytyminen osoitti piittaamattomuutta sellaisia arvoja kohtaan, joita turvataan sekä Suomen perustuslaissa että Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa. Häneen ei myöskään kohdistunut mitään sellaista riskiä miksi häntä ei voitaisi karkottaa Irakiin, minkä myötä korkein hallinto-oikeus totesi, että hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ollut perusteita.

5 LAITTOMAN MAASSA OLESKELUN TORJUNTAKEINOT

Keskeisimmät tekijät hallitun maahanmuuton ylläpitämisessä ja laittoman maassa oleskelun torjunnassa ovat toimiva ja nopea turvapaikkaprosessi, tehokas ulkomaalaisvalvonta sisämaassa, rajaturvallisuuden ylläpitäminen ja laittomien rajanylitysten estäminen, sekä maastapoistamispäätösten täytäntöönpanojen onnistuminen. Lisäksi on tärkeää tunnistaa oleskelevista turvapaikanhakijoista sellaiset riskihenkilöt, joilla voi olla vaikutusta maan sisäiseen turvallisuuteen. (Poliisihallitus 2017, 12.)

Laittoman maahantulon torjunnan tavoitteena on, että viranomaisyhteistyöllä onnistutaan ennalta estämään ja myöskin paljastamaan Suomeen suuntautuvaa laitonta maahantuloa ja sen järjestämisestä, laitonta maassa oleskelua, ihmiskauppaa ja muuta rajat ylittävää rikollisuutta. Suomi ei ole perinteisesti ollut järin houkutteleva maa laittomille maahantulijoille, ja laittoman maahantulon torjunnan tavoitteena onkin nykyisen kestävän tilanteen ylläpitäminen ja ennalta ehkäisevien toimenpiteiden kehittäminen osana Euroopan unionin jäsenmaiden ja Schengen-maiden sekä laittoman maahantulon lähtömaiden yhteistyötä. (Poliisihallitus 2017, 12.)

5.1 Ulkomaalaisvalvonta

Ulkomaalaisvalvonta on ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa ja laittoman maassa oleskelun torjuntaa (UlkL 129 a.1 §). Varsinaista valvontaa suorittavat Maahanmuuttovirasto, poliisi ja Rajavartiolaitos (UlkL 212.1 §).

Sisärajatarkastusten poistaminen Schengen-alueella on helpottanut luvattomasti oleskelevien ja kansainvälisten rikollisten vapaata liikkumista. Tämän vuoksi jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöönsä monia erilaisia valtiosisäisiä valvontakeinoja, ja Suomikin on liittyessään Schengenin sopimukseen sitoutunut tehostamaan sisämaassa suoritettavaa valvontaa. (Kallio ym. 2018, 164.) Valvonnan päätavoitteena on ennalta ehkäistä ja torjua laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua, tunnistaa ulkomaalaisten laitonta työntekoa sekä tunnistaa ihmiskaupan uhreja. Lisäksi valvonnan tarkoituksena on ennaltaehkäistä haavoittuvassa asemassa olevien ulkomaalaisten joutumista rikollisten ja rikollisryhmien hyväksikäyttämäksi. (Poliisihallitus 2015, 3.)

Poliisi suorittaa ulkomaalaisvalvontaa liikennevalvonnan, hälytystehtävien ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Poliisi voi suorittaa ulkomaalaisvalvontaa myös teemavalvontana tai valvontaiskuina. Teemavalvonta kohdistetaan analyysin avulla sellaiselle alueelle, jossa on erityistä järjestyshäiriötä ja siellä voidaan perustellusti olettaa oleskelevan luvattomia ulkomaalaisia, tai siellä on liikeyritys, jossa on ulkomaalaista työvoimaa. (Kallio ym. 2018, 165-166.) Sisämaan ulkomaalaisvalvonta on siis pääosin poliisin vastuulla ja poliisi myöskin johtaa toimintaa ulkomaalaisvalvonnan yhteisissä operaatioissa. Poliisin pyynnöstä myös Rajavartiolaitos voi osallistua sisämaassa suoritettavaan ulkomaalaisvalvontaan. (Poliisihallitus 2015, 1.) Maahanmuuttovirasto ei suorita aktiivista ulkomaalaisvalvontaa, mutta se antaa muille viranomaisille virka-apua ulkomaalaisvalvontatapahtumien aikana (Kallio ym. 2018, 166). Tarvittaessa ulkomaalaisvalvonnasta voi seurata poliisitutkinta henkilöllisyyden tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi, käännättäminen tai maasta karkottaminen, maahantulokiellon määrääminen, rangaistusvaatimuksen antaminen, luvan epääminen tai peruuttaminen tai esitutkinnan käynnistäminen epäilyn rikoksen johdosta (Poliisihallitus 2015, 10).

Ulkomaalaisvalvontaa ohjaavat suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteet. Ulkomaalaisvalvontatoimenpiteen on oltava perusteltu suhteessa valvonnalla tavoiteltavaan päämäärään ja tehtävän kiireellisyyteen sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin, ja valvonta on toteutettava valvonnan kohteen oikeuksia kunnioittaen 5 §:ssä säädetyllä tavalla (UlkL129 a.2 §). Ulkomaalaislain 5 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin mitä on välttämätöntä.

Valvonnan tulee perustua valvontaviranomaisen yleisiin tietoihin ja kokemuksiin laittomasta maahantulosta ja oleskelusta. Varsinaisten valvontatoimenpiteiden tulee perustua tehtyihin havaintoihin tai saatuihin vihje- tai analyysitietoihin, joka antaa perusteen tarkastuksen tekemiselle. Syrjivä etninen profilointi on kiellettyä, eli valvontatoimenpide ei saa perustua pelkästään henkilön todelliseen tai oletettuun etniseen alkuperään. (UlkL 129 a.3 §.)

Ulkomaalaislain 129 b.1 §:n mukaan poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on ulkomaalaisvalvontaa varten oikeus saada tietoja ja ryhtyä erilaisiin toimenpiteisiin, jos se on perusteltua ulkomaalaisen henkilöllisyyden, kansalaisuuden, maassaolo-oikeuden tai työnteko-oikeuden selvittämiseksi. Viranomaisella on oikeus saada valvonnan kohteelta tiedot ja tarkastaa tarvittavat asiakirjat hänen henkilöllisyydestään ja kansalaisuudestaan sekä hänen oikeudestaan oleskella maassa ja tehdä työtä

(UlkL 129 b.1 § 1 kohta). Henkilön kieltäytyessä tiedonannosta häneen voidaan kohdistaa ulkomaalaislaissa säädettyjä turvaamistoimia. Lisäksi poliisilla on Poliisilain 22.7.2011/872 mukaan oikeus kiinnittää henkilö, mikäli sen katsotaan olevan välttämätöntä henkilöllisyyden selvittämiseksi (PoliisiL 2:1.1 §). Kiinni otettu henkilö tulee päästää vapaaksi, kun tarvittavat tiedot on saatu, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta (PoliisiL 2:1.3 §). Rajavartiolaki 15.7.2005/578 ja sen 36 § takaa rajavartiomiehille vastaavanlaisen toimivallan.

Viranomaisella on myös oikeus tarkastuksen tekemiseksi päästä rikoslain 24 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun julkisrauhan suojaamaan tilaan taikka muuhun paikkaan, tilaan tai kulkuneuvoon, johon ei ole yleistä pääsyä ja joka ei ole pysyväisluonteeseen tarkoitettu asumiseen käytetty tila (UlkL 129 b.1 § 2 kohta). Tällaisia paikkoja ovat muun muassa liikehuoneistot, tuotantolaitokset ja kokoustilat. Lähtökohtaisesti tilan haltijalle tai tämän edustajalle on ilmoitettava tarkastuksen aloittamisesta ja sen perusteesta niin pian kuin mahdollista toimenpiteen suorittamista vaarantamatta (UlkL 129 b.3 §). Viranomaisella voi myös määrätä kulkuneuvon pysäytettäväksi tarkastuksen tekemiseksi kulkuneuvossa oleville (UlkL 129 b.1 § 3 kohta). Lisäksi viranomaisella on oikeus saada ulkomaalaisia palvelukseen ottaneelta työnantajalta tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista sekä 86 b. §:ssä tarkoitettulta toimeksiantajalta tiedot, joiden perusteella toimeksiantaja on huolehtinut 86 a. §:n 1-2 momentin mukaisista velvoitteistaan (UlkL 129 b.1 § 4 kohta). Näiden tietojen selvittämisen avulla viranomaisella voi siis selvittää, onko työpaikalla tavatuilla henkilöillä oikeutta tehdä juuri sitä työtä, mitä he ovat tekemässä (Kallio ym. 2018, 170).

Tarkastus tulee suorittaa aiheuttamatta valvonnan kohteelle tai tarkastettavan tilan haltijalle kohutonta häiriötä. Lisäksi tarkastuksen aikana suorittajan tulee kertoa asianosaiselle tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta, ja mahdollisista jatkotoimenpiteistä. (UlkL 129 b.2 §.) Jatkotoimenpiteitä ovat muun muassa lisäselvitysten hankkiminen ja toimittaminen ulkomaalaisen henkilöllisyyden, kansalaisuuden, oleskeluoikeuden tai työnteko-oikeuden selvittämiseksi (Kallio ym. 2018, 170).

5.2 Turvaamistoimet

Turvaamistoimia voidaan kohdentaa ulkomaalaiseen henkilöön, jos se on välttämätöntä maasta poistamisen päätöksen valmistelemiseksi, täytäntöönpanon turvaamiseksi, maasta poistumisen valvomiseksi sekä maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi (UlkL 117.1 a §). Yleisiä turvaamistoimia ovat ilmoittautumisvelvoite, matkustusasiakirjojen haltuunotto, vakuuden

asettaminen sekä asumisvelvoite. Jos edellä mainitut keinot ovat riittämättömiä, voidaan ulkomaalainen henkilö ottaa säilöön.

Ilmoittautumisvelvollisuuden myötä ulkomaalaisen henkilön tulee ilmoittautua määräajoin poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen luokse, jotta hänen maahantulon edellytyksiä voidaan selvittää (UlkL 118 §). Lisäksi ulkomaalainen henkilö voidaan määrätä luovuttamaan oman matkustusasiakirjansa, kuten passin tai henkilökortin tilapäisesti, sekä ilmoittamaan se paikka, josta hänet voidaan tavoittaa (UlkL 61.1§, 119 §). Haltuunotettu matkustusasiakirja tulee palauttaa takaisin ulkomaalaiselle heti, kun sen haltuunotto ei ole enää tarpeellista ja ulkomaalaisella on oikeus saada matkustusasiakirja välillä haltuun matkustamista tai välttämättömien asioiden hoitoa varten (UlkL 61.2 §). Toimenpiteen suorittaneen viranomaisen tulee antaa matkustusasiakirjan tilapäisestä haltuunotosta todistus (UlkL 61.3 §).

Vaihtoehtoisesti ulkomaalaiselle henkilölle voidaan asettaa vakuus valtiolle oleskelu- ja paluukustannuksia varten (UlkL 120.1 §). Vakuus vapautetaan tai palautetaan heti sen jälkeen, kun sen ei katsota olevan enää tarpeellista ulkomaalaisen maahantulon edellytysten selvittämiseksi, maassa oleskelun selvittämiseksi tai käännyttämistä koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai turvaamiseksi. Muulloin vakuus käytetään ulkomaalaisen oleskelu- tai paluukustannusten kattamiseksi. Se osa, jota ei käytetty edellä mainittuihin kustannuksiin, on palautettava välittömästi. (UlkL 120.2 §.)

Jos muut turvaamistoimet katsotaan riittämättömiksi, voidaan ulkomaalainen henkilö ottaa säilöön. Ulkomaalaisen henkilön säilöönnotosta säädetään ulkomaalaislain 121 §:ssä. Sen mukaan ulkomaalainen henkilö voidaan perinpohjaisen arvioinnin jälkeen ottaa säilöön, jos voidaan olettaa, että ulkomaalainen piileskelisi, pakenisi tai muulla tavalla voisi vaikeuttaa merkittävästi häntä itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevaa päätöksen täytäntöönpanoa. Säilöönotto voidaan suorittaa myös epäselvän henkilöllisyyden vuoksi ja myös silloin, jos ulkomaalaisen henkilön epäillään tekevän rikoksen tai jos on syytä olettaa ulkomaalaisen henkilön muodostavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle.

Säilöönottopäätöksen tehneen viranomaisen on ilmoitettava viipymättä, viimeistään säilöönottoa seuraavana päivänä asiasta säilyttämispaiikkakunnan käräjäoikeudelle tai kiireellisessä tapauksessa muullekin käräjäoikeudelle sen mukaan kuin oikeusministeriön asetuksella tarkemmin sää-

detään (UlkL 124.1 §). Säilöönottopäätös on käsiteltävä käräjäoikeudessa viimeistään neljän vuorokauden kuluessa säilöönoton alkamisesta (UlkL 124.2 §). Enimmäisaika säilöönotolle on kuusi kuukautta, ellei poikkeuksellisista syistä maasta poistumisen viivästyessä säilöönottoaikaa jatketa, tällöin säilöönoton enimmäisaika on 12 kuukautta (UlkL 127.1 §).

Säilöönotto on hallinto-oikeudellinen vapauden riisto, eikä Suomen oikeusjärjestelmä tunneta muita ulkomaalaisiin kohdistettavia vapaudenriistollisia toimenpiteitä (Aer 2016, 60). Säilöönotto rajoittaa todella merkittävästi henkilökohtaista vapautta, minkä vuoksi kyseisen toimenpiteen aikana ulkomaalaisella henkilöllä on oikeus ottaa yhteyttä oikeusavustajaansa, ihmisoikeuksien valvontaelimiin ja Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun virastoon tai viraston edustajaan sekä oikeusapua tarjoavaan yleishyödylliseen yhdistykseen. Lisäksi hänelle on annettava tietoa hänen oikeuksistaan. (Juvonen 2012, 84.)

5.3 Rajavalvonta

Schengenin rajasäännösten 10 artiklan 2 kohdan mukaan rajavalvonnalla tarkoitetaan sellaisia rajalla toteutettavia toimia, jotka muista syistä riippumatta suoritetaan ainoastaan rajanylitysaikomuksen tai rajanylityksen perusteella, ja jotka käsittävät rajatarkastukset ja rajojen valvonnan. Rajatarkastuksilla viitataan rajanylityspaikoilla suoritettaviin tarkastuksiin, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä (Schengenin rajasäännöstö 10 art. 3 kohta). Rajojen valvonnalla puolestaan tarkoitetaan rajojen valvontaa rajanylityspaikkojen välillä ja rajanylityspaikkojen valvontaa muulloin kuin niiden vahvistettuina aukioloaikoina henkilöiden estämiseksi kiertämästä rajatarkastuksista (Schengenin rajasäännöstö 10 art. 4 kohta).

Suomessa rajatarkastuksen suorittaa Rajavartiolaitos tai muu viranomainen, jolla on oikeus tehdä Schengenin rajasäännöstössä tarkoitettu rajatarkastus (UlkL 3.1 § 21 kohta). Muulla viranomaisella tarkoitetaan poliisia tai Tullia. Poliisilain 2:21.1 § sallii poliisille rajavalvontatoimenpiteet ja tullilaissa 29.4.2016/304 säädetty 31 § sallii saman oikeuden Tullille. Rajatarkastuksen suorittanut viranomainen tekee samalla rajatarkastuksen kaikkien muidenkin Schengen-valtioiden puolesta, sillä Schengenin sisärajoilta puuttuvat varsinaiset henkilötarkastukset (Kallio ym. 2018, 129).

Rajatarkistus voidaan suorittaa vähimmäistarkastuksena tai perusteellisena tarkastuksena. Vähim-

mäistarkastus suoritetaan kaikille Schengen-alueen rajan ylittäville henkilöille. Vähimmäistarkastuksessa selvitetään rajan ylittävän henkilön henkilöllisyys sekä rajanylitykseen oikeuttavan asiakirjan voimassaolo ja oikeellisuus. Samalla voidaan tarvittaessa tehdä hakuja myös kansallisiin ja eurooppalaisiin tietokantoihin, joiden avulla voidaan varmistaa, että henkilö ei aiheuta todellista uhkaa sisäiselle turvallisuudelle, yleiselle järjestykselle tai kansainvälisille suhteille tai merkitse uhkaa kansanterveydelle. (Schengenin rajasäännöstö 8 art. kohta 2.)

Kolmannen maan kansalaiselle suoritetaan vähimmäistarkastuksen lisäksi myös perusteellinen tarkastus. Perusteelliseen tarkastukseen kuuluu maahantuloedellytysten täyttymisen arviointi sekä esitettyjen asiakirjojen tarkempi tarkastaminen oleskeluoikeuden selvittämiseksi. Perusteelliseen tarkastukseen voi sisältyä myös henkilöntarkastus sekä henkilön matkatavaroihin ja ajoneuvoon kohdistuva etsintä. (Schengenin rajasäännöstö 8 art. 3 kohta.) Pyydettyä tarkastukset suoritetaan yleisöltä suljetulla alueella, jos sellainen on käytettävissä (Schengenin rajasäännöstö 8 art. 4 kohta).

Rajatarkastustoimenpiteet on suoritettava tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti, ja niitä suorittaessa on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaisuutta edistäen. Tarkistustoimenpiteiden on oltava puolustettavia ja oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden, eikä tehtäviä suorittaessa kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa kuin on välttämätöntä. (Rajavartiolaki 5-7§.)

5.4 Viisumipolitiikka

Myös viisumipolitiikan avulla voidaan pyrkiä rajoittamaan laitonta maahantuloa. Viisumia ei myönnetä, jos voidaan epäillä sitä, että henkilö ei palaa kotimaahansa tai jos matkan tarkoitus on jokin muu kuin alun perin ilmoitettu syy. Schengen-alueen viisumikäytäntöjä ohjataan muun muassa listoilla niistä maista, joiden kansalaisilta vaaditaan kauttakulkuviisumit. Kyseisellä listalla olevat maat ovat kaikki yleisiä turvapaikanhakijoiden lähtömaita, kuten Somalia, Kongon demokraattinen tasavalta, Irak ja Afganistan. (Juvonen 2012, 15.)

Laitonta maahantulon torjuntaa voidaan siis harjoittaa viisumin myöntämisen ja seurantatoimien yhteydessä. Viisumihakemuksen ratkaisemisessa on keskeistä sen harkinta, aikooko hakija poistua Schengen-alueelta ennen viisumin päättymisajankohtaa. Henkilön laittoman maahantulon

mahdollisuutta voidaan arvioida tarkastelemalla hänen sidoksiaan kotimaahansa, esimerkiksi perhettä. Lisäksi hakijaa voidaan vaatia esittämään paluumatkaan oikeuttava matkalippunsa. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 21.)

Viisumipolitiikkaan kuuluu yhteistyö muiden Schengen-valtioiden kanssa. Ennen viisumin myöntämistä Suomen tulee tiedustella, onko muilla Schengen-mailla varauksia viisumin myöntämistä vastaan (Juvonen 2012, 15). Tässä apuna toimii Suomen kansallinen viisumijärjestelmä (SUVI), jonka avulla hallinnoidaan maahantuloa Suomeen Schengen-alueen ulkopuolisista maista. Viisumihakemustiedot syötetään SUVI-järjestelmään, joka sisältää viisumin hakutietojen lisäksi automaattiset ja suorat yhteydet useaan viranomaisrekisteriin. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 21.) Kyseisestä järjestelmästä näkyvät aikaisemmat mahdolliset viisumi- ja oleskelulupahakemukset, syyllistymiset rikoksiin, maksamattomat sakot ja maahantuloikiellot (Juvonen 2012, 15). Tarvittaessa viisumihakemus voidaan lähettää lausunnolle joko ulkoasiainministeriöön tai Suojelupoliisiin. Myös hakemuksen liitteenä olevien asiakirjojen aitous tarkastetaan. Epäilyttävät asiakirjat voidaan viedä edustustossa mahdollisesti työskentelevän poliisin tai Rajavartiolaitoksen yhdysmiehen tutkittavaksi. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 21.)

Lisäksi viisumin hakijaa voidaan pyytää henkilökohtaiseen haastatteluun matkan tarkoituksen selvittämiseksi. Kaikkia hakijoita ei haastatella, vaan hakijat profiloidaan hakemusten perusteella, esimerkiksi ensi kertaa viisumia hakeva tai suuren laittoman maahantulon riskin alueelta tuleva hakija haastatellaan todennäköisimmin. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 21.)

6 LAITTOMAAN MAASSA OLESKELUN TORJUNNAN KEHITTÄMINEN

Vuonna 2015 pakolaiskriisin seurauksena Eurooppaan tuli massiivisia pakolais- ja siirtolaisaaltoja. Tähän suurimpana syynä olivat pahentuneet tilanteet Syyrian sisällissodassa ja Afganistanin sodassa. Sen myötä myös laiton maahantulo EU:n ulkorajoilla oli ennätyskellisen runsasta; laittomia rajanylityksiä havaittiin noin 1,8 miljoonaa, kun taas vuonna 2014 vastaava luku oli 283 000. (Sisäministeriö 2018a, viitattu 10.10.2018.) Kyseinen ilmiö näkyi myös Suomessa, minkä voi huomata tämän opinnäytetyön sivun 20 taulukosta.

Vaikka tilanne laittoman maassa oleskelun suhteen onkin rauhoittunut pakolaiskriisin jälkeen, ovat kehittämistoimet laittoman maassa oleskelun torjunnan kehittämiseen edelleen tärkeitä. Turvapaikanhakijatilanteeseen sisältyy niin maailmanlaajuisesti kuin myös Euroopan sisällä monia epävarmuustekijöitä, joiden seurauksena turvapaikanhakijoiden sekä laittomasti maahan saapuvien ja jäävien määrän arvioiminen tulevaisuudessa on vaikeaa. (Poliisihallitus 2017, 11.)

6.1 Lainsäädännön arviointi ja uudistamismahdollisuudet

Lainsäädännön päivittäminen on ehdottoman tärkeää, sillä sen avulla muuttuviin olosuhteisiin voidaan reagoida paremmin. Lainsäädäntömuutosten avulla voidaan myös vähentää Suomen houkuttelevuutta, jolloin laittomasti maassa oleskelevien määrät vähenevät (Poliisihallitus 2017, 33).

1.1.2019 voimaan astui ulkomaalaislain lakimuutos, jonka myötä maasta karkottamista koskevien täytäntöönpanoa voidaan nopeuttaa tiettyjen tapausten kohdalla. Lakimuutosten taustalla oli pääministeri Sipilän hallitusohjelma, jonka mukaan viranomaisprosesseja turvapaikkahakemusten käsittelyssä nopeutetaan, päätökset palauttamisineen tehdään viipymättä ja väärinkäytöksiä torjutaan sekä törkeisiin rikoksiin syyllistyneiden, rikoksen uusijoiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta poistamista nopeutetaan (Valtioneuvoston kanslia 2015, 38). Aiemmin karkottamista koskevia päätöksiä ei voitu panna täytäntöön ennen kuin ne olivat saaneet lainvoiman. Jos karkotettava oli valittanut päätöksestä hallinto-oikeuteen, hän sai odottaa Suomessa hallinto-oikeuden antamaa päätöstä. Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei estänyt täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus määrännyt toisin. (HE 24/2018, 1.) Lakimuutoksessa tehtiin lisäys ulkomaalaislain 200 §:ään, jonka mukaan karkottamispäätökset voidaan panna täytäntöön jo 30 päivän päästä tiedoksiannosta, jos henkilö on syyllistynyt rikokseen, josta on säädetty

enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta tai jos hän syyllistynyt toistuvasti rikoksiin. Karkottamispäätös voidaan laittaa myös silloin nopeammin käytäntöön, jos karkottamisen perusteena on ollut uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Lisäksi nopeutetun täytäntöönpanon vaatimuksena on se, että korkein hallinto-oikeus ei erikseen kiellä sitä. (HE 24/2018, 44.) Lakimuutoksella tehtiin myös lisäys, jonka mukaan hallinto-oikeuden tulee käsitellä sellaiset valitukset kiireellisenä, joiden karkottamispäätökset perustuvat edellä mainittuihin seikkoihin (HE24/2018, 42).

Myös maahantulokiellon rikkomisen rangaistusta on kovennettu. Suomi oli pitkään ainoa Pohjoismaa, jossa maahantulokiellon rikkomisesta oli säädetty rangaistavaksi ainoastaan sakkorangaistus. Poliisin mielestä kyseinen rangaistus oli riittämätön keino laittoman maahantulon torjumisen kannalta, sillä useat henkilöt jatkavat heille asetetun maahantulokiellon rikkomista. (Poliisihallitus 2017, 28.) Tämän myötä rikoslakiin lisättiin 19.12.2018 kokonaan uusi säännös maahantulokiellon rikkomisesta. Aiemmin ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ”ulkomaalainen, joka tahallaan tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, on tuomittava ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon” (HE 146/2018, 30). Lakimuutoksen jälkeen kyseinen kohta poistettiin kokonaan, ja sen tilalle säädettiin uusi pykälä rikoslakiin. Uuden pykälän mukaan ulkomaalainen henkilö, joka tulee Suomeen määrätystä maahantulokiellosta huolimatta, syyllistyy maahantulokiellon rikkomiseen, ja hänet tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi (RL 17:7b §). Muutoksen tavoitteena oli maahantulokiellon rikkomista koskevien rikosten ennalta ehkäisy sekä maahantulokiellon rikkomisen moitittavuuden korostaminen (HE 146/2018, 20).

Uusimmat lakimuutokset tulivat voimaan 1.6.2019. Kyseiset lakimuutokset käsittelevät uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, sillä kasvavana ilmiönä huomattiin uusintahakemuksien laatiminen ainoastaan siinä tarkoituksessa, että sillä voitaisiin viivyttää maasta poistamista (HE 273/2018, 18). Eesityksen tavoitteena olikin vähentää kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia, ja jatkossa hakijan tulisi esittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kannalta merkitykselliset seikat ja perusteet jo ensimmäisen hakemuksen tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä (HE 273/2018, 1). Tämän saavuttamiseksi ulkomaalaislain 102 §:ään tehtiin lisäys, jonka mukaan uusintahakemuksen tutkiminen edellyttää, että hakemus sisältää tai asiassa on ilmennyt uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Lisäksi tutkittavaksi ottaminen edellyttää sitä, että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä

ole voinut esittää näitä seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Lisäksi maahanmuuttovirastolla on oikeus selvittää tutkittavaksi ottamisen edellytykset pelkästään kirjallisen aineiston perusteella. (HE 273/2018, 49.)

Esityksessä ehdotettiin muutettavaksi myös käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä tilanteissa, jossa hakija on jättänyt ensimmäisen tai myöhemmän uusintahakemuksen (HE 273/2018, 26). Sen myötä ulkomaalaislain 201 §:ään tehtiin lisäys, jonka mukaan sellainen ensimmäinen uusintahakemus, joka ei täytä 102 §:n 3 momentissa säädettyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, ei estä aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa, jos uusintahakemuksen tarkoituksena on vain tämän päätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen. (HE 273/2018, 51.) Lisäksi ulkomaalaislain 95 §:ään koskien kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämistä tehtiin lisäys, jonka mukaan hakemuksen jätettyä poliisi, rajatarkastusviranomaisen tai Maahanmuuttovirasto voi ottaa haltuunsa hakijan matkustusasiakirjan ja pitää sen hallussaan kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Poliisi, rajatarkastusviranomaisen tai Maahanmuuttovirasto antaa matkustusasiakirjan haltuunotosta todistuksen. (HE 273/2018, 49.) Muutoksen katsottiin olevan tarpeellista maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon turvaamiseksi. Moniin maihin pakkopalauttaminen voi olla hyvinkin vaikeaa ja joihinkin maihin se on mahdotonta ilman kansallista matkustusasiakirjaa, ja jos maasta poistamispäätöksen täytäntöönpano ei onnistu, vaikuttaa tämä ratkaisevasti turvapaikkaprosessin loppuun saattamiseen niissä tapauksissa, joissa turvapaikanhakija on saanut kielteisen päätöksen. Matkustusasiakirjan puuttuminen voi myös omalta osaltaan lisätä laitonta maassa oleskelua. Lisäksi monet valtiot eivät myönnä kotimatkatodistusta oman maansa kansalaiselle, jos tämä ei itse halua palata ja näin ollen maasta poistaminen voi estyä, jos alkupe-
räinen matkustusasiakirja ei ole tallessa. (Poliisihallitus 2017, 16.)

6.2 Viranomaisyhteistyön parantaminen

Sujuva viranomaisyhteistyö on erittäin tärkeää Suomeen kohdistetun laittoman maahantulon ja lait-
toman maassa oleskelun tunnistamisessa. Poikkihallinnollinen yhteistyö eri viranomaisten välillä on laittoman maahantulon torjunnassa välttämätöntä, jotta eri organisaatioiden resurssit saadaan hyödynnettyä mahdollisimman tehokkaasti. (Poliisihallitus 2017, 12.)

Maahanmuuttovirastolle siirtyi 1.3.2016 turvapaikkatutkinta ja 1.1.2017 ulkomaalaislupa-asioiden

käsittely poliisilta ja Rajavartiolaitokselta. Muutosten tarkoituksena oli selkiyttää poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston ydintehtäviä. Muutoksen jälkeen poliisille ja Rajavartiolaitokselle jäi ulkomaalaisen oleskeluoikeutta koskevissa asioissa päätösten tiedoksiantoon, maasta poistoon ja ulkomaalaisvalvontaa liittyviä tehtäviä. Muutoksen myötä Maahanmuuttovirastosta tuli käytännössä yksinomainen ulkomaalaisten lupaviranomainen. (HE 64/2016, 1.) Muutosten päätavoitteena oli oleskelulupahakemuksen käsittelyprosessin nopeutuminen ja muuttuminen yksinkertaisemmaksi, kun asiaa ei tarvitse siirtää edestakaisin eri viranomaisten välillä (HE 64/2016, 34). Toimivallan siirron myötä poliisi kuitenkin menetti paljon asiakaskontakteja ulkomaalaisiin, sillä ulkomaalaislupa-asioiden ja turvapaikkatutkinnan yhteydessä poliisi pystyi tekemään myös ulkomaalaisten oleskeluoikeuteen liittyvää valvontaa, mikä puolestaan voi johtaa poliisin kykyyn ennalta estää ja paljastaa rikoksia sekä turvallisuusuhkia. Tämän vuoksi muutosten jälkeen tiedonvaihdon jatkumista pyritään varmistamaan siten, että poliisilla on jatkossakin riittävät tiedot maassa olevista ulkomaalaisista turvallisuustilanteen ylläpitämiseksi, rikosten selvittämiseksi ja paljastamiseksi sekä mahdollisten riskihenkilöiden tavoittamiseksi. (Poliisihallitus 2017, 27.)

Laittoman maahantulon torjunnassa on tärkeää kehittää myös PTR-yhteistyötä, eli Suomen poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyötä. Laki poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 11.9.2009/687 tuli voimaan vuonna 2010. PTR- yhteistyö sallii esimerkiksi viranomaisen suorittaa toisen PTR-viranomaisen puolesta tämän tehtäväalueeseen kuuluvan yksittäisen rikostorjuntaan liittyvän toimenpiteen käyttäen niitä toimenpiteitä, joita se saa käyttää omalla tehtäväalueellaan sille kuuluvissa rikostorjuntatehtävissä (Laki poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta, 2.1 §). PTR-yhteistyö painottuu vakavaan ja rajat ylittävään rikollisuuteen ja sen tavoitteena on edistää viranomaisyhteistyötä siten, että sisäiseen turvallisuuteen liittyvät tehtävät voidaan hoitaa tehokkaasti ja joustavasti (Rajavartiolaitos 2018, viitattu 5.4.2018). On myös esitetty ajatuksia siitä, että puolustusvoimat lisittäisiin PTR-yhteistyöhön, sillä poliisi tekee nykyisin paljon yhteistyötä puolustusvoimien kanssa ja puolustusvoimien lisääminen kyseiseen yhteistyöhön voisi auttaa hankalan ja monimuotoisen virka-apusääntelyn purkamisessa (Poliisi 2017, viitattu 26.4.2018).

PTR-yhteistyötä vahvistettiin viimeksi HE 201/2017 myötä. Sen tavoitteena oli täydentää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä rajanylityspaikoilla, Rajavartiolaitoksen toimitiloissa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Lisäksi Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia täydennettiin poliisin pyynnöstä tai poliisin tukena suoritettavissa tehtävissä. (HE 201/2017, 1.) Ennen lakimuutosta rajavartiolaitain 20 § otsikoitiin ”Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajanylityspaikalla”. Muutoksen jälkeen pykälän otsikko

on seuraavanlainen: ”Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajanylityspaikalla, Rajavartiolaitoksen toimitilassa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella”. (HE 201/2017, 84.) Muutosta perusteltiin siten, että Rajavartiolaitoksen puuttumista yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan toimintaan haluttiin nopeuttaa ja tehostaa alueilla, joilla poliisi ei ole säännönmukaisesti läsnä. Lakimuutoksen jälkeen Rajavartiolaitoksella on pykälissä tarkoitetuilla alueilla oikeus puuttua vakaviin ja nopeasti eteneviin tilanteisiin ilman poliisin erillistä pyyntöä. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon ensisijainen johtovastuu pysyy kuitenkin edelleen poliisilla. (HE 201/2017, 29.) Jos poliisi ottaa Rajavartiolaitoksen alkutoimenpiteiden jälkeen tilanteen johtovastuun, Rajavartiolaitos voi tukea poliisia silloin, kun kyseessä on terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen torjumisesta, vaarallisen henkilön kiinniottamisesta, kokoontumisellaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavan tai liikenteelle esteenä oikeudettomasti olevan väkijoukon hajoittamisesta taikka rikoksilta tai häiriöiltä suojaamisesta (HE 201/2017, 30). Muutoksessa myös laajennettiin Puolustusvoimien virka-apua Rajavartiolaitokselle. Aiemman sääntelyn mukaan Puolustusvoimien virka-apu ei voinut sisältää ampumaaseiden tai sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Rajavartiolain 79 §:ään tehtiin lisäys, jonka mukaan Puolustusvoimilla on erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä oikeus rajavartiomiehen ohjauksessa käyttää sellaisia tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joihin rajavartiomies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa ja joita tilanne huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. (HE 201/2017, 98.) Lakimuutokset astuivat voimaan 11.1.2019.

6.3 Uusien takaisinottosopimusten teko ja palautuksien nopeutus

Takaisinottosopimuksia eli niin kutsuttuja palautussopimuksia on kahdenlaisia: Euroopan unionin takaisinottosopimukset sekä valtioiden kahdenväliset takaisinottosopimukset. Lisäksi on olemassa muitakin takaisinottoa koskevia sopimuksia ja yhteisymmärryspöytäkirjoja. (Sisäministeriö 2018b, viitattu 10.10.2018.)

Euroopan unionilla on perustamissopimuksensa nojalla mahdollisuus tehdä kolmansien maiden kanssa sopimuksia näiden unionin alueella oleskelevien kansalaisten palauttamisesta koti- tai läh-
tömaihinsa. Nämä EU:n tekemät takaisinottosopimukset kattavat kaikki jäsenmaat, jolloin erillisiä kahdenvälisiä sopimuksia ei tarvita. Voimassa olevia takaisinottosopimuksia EU:lla on 17 eri valtion kanssa. EU-sopimusten lisäksi Suomella on edelleen voimassa kahdenvälisiä takaisinottosopimuksia Viron (1996), Latvian (1997), Liettuan (1997), Bulgarian (1998), Romanian (2001), Sveitsin (2010) ja Kosovon (2013) kanssa. (Sisäministeriö 2018b, viitattu 10.10.2018.)

Neuvottelut Irakin, Afganistanin ja Somalian kanssa kahdenvälisten takaisinottosopimusten osalta pyritään saamaan valmiiksi mahdollisimman nopeasti (Sisäministeriö 2018b, viitattu 10.10.2018). Sopimuksissa tulisi huomioida erityisesti mahdollisuus pakkopalautuksiin. Afganistanin osalta asiaan liittyvä yhteistyöpöytäkirja allekirjoitettiin 4.10.2016 (Sisäministeriö 2018c, viitattu 20.10.2018). Irakin ja Somalian kanssa Suomi ei ole onnistunut neuvottelemaan varsinaista takaisinottosopimusta, mutta Irakin kanssa Euroopan unioni on solminut PCA-yhteistyösopimuksen (Partnership and Cooperation Agreement), joka astui voimaan 1.8.2018 ja se sisältää velvoitteen vastaanottaa toisen osapuolen alueella laittomasti oleskelevia henkilöitä (Euroopan neuvosto 2018, viitattu 20.10.2018).

Yhteistyöpöytäkirjojen solmiminen haastavien palautusmaiden kanssa on tärkeää, sillä maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon nopeuttamisella ja tehokkuuden parantamisella on olennainen rooli sekä henkilön oman oikeusturvan kannalta että laittoman maahantulon torjunnan näkökulmasta. Lisäksi se viestii siitä, että kielteisen päätöksen saaneet ulkomaalaiset henkilöt eivät voi jäädä oleskelemaan Suomeen ilman maassa oleskelun oikeutta. Nopea palauttaminen voi myös ennalta estää osaltaan kielteisen päätöksen saaneiden henkilöiden turhautumista ja mahdollista radikalisoitumista. Yhteistyöpöytäkirjojen valmistelun rinnalla kehitetään käytännön toimijoiden yhteistyötä lähtömaiden viranomaisten sekä Frontexin ja muiden EU-toimijoiden kanssa. (Poliisihallinto 2017, 24.)

Ajantasaisen tiedon saaminen muiden maiden tekemistä kielteisistä päätöksistä, niiden vaikutuksista Suomen turvapaikanhakijatilanteeseen sekä laittoman maassa oleskelun tilanteeseen on erittäin tärkeää tilannekuvan parantamiseksi ja varautumissuunnitelmien laatimiseksi. Kielteiset päätökset voivat osaltaan aiheuttaa Dublin-palautuksien huomattavaa kasvua, johon pitäisi pystyä varautumaan. Tämän vuoksi Maahanmuuttovirasto pyrkii luomaan tilannekuvaa lähialueen maiden tilanteesta ajantasaisten varautumissuunnitelmien ylläpitämisen varmistamiseksi ja lisäksi pyritään sopimaan Dublin-palautusten mahdollistaminen pohjoisen maarajan kautta Ruotsiin. (Poliisihallinto 2017, 22.)

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää mitä edellytyksiä maahantulolle on asetettu ja toisaalta, milloin maahantulo on laitonta. Lisäksi opinnäytetyössä oli tarkoitus selvittää, miten viranomaistoiminnassa käytännössä puututaan laittomaan maassa oleskeluun ja millä tavoin laittoman maassa oleskelun torjuntaa voidaan kehittää.

Tutkimustyötä ohjaavat kysymykset olivat:

Mitä laitton maahantulo ja laitton maassa oleskelu varsinaisesti tarkoittaa?

Mitä laittomasta maassa oleskelusta ja sen torjumisesta on laissa säädetty?

Miten viranomaiset voivat puuttua laittomaan maassa oleskeluun ja millä tavoin torjuntatyötä voidaan kehittää?

Työn edetessä huomasin, että monet erilaiset järjestöt käyttävät laittomasti maassa oleskelevan henkilön sijasta termiä paperiton. Tällaisia järjestöjä olivat muun muassa Pakolaisneuvonta ja Punainen Risti. Itse käytin työssäni termiä laittomasti maassa oleskeleva, sillä viranomaistoiminnassa käytetään kyseisestä termiä, eikä paperittomia koskevaa erillistä lainsäädäntöä ole olemassa.

Laittomalla maahantulolla viitataan sellaiseen toimintaan, jossa ulkomaalainen henkilö saapuu maahan ilman että tämän edellytykset sallitulle maahantulolle täyttyvät. Varsinaisina edellytyksinä toimivat erilaiset matkustusasiakirjat ja mahdollisesti myös viisumi. Pidempiaikaista oleskelua varten ulkomaalainen henkilö tarvitsee oleskeluluvan, ja ulkomaalaisen henkilön oleskelu Suomessa on laitonta silloin, jos hänellä ei ole tai hänelle ei ole myönnetty minkäänlaista oleskelulupaa. On myös eräitä poikkeustapauksia, joissa henkilön sallitaan tulla maahan ilman edellytyksen täyttymistä, esimerkiksi jos henkilöllä on jokin humanitaarinen tarve päästä maahan. Sallittuun maahantuloon ja oleskeluun vaikuttaa oleellisesti myös ulkomaalaisen henkilön lähtömaa. Pohjoismaalaisen tai Euroopan unionin kansalaisen on helpompi tulla ja oleskella maassa kuin kolmannen maan kansalaisen, ja heidät on myös huomattavasti vaikeampi poistaa valtiosta verrattuna kolmannen maan kansalaiseen.

Ulkomaalaislaki säätelee pitkälti säännöt ulkomaalaisen henkilön oikeudelle oleskella maassa, sillä siihen on kirjattu maahantulon edellytykset, tarvittavat asiakirjat, oikeus työntekoon ja oleskeluun

sekä erikoistilanteet kansainväliseen suojeluun liittyen. Ulkomaalaisissa on myös ohjeistus laittoman maassa oleskelun torjumiseen, sillä siinä kerrotaan ne toimenpiteet, joilla viranomainen voi poistaa ulkomaalaisen henkilön pois valtiosta ja se myös sisältää ulkomaalaisrikkomuksen määrittelyn. Vaikka valtiolla lähtökohtaisesti onkin oikeus poistaa ulkomaalainen henkilö pois alueeltaan, ei tätä voida tehdä mielivaltaisesti, vaan kansainvälisiä asetuksia ja sopimuksia täytyy noudattaa. Tämä korostuu Euroopan unionin jäsenvaltioissa, sillä EU:n asetukset ja säännökset asettuvat aina kansallisen lainsäädännön edelle. Siksi Suomikin tekee paljon yhteistyötä muiden EU-valtioiden kanssa ja EU on asettanut yhteisiä asetuksia laittoman maassa oleskelun kitkemiseksi. Schengenin alue ja Schengenin rajasäännöstö vaikuttavat erittäin paljon myös Suomen toimintaan, sillä Suomi kontrolloi oman Suomi-Venäjä rajansa vuoksi sekä Schengen-alueen että Euroopan unionin ulkorajaa.

Laittoman maassa oleskelun tullessa ilmi, viranomaisella on oikeus poistaa henkilö maasta. Karkottamisesta puhutaan silloin, kun ulkomaalaisella on tai on ollut oleskelulupa ja hänet poistetaan maasta. Karkottamisen perusteena on yleensä se, että kyseessä oleva henkilö joko oleskelee luvattomasti maassa tai hän on syyllistynyt Suomessa rikoksiin. Käännyttäminen puolestaan tarkoittaa sellaista toimea, jossa ulkomaalaisen henkilön maahantulo estetään tai poistetaan maasta silloin, kun hän ei ole oleskellut Suomessa oleskeluluvan tai Euroopan unionin kansalaisen oleskeluoikeuden mukaisesti. Laittoman maassa oleskelun torjumiseksi viranomainen voi suorittaa maassa ulkomaalaisvalvontaa sekä suorittaa erinäisiä turvaamistoimia kuten ilmoittautumisvelvoitteen antamista, matkustusasiakirjojen haltuunottamista sekä henkilön säilöönottoa. Toiminnassaan viranomaisen on kuitenkin aina otettava huomioon suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteet.

Torjuntatyötä voidaan kehittää parantamalla viranomaisten välistä yhteistyötä. Suomen kohdalla erittäin tärkeää on poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen välinen yhteistyö ja heidän yhteisen toiminnan kehittäminen entisestään laittoman maassa oleskelun torjunnan suhteen. Erityisen tärkeää torjunnan kehittämisessä on myös lainsäädännön, ja erityisesti ulkomaalaislain, päivittäminen, sillä siten voidaan puuttua paremmin muuttuviin yhteiskunnallisiin tilanteisiin.

8 POHDINTAA

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää mitä edellytyksiä maahantulolle on asetettu ja toisaalta, milloin maahantulo muuttuu laittomaksi. Opinnäytetyössä selvitettiin myös sitä, miten viranomaistoinnassa käytännössä puututaan laittomaan maassa oleskeluun ja millä tavoin laittoman maassa oleskelun torjuntaa voidaan kehittää. Lopputuloksena työssä saatiin selville ero laillisen ja laittoman maahantulon välillä sekä myöskin selvitys sille, mitä laittomalla maassa oleskelulla tarkoitetaan ja mikä sen tilanne tällä hetkellä on Suomessa. Myös viranomaisten sallittuja toimia puuttua laittomaan maassa oleskeluun onnistuttiin selvittämään sekä esittelemään keskeisimpiä kehittämisskeinoja sen osalta.

Työni aihe ei entuudestaan ollut itselleni kovinkaan tuttu. Aihe on kuitenkin mielestäni aina ollut mielenkiintoinen, ja pakolaiskriisin myötä siitä tuli myös erittäin ajankohtainen, mikä myös antoi itselleni hyvän syyn keskittää opinnäytetyöskentelyni siihen. Olen tyytyväinen aiheen valintaan, vaikkakin jälkikäteen ajateltuna tutkimuskohdetta olisi mahdollisesti voinut hieman rajata.

Menetelmänä työssä oli lainopillinen tutkimus. Tärkeimpänä lähteenä työssä toimi ulkomaalaislaki ja siihen tehdyt lakimuutokset. Muita tärkeitä tiedonhaun lähteitä olivat muu kansallinen lainsäädäntö, Euroopan unionin direktiivit ja asetukset, kansainväliset sopimukset, oikeuskäytäntö, kirjallisuus sekä viranomaisten tekemät julkaisut. Itse olen menetelmän valintaan tyytyväinen. Laittomaan maassa oleskeluun ja maahantuloon liittyvän lähdeaineiston etsiminen oli erittäin mielenkiintoista ja se oli myös varsin opettavaista. Erilaisiin lakisäännöksiin ja oikeuskäytäntöihin tutustuminen laajensi varsin hyvin omaa osaamistani, ja se on auttanut itseäni myös työelämässä. Sellaista kirjallisuutta, mikä keskittyisi juurikin laittomaan maassa oleskeluun tai maahantuloon ei ollut kovinkaan paljoa. Sen sijaan ulkomaalaisoikeutta laajalti käsitteleviä teoksia löytyi paljonkin, minkä kautta opin hahmottamaan ulkomaalaisoikeutta oikeudenalana paljon aikaisempaa selkeämmin.

Itselleni selvästi suurin ongelma opinnäytetyöskentelyssä oli aikataulu. Aloitin opinnäytetyön suunnittelun jo syksyllä 2017, ja alun perin myös ajattelin saada opinnäytetyön valmiiksi kyseisen syksyn tai kevään 2018 aikana. Suunnitelmani kuitenkin muuttuivat siviilipalveluksen suorittamisen ja siihen liittyvien asioiden järjestämisestä johtuen. Vuosi 2018 kuluikin pitkälti kyseisen palveluksen parissa, mutta samalla kuitenkin onnistuin jonkin verran työstämään opinnäytetyötä. Vaikka opin-

näytetyön aikataulun venymiseen oli hyvä syy, olisin siltikin itse voinut kiinnittää enemmän huomiota ajanhallintaan, sillä pitkän aikahaarukan takia työskentely oli ajoittain hieman takkuilevaa ja sen vuoksi työn viimeistely kevään 2019 aikana oli myöskin haasteellista. Onneksi viivästyminen ei kuitenkaan vaikuttanut työni ajankohtaisuuteen, ja opinnäytetyöni aihe on edelleenkin hyvin relevantti. Aikataulutukseen liittyviä ongelmia lukuun ottamatta olen varsin tyytyväinen opinnäytetyöhöni, ja opinnäytetyöprosessia kokonaisuudessaan pidän positiivisena ja hyödyllisenä kokemuksena.

Ulkomaalaislakiin on tehty paljon tuoreita muutoksia, ja niihin olisikin mielenkiintoista palata parin vuoden päästä, kun uusia säännöksiä on sovellettu käytännön tilanteissa. Jatkotutkimuksen aiheena voisikin mielestäni olla se, että onko lakimuutoksilla käytännössä onnistuttu hillitsemään laitonta maassa oleskelua.

LÄHTEET

Aer, J. 2016. Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent Oy.

Dublin III–asetus. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013. EUVL L 180, 29.6.2013, s. 31—59.

Euroopan ihmisoikeussopimus. Laki ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä, SopS 18/1990.

Euroopan muuttoliikeverkosto. 2011. Viisumipolitiikka maahanmuuton väylänä. Hakupäivä 8.10.2018, <http://www.emn.fi/files/521/EMN-Visa-Study-fi-FINAL-251111.pdf>.

Euroopan muuttoliikeverkosto. 2018. Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkaraportti – Suomi 2017. Hakupäivä 5.3.2019, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/09a_fin-land_arm2017_en.pdf.

Euroopan neuvosto. 2018. Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Iraq, of the other part. Viitattu 20.10.2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2011007>.

Euroopan parlamentti. 2018. Maahanmuuttopolitiikka. Viitattu 25.7.2018, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/152/maahanmuuttopolitiikka>.

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02). Euroopan unionin virallinen lehti nro C 326, 26. lokakuuta 2012. Hakupäivä 3.3.2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=FI>.

EUR-lex. 2019. Schengenin sopimus ja yleissopimus. Viitattu 3.5.2019, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=fi.

HE 28/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 201/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolaiton ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 24/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 64/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 146/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 17 luvun, ulkomaalaislain 185 §:n ja aluevalvontalain 44 §:n muuttamisesta.

HE 273/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Juvonen, A. 2012. Maahanmuuton juridiikkaa – Käytännön käsikirja. Porvoo: Edita Publishing Oy.

Kallio, H., Kotkas, T. & Palander J. 2018. Ulkomaalaisoikeus. Helsinki: Alma Talent Oy.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus, SopS 8/1976.

KHO:2016:199.

KHO:2017:121.

Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus, SopS 59/1989.

Laki poliisiin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 11.9.2009/687.

Leitzinger, A. 2010. Mansikkamaan vartijat - Muistelmia ulkomaalaishallinnosta eri vuosikymmeniltä. Helsinki: East-West Books.

Maahanmuuttovirasto. 2019a. Oleskeluluvan voimassaolo ja lupatyypit. Viitattu 8.4.2019, <https://migri.fi/oleskelulupatyypit>.

Maahanmuuttovirasto. 2019b. Turvapaikka. Viitattu 10.4.2019, <https://migri.fi/turvapaikka>.

Poliisi. 2017. Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen puhe Oulun poliisilaitoksen juhlaseminaarissa 7.4.2017. Viitattu 26.4.2018, http://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/58319_170407_Poliisiylijohtaja_Seppo_Kolehmainen_puhe_Oulun_poliisilaitoksen_juhla.pdf?9574454a631cd588.

Poliisihallitus. 2015. Poliisin ohje. Viitattu 25.5.2018, https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polisenaxwwwstructure/61340_Ulkomaalaisvalvonta.pdf?76ca1d2340c8d488.

Poliisihallitus. 2017. Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisen toimintaohjelman vuosille 2017–2020. Helsinki: Lönnberg Print. Hakupäivä 2.2.2018, https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/julkaisut/julkaisu/laittoman_maahantulon_ja_maassa_oleskelun_vastainen_toimintaohjelma_2017-2020?docID=58035.

Poliisilaki 22.7.2011/872.

Rajavartiolaitos. 2018. Rikostorjunta. Viitattu 5.4.2018, <https://www.raja.fi/tehtavat/rikostorjunta>.

Rajavartiolaki 15.7.2005/578.

Rikoslaki 19.12.1889/39.

Schengenin rajasäännöstö. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 399/2016. EUVL L 77, 23.3.2016, s. 1—52.

Sisäministeriö. 2018a. Laitonta maahantuloa ehkäistään viranomaisyhteistyöllä. Viitattu 10.10.2018, <https://intermin.fi/maahanmuutto/laittoman-maahanmuuton-torjunta>.

Sisäministeriö. 2018b. Palautussopimukset. Viitattu 10.10.2018, <http://intermin.fi/maahanmuutto/vapaaehtoinen-paluu-ja-palauttaminen/palautussopimukset>.

Sisäministeriö. 2018c. Finland and Afghanistan signed a joint declaration on the return of Afghan asylum seekers. Viitattu 20.10.2018, https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/suomi-ja-afghanistan-allekirjoittivat-yhteistyopoytakirjan-turvapaikanhakijoiden-paluu-1?_101_INSTANCE_jy-FHKc3on2XC_languageld=en_US.

Sopimus pakolaisten oikeudellisesta asemasta, SopS 77/1968.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Tullilaki 29.4.2016/304.

Ulkoasianministeriö. 2018. Viisumi Suomeen. Viitattu 20.4.2019, <https://um.fi/viisumi-suomeen>.

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301.

Valtioneuvoston kanslia. 2015. Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Edita Prima. Hakupäivä 18.4.2019, https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf.