



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU

Uuden edellä

Yli rajojen - poikkihallinnollinen toimintaohjelma laittoman maahantulon ennaltaehkäisemiseksi

Poutanen, Mia

Laurea-ammattikorkeakoulu
Leppävaara

Yli rajojen -
poikkihallinnollinen toimintaohjelma laittoman
maahantulon ennaltaehkäisemiseksi

Mia Poutanen
Turvallisuusosaaminen
Opinnäytetyö
Syyskuu, 2012

Mia Poutanen

Across the borders - an intersectoral action plan for the prevention of illegal immigration

Year 2012 Pages 44+42

The purpose of this study was to draft a cross-administrative action plan of combat illegal immigration for years 2012 to 2015. The objective of the program is that the vision for combatting illegal immigration is still valid in 2015. According to the vision *the situation as regards illegal immigration to Finland will remain under control, and the measures for combatting illegal immigration will be both credible and effective. Measuring and monitoring actions to combat illegal immigration will be arranged in a way that recognises and reacts to the reality of the situation. The actions to be taken will be dimensioned in proportion to the situation.*

The action programme contains 22 recommendations for measures for which various authorities have responsibility. The main authorities involved in implementing the recommendations are the Police, the Finnish Border Guard, the Finnish Immigration Service, the Ministry of the Interior Immigration Department and the Ministry of Foreign.

In the action plan against illegal immigration, both the combatting of illegal immigration and the recommended measures have been divided into four areas:

- 1) action in countries of origin and transit countries,
- 2) action in neighbouring areas,
- 3) actions on external borders and
- 4) activities within the country.

Data collection of this study consisted of meetings with various actors in the immigration administration involved with illegal immigration and also the statements from approximately 30 authorities and non-governmental organisations. This means that a broad coalition of public authorities, organisations and businesses were involved in the preparation.

The literature and the comprehensive publication used in conducting the study include among others government programs, situation reports, national and EU-legislation and the final report of the action plan against illegal immigration in Finland for 2010-2011

The action program has been accepted by the commissioner. The program was introduced forward by the commissioner for evaluating and possibly executing the program. This debate is still going on. The version of the action program attached this study is not neither the final nor the enforceable action program. It is the proposal of the commissioner. In addition, the commissioner has decided to translate the action plan into English for easier utilization in international authority co-operation forums.

Key words: intersectoral, illegal immigration, authority co-operation, action plan

Sisällys

1 Johdanto	6
2 Kehittämistehtävä - mitä ja miksi	7
2.1 Kehittämistehtävän tavoitteet.....	7
2.1 Toimeksianto	7
2.2 Käsitteitä	8
2.3 Kehittämistehtävän sisältöä ohjanneet poliittiset asiakirjat sekä muut rajaukset	9
3 Kehittämistyön tietoperusta.....	12
3.1 Kansallisesti keskeisimmät toimijat.....	14
3.2 Schengenin säännöstö, Schengen-alue sekä sisä- ja ulkorajat	15
3.3 Schengenin rajasäännöstö	16
3.4 Euroopan unionin nelitasoinen rajaturvallisuusjärjestelmä ja rajaturvallisuusstrategia	17
3.5 Kansallisia ja kansainvälisiä strategia-asiakirjoja	19
3.6 Ajankohtaiset tilannekuva-asiakirjat	21
3.7 Lainsäädäntö	22
3.8 Aiheeseen liittyviä tutkimuksia	24
4 Kehittämistehtävän suorittaminen	25
4.1 Kehittämistyön prosessista	25
4.1.1 Tausta-aineiston valmistelu	25
4.1.2 Työ ja miten se tehtiin.....	26
4.1.3 Tärkeitä virstanpylväitä	28
4.2 Tiedonkeruu ja - analysointi	29
4.3 Menetelmällinen perusta.....	30
4.4 Saavutettu lopputulos	34
5 Työn arviointi.....	36
5.1 Tuotoksen arviointi	36
5.2 Työskentelyn arviointi	37
6 Lopuksi	38
Lähteet	41
Liite 1	44

LIITE 1 Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2012-2015

1 Johdanto

Euroopan komission arvion mukaan Euroopan Unionin alueella arvioidaan oleskelevan laittomasti noin 8 miljoonaa ihmistä. Heistä 80 prosentin arvioidaan oleskelevan Schengenin alueella. Yli puolet laittomista maahanmuuttajista on todennäköisesti tullut EU:n alueelle laillisesti, mutta jäänyt sinne sallitun oleskeluajan päätyttyä. Euroopan unionin alueella pidätettiin vuonna 2011 yli 600 000 laitonta maahanmuuttajaa.

Suomessa asui vuonna 2011 vakinaisesti noin 183 000 ulkomaalaista. Kasvuvauhti on 12 000-15 000 henkilöä vuodessa (Maahanmuuttoviraston vuosikertomus 2011, 3). Viime vuosina Suomen viranomaiset ovat tavanneet laittomasti maassa oleskelevia ulkomaalaisia vuosittain 2000 - 7000 kappaletta. Yli 90 % laittomista maahantulijoista saapuu Suomeen Schengenin sisärajojen kautta.

Laiton maahantulo ja maassa oleskelu aiheuttaa yhteiskunnalle huomattavia taloudellisia kustannuksia, joiden merkitys korostuu erityisesti laittoman työnteon yhteydessä, perusteetomasti maksettuna sosiaaliturvana sekä viranomaistoiminnan kustannuksina. Laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun liittyy yhä enemmän kansainvälistä järjestäytyntä rikollisuutta, kuten ihmiskuljetusta ja ihmiskauppaa, jonka on arvioitu kolmanneksi tuottoisin rikollisuuden muoto huume- ja asekaupan jälkeen. Laittoman maahantulon torjunta on tehokainta ja yhteiskunnalle edullisinta, kun laitton maahantulo pystytään torjumaan ennen Schengen-alueelle pääsyä. Kansainvälisesti on arvioitu, että yksi ennalta estetty laitton maahantulo säästää yhteiskunnan varoja 30.000 - 50.000 euroa.

Laittoman maahantulon torjunta on osa valtion sisäistä turvallisuutta. Syrjäytyminen on sisäisen turvallisuuden keskeisin uhka ja laittomasti maassa olevilla on erityisen suuri riski syrjäytyä. Sekä yksilöiden itsensä että yhteiskuntajärjestyksen säilymisen kannalta on tärkeä ehkäistä laitonta maahanmuuttoa ja tukea toimenpiteitä, jotka ohjaavat ulkomaalaisia saapumaan laillisesti maahan.

Laittoman maahantulon torjunta on usein yhdistetty vain ulkorajavalvonnan yhteydessä tapahtuvaksi toiminnaksi. Todellisuudessa laittoman maahantulon ennalta estämisessä on mukana laaja joukko eri hallinnonalojen toimijoita. Euroopan Unionissa väestön vapaa liikkuvuus on toteutettu vuonna 1985 tehdyllä Schengenin sopimuksella. Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995 sekä Schengenin sopimukseen 25.3.2001. Schengenin sopimukseen liittyneiden maiden rajoilla ei tehdä rajatarkastuksia vaan liikkuminen näiden maiden välillä on vapaata. Schengenin sopimukseen liittyessään Suomi sitoutui tehostamaan sisämaan ulkomaalaisvalvontaa kompensoidakseen sisärajatarkastusten poistumisesta aiheutuvia haittoja.

Ulkomaalaisen oikeusasemaa on viime vuosina pyritty lainsäädäntöteitse lähentämään Suomen kansalaisten oikeusasemaan. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä perusoikeussäännösten suojaa laajennettiin koskemaan myös maassa oleskelevia ulkomaalaisia, mistä poikkeuksena ovat vain vaalioikeudet ja ulkomaalaisen oikeus oleskella maassa, josta säädetään lailla. Ulkomaalaisella ei siis ole absoluuttista oikeutta saapua Suomeen ja oleskella Suomessa vaan valtioilla on oikeus kansainvälisen oikeuden periaatteiden mukaisesti säännellä liikumista rajojensa yli. Valtioilla on myös oikeus säännellä muiden kuin kansalaistensa maahantuloon, oleskeluun, maasta poistamiseen ja kansalaistamiseen liittyviä edellytyksiä.

2 Kehittämistehtävä - mitä ja miksi

2.1 Kehittämistehtävän tavoitteet

Tämän kehittämistehtävän tarkoituksena on valmistella virkamiestyöryhmän toimeksiannosta poikkihallinnollinen laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma viranomaisille. Toimintaohjelman tulee ulottua vuoteen 2015.

Kehittämistehtävän tavoitteena on selvittää ja kirjata toimintaohjelman muotoon, minkälaisia toimenpiteitä viranomaisten toiminnan tueksi tulisi toteuttaa nykyisen, hallinnassa olevan tilanteen ylläpitämiseksi siten, että Suomesta ei tulevaisuudessakaan tulisi houkutteleva maa laittomasti maassa oleskeleville. Kehittämistehtävän tavoitteena on myös luoda mekanismi toimintaohjelman toimenpidesuosituksen toteutumisen varmistamiseksi.

Viranomaiset ja muut toimijat voivat hyödyntää kehittämistyössä esiin nostettuja toimenpidesuosituksia pyrkiessään torjumaan laitonta maahantuloa kullekin viranomaiselle asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Toimintaohjelmaan kootaan yhteen laittoman maahantulon hallintaa ja torjuntatyötä tukevat toimenpidesuositukset perusteluineen siten, että niiden toteutumista on helppo seurata ja ottaa osaksi viranomaisten kehittämistoimia. Toimintaohjelma koskee monia hallinnonaloja ja sen vuoksi tarkoituksena on, että ohjelman hyväksymismenettely ja seurantaprosessi tukee mahdollisimman hyvin eri viranomaisten vahvaa sitoutumista toimenpiteiden toteuttamiseen ohjelman toimikauden aikana.

2.1 Toimeksianto

Tutkimuksellinen kehittämistyö voi saada alkunsa organisaation kehittämistarpeista tai halusta saada aikaan muutoksia (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2009, 19). Laittoman maahantulon torjunta on osa valtion sisäistä turvallisuutta. Valtioneuvosto hyväksyi 8.5.2008 Sisäisen tur-

vallisuuden ohjelman vuosille 2008-2011¹. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimenpidesuosituksen toteuttamiseksi laadittiin vuonna 2009 ensimmäinen Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma vuosille 2010-2011². Toimintaohjelma rakennettiin mukaillen Euroopan unionin yhdennettyä rajaturvallisuusstrategiaa, jonka mukaan laitonta maahantuloa tulee torjua lähtö- ja kauttakulkumaissa, lähialueilla, ulkorajoilla ja sisämaassa. Ohjelmaan sisältyi noin 30 toimenpidesuositusta, jotka oli vastuutettu eri viranomaisille. Toimintaohjelman painopisteenä oli laittoman maahantulon torjunnan kehittäminen sisämaassa sekä laittoman maahantulon torjunnan kohdentaminen etupainotteiseen toimintaan, jotta kalliisiin jälkikäteisiin toimenpiteisiin ei tarvitsisi ryhtyä.

Ensimmäisessä laittoman maahantulon vastaisessa toimintaohjelmassa edellytettiin Sisäisen turvallisuuden ohjelman vaatimusten mukaisesti, että toimintaohjelman ohjausryhmäksi määritelty Laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmä (myöh. virkamiestyöryhmä), arvioi ja raportoi ensimmäisen ohjelman toteutumisesta ja huolehtii toimintaohjelman päivityksestä ohjelmakauden päätyttyä. (Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2010-2011 2009, 5.)

Vuoden 2012 alussa virkamiestyöryhmä valtuutti minut valmistelemaan jatkoa aiemmalle toimintaohjelmalle, jonka toimikausi oli juuri päättynyt. Ennen kun uusi toimintaohjelma voitiin laatia, valmisteltiin loppuraportti ensimmäisen toimintaohjelman tuloksista sekä laittoman maahantulon torjunnan arviointiraportti (myöh. arviointiraportti) vuodesta 2011.

Kun sain toimeksiannon hoitaa virkатыönä Laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman vuosille 2012-2015 sekä siihen liittyvät tausta-asiakirjat, totesin, että saamani toimeksianto soveltuu hyvin ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon lopputyöksi, sillä toimintaohjelman tavoitteena on saada aikaan muutoksia eräiden valtiohallinnon organisaatioiden tapaan ja mahdollisuuksiin hoitaa tehtäviään laittoman maahantulon torjunnassa.

Opinnäytetyön kehittämiskysymykset ovat: Mitkä ovat laittoman maahantulon torjunnan kehittämisen merkittävimmät keinot ja toimenpiteet, ketkä panevat ne täytäntöön ja miten täytäntöönpano varmistetaan? Toimintaohjelmalla pyritään vastaamaan ensisijaisesti näihin kysymyksiin.

2.2 Käsitteitä

Laiton maahantulo ja maassa oleskelu tarkoittavat luvatonta maahantuloa ja oleskelua, jolloin ulkomaalaisella ei ole häneltä ulkomaalaislain ja /tai Schengenin rajasaännösten mu-

¹ Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. 2008. Sisäasiainministeriön julkaisu 16/2008: Sisäasiainministeriö.

² Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2010 - 2011. Poliisin ylijohdon julkaisusarja. 5.2009. Sisäasiainministeriö

kaan vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa tai muuten oikeutta saapua Suomeen ja /tai oleskella Suomessa. Ulkomaalaisella ei ole absoluuttista oikeutta saapua Suomeen vaan Suomella on oikeus säännellä niistä edellytyksistä, joiden vallitessa maahantulon tai maassa oleskelun oikeus ulkomaalaiselle syntyy. Laittomalla maahantulolla tarkoitetaan toimintaa, jossa maahantuloa, maassa oleskelua tai maasta lähtöä koskevia kansainvälisiä tai kansallisia sopimuksia, lakeja ja määräyksiä rikotaan joko tilapäis- tai pysyväisluonteisesti. Laillinen maahantulo muuttuu laittomaksi maassa oleskeluksi, jos henkilö jää maahan sallittua pidemmäksi ajaksi tai muuttaa oleskelutarkoitustaan ilman viranomaisen siihen edellyttämää lupaa.

Laittoman maahanmuuton torjunnalla tarkoitetaan viranomaisten toimintaa laittoman maahantulon ja laittoman maassa oleskelun sekä siihen liittyvien ilmiöiden, muun muassa ihmiskaupan, estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä asiaan liittyviä erilaisia turvatoimenpiteitä sekä tiedoksianto- ja täytäntöönpanotoimia. Lisäksi päätöksenteko ulkomaalaisen viisumi-, oleskeluoikeus- ja maasta poistamisasioissa sekä toimiva turvapaikkajärjestelmä ovat osa laittoman maahantulon torjuntaa. Laittoman maahantulon torjuntaan osallistuvat useat viranomaiset, tyypillisimmin Rajavartiolaitos, Poliisi, Maahanmuuttovirasto ja ulkoasiainministeriön edustustot ulkomailla.

Ulkomaalainen voidaan määritellä monella tapaa. Ulkomaalainen on vieraan valtion kansalainen tai kansalaisuutta vailla oleva henkilö. Ulkomaalaisella voidaan puhemielessä tarkoittaa muun maan kuin Suomen kansalaista. Joku taas voi puhua ulkomaalaisesta pelkän ulkonäön perusteella tietämättä henkilön todellista kansalaisuutta. Usein kuulee puhuttavan myös kolmannen maan kansalaisesta. Tässä työssä ulkomaalainen termillä tarkoitetaan ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n määritelmän mukaisesti henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan muun maan kansalaista kuin unionin kansalaista ja häneen rinnastettavaa³.

Poikkihallinnollisella yhteistyöllä tarkoitetaan eri hallinnonalojen asiantuntijoiden ja ammattilaisten yhteistyötä, laaja-alaista verkostoyhteistyötä ja yhteisten resurssien tehokasta käyttöä, jolla pyritään huomioimaan ainakin kaikkien asian valmistelussa mukana olevien (useiden) toimijoiden näkökulma ja mahdollisuudet torjua laitonta maahantuloa

2.3 Kehittämistehtävän sisältöä ohjanneet poliittiset asiakirjat sekä muut rajaukset

Tämän opinnäytetyön tehtävänä oli luoda valtionhallinnon eri toimijoille laittoman maahantulon vastainen konkreettinen toimintaohjelma, jonka avulla viranomaiset voivat yksin ja yhdessä (poikkihallinnollisesti) toteuttaa valtionhallinnon asettamia tavoitteita laittoman maahan-

³ Ulkomaalaislain 3 §:n mukaan *unionin kansalaisella ja häneen rinnastettavalla* tarkoitetaan Euroopan unionin (EU) jäsenvaltion sekä Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaista;

tulon torjumiseksi ja maahanmuuttopoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Toimintaohjelman tavoitteena oli yksilöidä kehittämistoimia, joita noudattamalla valtionhallinnon asettamiin tavoitteisiin voitaisiin päästä eri hallinnonaloilla.

Toimintaohjelman tehtävänä on ensisijaisesti palvella valtionhallinnon viranomaisia luomalla niille nykyistä paremmat edellytykset toimia laittoman maahantulon torjunnassa. Toisaalta ohjelman avulla pyritään myös yksilön eli maahanmuuttajan oikeusturvaa vahvistaviin toimiin siten, että laillisten maahantulokeinojen suosimista pyritään tukemaan ja edistämään.

Toimintaohjelman sisältö ja painopisteet valittiin kahden merkittävän poliittisen asiakirjan sisällön perusteella. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa on useita kirjauksia, jotka liittyvät laittoman maahantulon torjuntaan. Hallitusohjelma edellyttää muun muassa, että laittoman maahantulon järjestämistä koskevat lainsäädännön uudistustarpeet selvitetään ja laittoman ulkomaisen työvoiman käytön tutkintaa ja torjuntaa tehostetaan sekä jälkimmäiseen toimintaan erikoistuneen ja organisoidun poliisityön voimavaroja vahvistetaan. Ohjelman mukaan rajavalvontaviranomaisten toimintakyky tulee turvata ja poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyötä syventää, samoin näiden yhteistyötä syyttäjäviranomaisten kanssa. Hallitusohjelmassa ennakoidaan myös EU:n ja Venäjän välisen viisumivapauden mahdollista voimaan saattamista. Laittoman maahantulon torjuntaan läheisesti liittyviä viranomaisprosesseja pyritään myös nopeuttamaan hallitusohjelman tuella.

Hallitusohjelman mukaan hallitus pyrkii maahanmuuttajien työllisyysasteen nostamiseen, vaikuttavampaan kotouttamispolitiikkaan, turvapaikkahakemusten nopeampaan käsittelyyn ja tehokkaaseen syrjinnän torjumiseen. Lisäksi EU:n yhteistyötä laittoman maahanmuuton lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tiivistetään. Hallitus toimii myös sen puolesta, että laittomasti Eurooppaan saapuneet kolmansien valtioiden kansalaiset ja turvapaikanhakijat saavat asianmukaisen kohtelun ja ylläpidon siinä jäsenvaltiossa, johon he ensiksi saapuvat.

Turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttaminen oli jo Vanhasen hallituskaudella ajankohitaiseksi noussut asia. Kataisen hallitusohjelman mukaan turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi varmistetaan riittävä käsittelijöiden määrä, viranomaisten yhteistyötä tehostetaan ja maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismalli MPR eli Maahanmuuttoviraston, Poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoimintamalli otetaan käyttöön.

Maasta poistamispäätösten tehokas täytäntöönpano toimii tehokkaana ennalta ehkäisevänä keinona laittoman maahantulon torjunnassa. Vaikka Suomi on jo yksi Euroopan tehokkaimmista maista maasta poistamispäätösten täytäntöönpanossa⁴, edellyttää hallitusohjelma, että kielteisestä turvapaikkapäätöksestä johtuvat käännytykset pannaan toimeen nykyistä nope-

⁴ EMN:n tutkimuksen *Annual Report on Migration and International Protection Statistics 2008* mukaan keskimäärin noin 30 prosenttia Euroopassa annetuista maasta poistamispäätöksistä johtaa maasta poistamiseen eli päätöksen täytäntöönpanoon. Suomessa poliisi vastaa maasta poistamispäätösten täytäntöönpanosta. Suomessa keskimäärin 65 prosenttia maasta poistamispäätöksen saaneista pystytään palauttamaan takaisin lähtömaahan.

ammin. Suomi pyrkii Kataisen hallituskaudella saattamaan voimaan kahdenvälisiä palautusso-
pimuksia sellaisten maiden kanssa, joissa olosuhteet ovat parantuneet ja turvapaikanhakijoi-
den paluu alkuperämaihin on mahdollista (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma
22.6.2011, 26-28). Hallituskauden aluksi maahantuloasiat koottiin sisäasiainministeriön alai-
suuteen ja kotouttamiseen liittyvät asiat siirrettiin sisäasiainministeriöstä työ- ja elinkeinomi-
nisteriöön. Toimenpidesuosituksia, jotka eivät sisälly tai joiden ei voitu katsoa olevan yhden-
suuntaisia hallitusohjelman tavoitteiden kanssa, ei otettu mukaan toimintaohjelmaan.

Toinen toimintaohjelman sisällön rajaukseen vaikuttanut poliittinen asiakirja on Sisäisen tur-
vallisuuden ohjelma vuosille 2008-2011. Sisäisen turvallisuuden ohjelman (STO) tavoitteet
ulottuvat vuoteen 2015. Näiden tavoitteiden mukaan Suomi on Euroopan turvallisin maa
vuonna 2015. Eräänä keinoina tähän tavoitteeseen pääsemiseksi STO:n toimenpidesuositukset
(6.3 ja 6.4) edellyttivät, että laaditaan kansallinen laittoman maahantulon vastainen toimin-
taohjelma. Sisäisen turvallisuuden ohjelman yhtenä painopisteenä oli rajaturvallisuus, laitto-
man maahantulon torjunta ja tullivarmuus. Ohjelmassa linjattiin rajaturvallisuuteen ja lait-
toman maahantulon torjuntaan liittyväksi *yleiseksi tavoitteeksi*, että viranomaisyhteistyöllä
ennalta estetään ja paljastetaan Suomeen suuntautuvaa laitonta maahantuloa ja sen järjes-
tämistä, ihmiskauppaa, kansalaisten turvallisuutta uhkaavien tavaroiden maahan tuontia ja
muuta rajat ylittävää rikollisuutta.

Sektoriiin liittyvinä *keskeisinä kehittämiskohteina* mainittiin muun muassa Euroopan unionin
ulkorajan merkityksen kasvamiseen, Schengen-alueen laajentumiseen ja unionin sisäisen lii-
kuvuuden lisääntymiseen liittyvät rajaturvallisuuden haasteet ja kehittämistarpeet sekä sisä-
rajatarkastukset korvaavien menetelmien kehittäminen. Lisäksi kehittämiskohteena mainittiin
osallistuminen Euroopan unionin yhtenäiseen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan, lait-
toman maahanmuuton torjuntaan sekä unionin monivuotiseen vapauden, turvallisuuden ja
oikeuden alueen ohjelmaan sekä yhteistyön kehittämiseen Venäjän ja Baltian maiden sekä
kansallisten toimijoiden kanssa. (Turvallinen elämä jokaiselle 2008, 41-43.)

Näiden Sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteiden ohjaamana vuonna 2009 laadittiin poik-
kihallinnollinen Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma vuosille 2010-2011. Tämän
toimintaohjelman toteutumisen seurannan perusteella ja STO:n tavoitteiden määrittelemänä
on syntynyt käsillä olevan kehittämistehtävän tuloksena valmisteltu toimintaohjelma vuosille
2012-2015.

Kehittämistehtävän sisältöön keskeisimmin vaikuttaneet ja sisältöä rajanneet asiakirjat ovat
siis olleet pääministeri Kataisen hallitusohjelma ja Sisäisen turvallisuuden ohjelma vuosille
2008-2011. Poliittisten ohjausasiakirjojen lisäksi kehittämistyönä tehtyä toimintaohjelmaa
rajattiin myös muilla perusteilla.

Toimintaohjelma koskee vain Suomen valtionhallinnon organisaatioita, vaikka kaikkien Schengen-alueen valtioiden toimilla on vaikutuksia myös Suomen laittoman maahantulon tilanteeseen. Suomen viranomaisista toimintaohjelma on kohdennettu erityisesti niiden viranomaisten toimiin, joiden tehtäviin laittoman maahantulon torjuminen voidaan välittömästi tai osin myös välillisesti katsoa kuuluvan. Kehittämistehtävässä pyrittiin laajempaan poikkihallinnollisuuteen kuin ensimmäisessä laittoman maahantulon vastaisessa toimintaohjelmassa. Mukaan otettiin sisäasianhallinnon viranomaisten ja ulkoasiainministeriön lisäksi useiden muiden ministeriöiden alaisuuteen kuuluvia organisaatioita, koska näillä hallinnonaloilla voidaan katsoa voitavan vaikuttaa positiivisesti laittoman maahantulon tilanteeseen Suomessa, mikäli yhteistyötä ja valmiuksia toimia kehitetään entisestään.

Toimintaohjelman toimenpidesuosituksien ulkopuolelle rajattiin niin sanotut kolmannen sektorin toimijat, vaikka joidenkin kolmannen sektorin toimijoiden voidaan hyvinkin katsoa olevan merkittävässä roolissa laittoman maahantulon torjunnassa - erityisesti silloin, kun puhutaan haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojelemisesta. Perusteluna kehittämistehtävä rajaamiselle vain valtionhallinnon viranomaisiin, on toimintaohjelman ohjausmekanismi. Toimintaohjelman toteutumisen seuranta on mahdollista toteuttaa eri ministeriöiden ja virastojen tuloseurannan osana. Vaikka toimintaohjelman toimenpidesuositukset rajattiin koskemaan valtionhallinnon viranomaisia, otettiin kolmannen sektorin toimijat huomioon ohjelman valmistelutyössä, jotta ohjelman sisältö olisi mahdollisimman monipuolinen.

Toimintaohjelmassa käsitellään vain vähän laittoman maahantulon teoriaa ja tilannetta, sillä organisaatioiden, joita toimintaohjelma koskee, odotetaan tuntevan laittoman maahantulon tilanteen ja sen mahdolliset vaikutukset omaan hallinnonalaansa. Lisäksi tilanteesta ja ilmiöistä on saatavilla ajantasaista tietoa muuta kautta.

3 Kehittämistyön tietoperusta

Sekä laillinen että laitton maahanmuutto on Suomessa varsin alhaista sekä määrällisesti että suhteellisesti mitattuna. Laitton maahantulon Euroopan unionin alueelle on kuitenkin jatkunut voimakkaana ja siihen liittyy yhä enemmän kansainvälistä järjestäytyntä rikollisuutta, kuten ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa. Schengen-valtioiden välinen vapaa liikkuvuus vaikuttaa siihen, että laittomasti Euroopan alueelle päässeillä ja oleskelevilla on mahdollisuus ilman rajatarkastuksia päästä myös Suomeen.

Laittoman maahantulon torjuntaa kuvaavaksi visioksi on määritelty vuonna 2010 seuraavaa: "Laittoman maahantulon tilanne pysyy Suomessa hallittuna ja toimenpiteet laittoman maahantulon torjumiseksi ovat sekä uskottavia että tehokkaita. Torjunnan mittaaminen ja seuranta on järjestetty tilanteen todellisen kehittymisen tunnistavalla ja siihen reagoivalla tavalla.

Torjuntatoimet on mitoitettu tilanteen vaatimalla tavalla.” (Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2010-2011 2009.)

Visioon perustuen laittoman maahantulon torjunnan tavoitteena on, että viranomaisyhteistyöllä ennalta estetään ja paljastetaan Suomeen suuntautuvaa laitonta maahantuloa ja sen järjestämistä, ihmiskauppaa ja muuta rajat ylittävää rikollisuutta. Toiminnan tavoitteena on myös hallinnassa olevan tilanteen ylläpitäminen ja ennalta ehkäisevien toimenpiteiden kehittäminen osana Euroopan unionin jäsenmaiden ja Schengen-maiden sekä laittoman maahantulon lähtömaiden yhteistyötä.

Laitonta maahanmuuttoa voidaan torjua muun muassa tehokkaalla rajavalvonnalla, viisumipolitiikkaa hyödyntäen, tehokkaalla paluupolitiikalla sekä laittomaan maahantuloon ja oleskeleluun liittyvän rikostorjunnan ja rikoksista rankaisemisen keinoin. Myös kansainvälinen poliisiyhteistyö ja tietojenvaihto, oikean informaation levittäminen Suomen politiikasta, laillisten maahanmuuttokanavien kehittäminen, ulkomaalaisvalvonta maan sisällä sekä tehokas ja oikeudenmukainen lupahallinto ovat keinoja laittoman maahantulon torjunnassa. (Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2010-2011 2009, 7.)

Laittoman maahantulon torjunta on tehokkainta ja yhteiskunnalle edullisinta, kun laitton maahantulo pystytään torjumaan ennen Schengen-alueelle pääsyä. Kansainvälisesti on arvioitu, että yksi ennalta estetty laitton maahantulo säästää yhteiskunnan varoja 30.000 - 50.000 euroa. Jälkikäteisistä toimista pelkästään maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoon liittyvän saattotoiminnan kustannukset olivat vuonna 2011 poliisille yhteensä noin 2,5 miljoonaa euroa ja poliisi käytti noin seitsemän henkilötyövuotta maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoon liittyviin saattotehtäviin. (Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2010-2011 2009, 2-3; Laittoman maahantulon torjunnan arviointiraportti 2011.)

Ihmissalakuljetus, laitton maahanmuutto ja organisoitu rikollisuus herättävät pelkoa ja sekaannusta monissa maissa. Organisoitunutta rikollisuutta esiintyy sitä todennäköisemmin, mitä korkeammalla tasolla maan rikollisuus on. Yhteiskunnan marginaaliin sijoittuvat maahanmuuttajat ja erityisesti laittomasti maassa oleskelevat ovat usein osallisia organisoituun rikollisuuteen uhreina tai tekijöinä. Ihmissalakuljetus ja ihmiskauppa ovat usein vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta, jolla on kansainväliset ulottuvuudet ja linkit muuhun vakavaan rikollisuuteen, kuten huumekauppaan ja rahanpesuun. Piilorikollisuutena ne eivät paljastu ilman erityisiä toimia.

Maahanmuuttajat eivät aina tunne yhteiskunnan oikeusjärjestelmää muuttaessaan uuteen maahan. Jos maahanmuuttajaryhmiä ei pystytä integroimaan yhteiskuntaan, saattaa seurauksena olla maahanmuuttajien lisääntyvä marginalisoituminen ja syrjäytyminen sekä eristäytyminen yhteiskunnasta. Pahimmassa tapauksessa syntyy alakulttuureja ja radikalisoituneita

ryhmiä, jotka eivät enää ole kiinnostuneita valtaväestön arvomaailmasta. Suuri riski tällaiseen syrjäytymiseen on laittomasti maassa oleskelevilla henkilöillä, jotka eivät edes pääse kotouttamisohjelmien piiriin eivätkä muutoinkaan osallisiksi normaalin yhteiskunnan tarjoamien palveluiden, kuten koulutus, terveydenhuolto ja sosiaaliturva ja muut viranomaispalvelut, ulottuville. (Kinnunen 2010, 62-62.)

3.1 Kansallisesti keskeisimmät toimijat

Laittoman maahantulon torjunta on viranomaisten toimintaa laittoman maahantulon estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä asiaan liittyviä tiedoksianto- ja täytäntöönpanotoimia. Laittoman maahantulon torjunnassa on mukana laaja joukko eri viranomaisia. Seuraavassa on lueteltu merkittävimmät toimijat ja niiden rooli laittoman maahantulon torjunnassa.

Ulkoasiainministeriön Suomen edustustot ulkomailla osallistuvat laittoman maahanmuuton torjuntaan tavoitteena estää viisumeiden käyttö luvattomaan Schengen-alueelle muuttoon. Suomen ja Schengen-maiden edustustot vastaanottavat ja käsittelevät EU:n viisumisäännösten⁵ mukaisesti viisumihakemuksia, jotka oikeuttavat hakijan saapumaan jäsenmaiden alueelle. Suomen edustustot toimivat myös ulkomaalaislain mukaisesti oleskelulupahakemuksia vastaanottavana ja päätöksiä tiedoksi antavana viranomaisena sekä tekevät tarvittaessa lisäselvityksiä ja haastatteluja.

Rajavartiolaitos vastaa rajavalvonnasta, osallistuu ulkomaalaisvalvontaan ja torjuu rajat ylittävää rikollisuutta. Rajavartiolaitos ottaa myös vastaan turvapaikkahakemuksia sekä käsittelee sille jätetyt hakemukset.

Poliisi on yleisviranomainen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä sekä rikosten ennalta estämisessä ja selvittämisessä. Näissä rooleissa poliisi torjuu sekä maan sisällä tapahtuvaa että rajat ylittävää rikollisuutta. Poliisi vastaa myös sisämaan ulkomaalaisvalvonnasta, maasta poistamispäätösten täytäntöönpanosta, tekee ulkomaalaisia koskevia lupapäätöksiä ja osallistuu turvapaikkaprosessiin muun muassa ottamalla vastaan turvapaikkahakemuksia, käsittelemällä niitä (turvapaikkatutkinta) ja antamalla tiedoksi Maahanmuuttoviraston päätöksiä. Poliisilla on myös muita ulkomaalaislaissa säänneltyjä laittoman maahantulon torjuntaan liittyviä tehtäviä.

Maahanmuuttovirasto vastaa maahanmuuttoa, kansainvälistä suojelua ja kansalaisuutta koskevasta päätöksenteosta sekä osallistuu ulkomaalaisvalvontaan. Maahanmuuttovirasto myös tekee päätöksiä maasta poistamisasioissa ja maahantulokieltoasioissa.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 810/2009/EY

Sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimivat työsuojeluviranomaiset valvovat ulkomaalaisten henkilöiden työnteon luvallisuutta ja työsuhteiden ehtoja.

Sisäasiainministeriöllä on laittoman maahantulon vastaisessa toiminnassa tärkeä rooli laitonta maahantuloa ja ihmiskauppaa koskevan politiikan ja lainsäädännön valmistelussa poliittisen ohjauksen mukaisesti. Sisäasiainministeriöllä on keskeisiä tehtäviä myös laittomaan maahan-tuloon liittyvässä kahdenvälisessä ja kansainvälisessä sekä EU-yhteistyössä.

3.2 Schengenin säännöstö, Schengen-alue sekä sisä- ja ulkorajat

Schengen-sopimuksella tarkoitetaan Saksan, Belgian, Ranskan, Luxemburgin ja Hollannin 14.6.1985 Schengenissä allekirjoittamaa sopimusta, joka koskee yhteisillä rajoilla tehtävien tarkastusten asteittaista lakkauttamista ja jolla luodaan allekirjoittajavaltioiden, muiden jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kansalaisten vapaan liikkuvuuden mahdollistava järjestelmä. Mainitut viisi valtiota allekirjoittivat Schengen-sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen kesäkuussa 1990, ja se tuli voimaan vuonna 1995. Siinä määritellään vapaan liikkuvuuden toteuttamiseen sovellettavat ehdot ja takeet.

Schengenin sopimus, yleissopimus, niiden pohjalta annetut säännöt sekä asiaan liittyvät sopimukset muodostavat niin sanotun Schengenin säännöstön. Schengen-säännöstön tarkoituksena on helpottaa henkilöiden vapaata liikkumista unionissa. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että rajatarkastukset yhteisillä rajoilla eli sisärajoilla on poistettu, ja niiden tilalla on yhtenäinen ulkoraja. Säännöstöön sisältyy myös toimenpiteitä, joilla pyritään korvaamaan sisärajojen tarkastusten poistumisesta aiheutuvia haittoja vahvistamalla turvallisuutta unionin ulkorajoilla. Keskeinen vaatimus on, että jäsenvaltioiden⁶ on varmistettava asianmukaiset tarkastukset ja tehokas valvonta EU:n ulkorajoilla. Kun matkustaja on päässyt Schengen-alueelle, hän voi käytännössä liikkua siellä vapaasti. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että EU:n ulkorajojen tarkastukset ja valvonta ovat riittävän tehokkaita laittoman maahanmuuton, huumeiden salakuljetuksen ja muun laittoman toiminnan torjumiseksi.

Schengen-alueella sovelletaan yhteisiä sääntöjä ja menettelyjä lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviin viisumeihin, turvapaikkahakemuksiin ja rajavalvontaan. Samanaikaisesti poliisi- ja oikeusviranomaisten välistä yhteistyötä ja koordinoitua on lisätty turvallisuuden takaamiseksi Schengen-alueella.

Schengen-alue on vähitellen laajentunut. Suomi liittyi alueeseen vuonna 2001. Nykyään siihen kuuluvat lähes kaikki EU:n jäsenvaltiot. Merkittävä laajeneminen tapahtui vuonna 2007, kun

⁶ Jäsenvaltioilla tarkoitetaan Schengenin sopimusta soveltavia valtioita. Näitä valtioita ovat Itävalta, Belgia, Tšekki, Tanska, Viro, Suomi, Ranska, Saksa, Kreikka, Unkari, Italia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Alankomaat, Puola, Portugali, Slovakia, Slovenia, Espanja, Ruotsi, Norja, Islanti ja Sveitsi.

yhdeksän uutta maata mukaan lukien Suomen lähialueeseen kuuluvat Viro, Latvia ja Liettua liittyivät alueeseen. Schengen-alueen ulkopuolella ovat EU:n jäsenmaista vielä Kypros, Romania ja Bulgaria. (Rajaturvallisuus, ihmiskaupan estäminen ja laittoman maahantulon torjunta 2008, 3.)

Vaikka rajojen avautumisella on runsaasti hyviä puolia, joutuvat EU:n jäsenmaat, Suomi mukaan lukien jatkuvasti pohtimaan, miten tulla toimeen koko ajan kasvavien laillisten ja laittomien maahanmuuttovirtojen kanssa. EU:n alueelle saapuu laittomasti arviolta 500 000 ihmistä vuosittain. (Kinnunen 2010, 54-55.)

Schengenin sopimukseen liittyttyään Suomen ulkorajat ovat siirtyneet yhä kauemmas Suomen valtiorajoista. Suomen viranomaiset valvovat ulkorajoja ainoastaan Suomen ja Venäjän rajalla sekä kansainvälisillä lentokentillä. Käytännössä tämä tarkoittaa laittoman maahantulon kannalta sitä, että henkilö, joka on kerran päässyt Schengen-alueelle laittomasti esimerkiksi tulemalla lautalla Pohjois-Afrikasta salakuljetettuna Espanjan etelärannikolle, voi vapaasti siirtyä Schengen-alueella maasta toiseen joutumatta rajatarkastuksiin.

Laittoman maahantulon torjunnan kannalta henkilöiden vapaalla liikkuvuudella onkin ollut merkittävä vaikutus Suomen rajojen ja maahan pääsyn valvontaan. Euroopan unionin perusoikeuksiin kuuluu se, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Tämän toteuttamiseksi alueelta on poistettu liikkumista vaikeuttavat rajatarkastukset alueen sisärajoilta.

Schengenin alueen yhteinen lainsäädäntö on tuonut mukanaan käsitteet sisäraja ja ulkoraja. Sisärajoilla tarkoitetaan Schengenin rajasäännösten eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 2 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden yhteisiä maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, jäsenvaltioiden lentoasemia sisäisten lentojen osalta ja jäsenvaltioiden meri-, joki- ja järviliikenteen satamia säännöllisen lauttaliikenteen osalta. Saman artiklan kohdassa 2 ulkorajat on määritelty tarkoittamaan jäsenvaltioiden maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, merirajoja, lentoasemia ja joki-, meri- ja järviliikenteen satamia edellyttäen, että ne eivät ole sisärajoja. Suomen näkökulmasta sisärajoja ovat muun muassa maa- ja vesirajat Ruotsin kanssa. Schengen-alueen sisärajoja ovat myös esimerkiksi Espanjan ja Portugalin välinen raja tai mikä tahansa muu kahden Schengen-jäsenvaltion välinen raja. Ulkorajoista Suomen kannalta merkittävimmät ovat Suomen ja Venäjän välinen pitkä maaraja sekä Helsinki-Vantaan lentoasema.

3.3 Schengenin rajasäännöstö

Euroopan unionin lainsäädännöllä pyritään luomaan yhteiset normit unionin ulkorajojen hallinnalle. Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen hallinnasta on laadittu toimintasuunni-

telma jo vuonna 2002. EU:n jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtii Euroopan rajaturvallisuusvirasto Frontex, joka perustettiin Puolaan Varsovaan vuonna 2004.

EU:n ulkorajojen hallinnalta perustuu EY:n perustamissopimuksen 62 artiklaan, jonka tavoitteena on laatia unionin ulkorajojen valvontaa ja rajatarkastuksia koskevat yhteiset normit, jotta kaikki henkilöt voivat, riippumatta kansalaisuudestaan, liikkua Euroopan unionissa "vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella" joutumatta rajatarkastuksiin sisärajoilla. EU:n ulkorajojen rajatarkastuksia sekä valvontaa koskevien toimenpiteiden antaminen kuuluu vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen kehittämiseen. (Euroopan parlamentti, www.circa.eu.)

Rajaturvallisuutta koskeva lainsäädäntö muuttui merkittävällä tavalla 15.3.2006, kun henkilöiden liikkumista rajojen yli koskeva yhteisön säännöstö eli Schengenin rajasäännöstö tuli voimaan. Schengenin rajasäännöstössä vahvistetaan säännöt Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta. Aiemmin rajaturvallisuuden ylläpitäminen perustui kansalliseen lainsäädäntöön, jota Euroopan unioni ohjasi antamiensa ohjeiden avulla. Euroopan unionin ohjeet eivät kuitenkaan olleet jäsenvaltioita sitovia. Schengenin rajasäännöstön voimaantultua kansallinen lainsäädäntö muuttui toissijaiseksi. (Hirvonen 2010, 42.)

Rajasäännöstössä säädellään myös Schengen-alueen sisäisestä valvonnasta siten, että rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei vaikuta jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin, kunhan valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla eli käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sisärajatarkastusten poistaminen korvataan tehokkaalla sisämaassa tapahtuvalla ulkomaalaisvalvonnalla.

3.4 Euroopan unionin nelitasoinen rajaturvallisuusjärjestelmä ja rajaturvallisuusstrategia

Rajaturvallisuus on ollut yksi tärkeimmistä Euroopan Unionin oikeus- ja sisäasioiden sektoreista 1990-luvun lopulta saakka. Frontexin pääjohtaja prikaatinkenraali Ilkka Laitinen pitää rajaturvallisuuden kannalta suurena haasteena saavuttaa yhteisymmärrys EU:n jäsenvaltioiden välillä siitä, miten vastuu laittomien maahantulijoiden ja turvapaikanhakijoiden käsittelystä jaetaan (Laitinen 2010,4).

Laittoman maahantulon torjunta tapahtuu Euroopan alueella ja siten myös Suomessa Euroopan Unionin rajaturvallisuusstrategian mukaisesti neljässä vaiheessa. Kehittämistehtävänä laadittu laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma on myös rakennettu Euroopan unionin nelitasoista rajaturvallisuusjärjestelmää mukailleen.

Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmän ensimmäinen taso muodostuu kolmansissa maissa eli laittoman maahantulon lähtö- ja kauttakulkumaissa toteutettavista toimista. Tyyppillisimmin tämä vaihe toteutetaan Suomen ulkomaanedustustoissa, kun kolmannen maan kansalaiset hakevat maahantulolupia EU-alueelle. Jos laittomasti maahan pyrkivät (esimerkiksi väärin perustein lupia hakevat) havaitaan jo viisumiprosessin yhteydessä ja heidän pääsynsä EU-alueelle pystytään epäämään, laittoman maahantulon vaikutukset yhteiskunnalle jäävät kaikkein vähäisimmiksi. Myös viranomaisten yhdysmiehet kolmansissa maissa torjuvat laitonta maahanmuuttoa muun muassa kouluttamalla liikenteenharjoittajien henkilöstöä tunnistamaan väärennettyjä matkustusasiakirjoja siten, että liikenteenharjoittajat voivat suoriutua heille asetetuista velvoitteista.

Toinen vaihe laittoman maahantulon torjunnassa on kansainvälinen yhteistyö muun muassa lähialueiden sekä muiden maiden viranomaisten kanssa. Yli rajojen ulottuvalla yhteistyöllä voidaan muun muassa pysyä ajan tasalla ilmiöistä, mitä muualla on jo havaittu sekä saattaa Suomessa havaittuja laittoman maahantulon trendejä muiden maiden tietoon. Kansainvälinen yhteistyö ilmenee lisäksi jäsenvaltion kollektiivisena vastuuna yhteisön rajavalvonnasta ja aktiivisena muiden jäsenvaltioiden avustamisena.

Neliportaisen rajaturvallisuusmallin mukaisesti kolmas vaihe on kansallisen rajaturvallisuuden ylläpitäminen eli Schengenin ulkorajoilla toteutettavat toimenpiteet. Periaatteena on kaikkien rajaylittäjien systemaattiset rajatarkastukset ja rajanylityspaikkojen välisen maastorajan tehokas valvonta. Perinteisesti Suomen rajavalvonta ja yhteistyö Schengen ulkorajalla olevan rajanaapurin Venäjän kanssa on ollut toimivaa ja tehokasta. Laittomat maahantulijat havaitaan ulkorajoilla eikä ongelmia juuri ole. Esimerkiksi väärennettyjen asiakirjojen tunnistamiseen liittyvä ammattitaito on vahva, samoin käytettävissä oleva tekninen välineistö on nykyaikainen.

Neljäntenä ja vapaan liikkuvuuden aikakaudella merkittäväksi nousseena laittoman maahantulon torjunnan tasona on sisämaan ulkomaalaisvalvonta ja muu sisämaassa tehtävä laittoman maahantulon torjunta, kuten lupavalvonta ja turvapaikka- ja maasta poistamisprosessit sekä rajat ylittävän rikollisuuden torjunta. Sisämaan ulkomaalaisvalvonta on Suomessa pääasiassa poliisin vastuulla. Laittomasti maassa oleskelevista henkilöistä yli 90 prosenttia saapuu Suomeen sisärajojen kautta. Näiden laittomasti alueella oleskelevien henkilöiden löytäminen viranomaistoimin laillisesti maassa oleskelevien ulkomaalaisten joukosta on varsin haastavaa. (Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2010-2011 2009, 8-9.)

Euroopan unionin yhdennettyä rajaturvallisuusjärjestelmää ohjaa Euroopan unionin rajaturvallisuusstrategia, joka hyväksyttiin Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiainneuvostossa 5.12.2006. Strategiassa määritellään muun muassa Euroopan unionin yhdennetty rajaturvallisuus ja rajaturvallisuusvirasto Frontexin kiireellisimmät kehittämiskohteet. (Hirvonen 2010, 21-25.)

3.5 Kansallisia ja kansainvälisiä strategia-asiakirjoja

Kappaleessa 2.3 mainittujen pääministeri Kataisen hallitusohjelman ja vuoden 2008 - 2011 Sisäisen turvallisuuden ohjelman lisäksi kehittämistehtävän sisältöön vaikuttavat useat valtiohallinnon ohjausasiakirjat, joista tähän kappaleeseen on kerätty poikkihallinnollisimpia eli käytännössä valtioneuvoston tai hallitustason asiakirjoja. Näissä asiakirjoissa kerrotaan muun muassa mihin suuntaan maahanmuuttopolitiikkaa halutaan ohjata, ja luetellaan painopistealueita, joiden puitteissa laittoman maahantulon torjuntaa tulisi kehittää.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa (2006, 35) on jo kauan sitten todettu, että maahanmuutto pidetään hallittuna ylläpitämällä laillisen maahanmuuton lupaharkintaa sekä kykyä laittoman maahantulon torjuntaan. Tähän liittyy hallitun maahanmuuton sääntely, tilannekuva muuttovirtojen kehityksestä sekä viranomaisten välinen tiedonvaihto.

Strategian mukaan tehokkaalla laittoman maahantulon torjunnalla tuetaan yleistä rikostorjuntaa ja luodaan valmiuksia reagoida laajoihin maahanmuuttovirtoihin. Strategiassa edellytettiin myös, että lainsäädännön kehittämisessä otetaan huomioon maahanmuuttotilanteen vaihtelut sekä ennakoitavissa olevat maahanmuuton riskit ja tietojenvaihtoa ja asioiden koordinointia toimivaltaisten viranomaisten kesken kehitetään. Lisäksi toimenpiteinä mainittiin, että EU- ja kansainvälistä yhteistyötä lähialueyhteistyö mukaan lukien erityisesti ihmiskaupan ja -salakuljetuksen vastaisessa toiminnassa lisätään. Yhteisen ja tehokkaan paluu- ja palautuspolitiikan kehittämällä on olennainen merkitys pyrittäessä luomaan yhteistä eurooppalaista turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa. Myös EU:n yhdenmennyä turvapaikkapolitiikkaa kehitetään. Laitonta maahanmuuttoa torjuttaessa kiinnitetään erityistä huomiota kansainvälisen suojelun varmistamiseen Geneven pakolaissopimuksen mukaisesti. Suojelun tarpeessa olevat on pystyttävä tunnistamaan ja heidän pääsynsä suojelun piiriin on taattava. (Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2006,35.)

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian 2010 mukaan maahanmuuton hallinnalla turvataan säännelty maahanmuutto ja tähän liittyvä päätöksenteko sekä kyky laittoman maahantulon torjuntaan. Toisaalta rajaturvallisuuden ylläpitämisellä turvataan rauhalliset olot ja hyvä rajajärjestys maamme kaikilla rajoilla sekä rajaliikenteen sujuvuus ja turvallisuus. Lisäksi ennaltaehkäistään ja torjutaan laitonta maahantuloa sekä ihmiskauppaa ja -salakuljetusta. Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä turvataan rauhalliset olot ja hyvä rajajärjestys maamme kaikilla rajoilla sekä rajaliikenteen sujuvuus ja turvallisuus. Maahanmuuton hallinnalla turvataan säännelty maahanmuutto ja tähän liittyvä päätöksenteko sekä kyky laittoman maahantulon torjuntaan. (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010, 28.)

Viimeisin varsinainen maahanmuuttopoliittinen ohjelma on vuodelta 2006. Maahanmuuttopoliittisen ohjelman tavoitteet olivat osa Matti Vanhasen hallituksen hallitusohjelmaa ja sen maahanmuuttopoliittisia kirjauksia.

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman yleisenä tavoitteena on määritellä ihmis- ja perusoikeuksia kunnioittavat maahanmuuttopoliittikan arvot, vahvistaa hyvää hallintokulttuuria sekä torjua maahanmuuttoon liittyviä uhkia. Ohjelman tavoitteena on lisäksi muodostaa kokonaisvaltaiset puitteet erityisesti EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta Suomeen suuntautuvaa maahanmuuttoa koskevan politiikan suunnittelulle ja toimeenpanolle.

Ohjelmalla pyritään edistämään moniarvoisen, monikulttuurisen ja syrjimättömän yhteiskunnan kehittymistä ja siten tukemaan Suomen kansainvälistymistä, parantamaan kansainvälistä kilpailukykyä ja yhtenä keinona muiden keinojen joukossa vastaamaan työvoiman ja koko väestön ikääntymisestä aiheutuviin haasteisiin. Maahanmuuttopoliittisen ohjelman tavoitteisiin sisältyy ajatus aktiivisesta maahanmuuttopoliitikasta. Maahanmuuttopoliittikkaa ollaan parhaillaan päivittämässä sisäasiainministeriön johdolla. Maahanmuuttopoliittikan päivittämiseksi sisäasiainministeriö on asettanut strategiahankkeen *Maahanmuuton tulevaisuus 2020*, jossa kehittämistehtävän laatija on mukana virkansa puolesta ja virastonsa edustajana. (Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma 19.10.2006, 2.)

Kansallisten intressien lisäksi laittoman maahantulon torjunta on EU:ssa nähty merkittäväksi sisäisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden työkaluksi. Euroopan unionin neuvosto on ilmoituksessaan 15628/2/06 REV 2 korostanut *yhdennetyin rajaturvallisuuden* olevan merkityksellinen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen asteittaisen toteutumisen kannalta. Alueen toteuttaminen perustuu vuoden 1999 Tampereen ohjelmaan, Schengenin rajavalvontaluetteluun, komission tiedonantoon ”Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdennettyä valvontaa” sekä vuoden 2002 suunnitelmaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta, vuoden 2004 Haagin ohjelmaan, vuoden 2005 maahanmuuttoa koskevaan kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan sekä neuvoston päätelmiin lokakuulta 2006 ulkoisen merirajan vahvistamisesta etelässä. Euroopan Unionin neuvosto kehottaa jäsenvaltioita muun muassa parantamaan kansallista virastojen välistä yhteistyötä, erityisesti yhteisellä rikostiedustelulla ja riskianalysillä rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton kaikkien muotojen torjumiseksi paremmin. (Euroopan unionin neuvosto 15628/06 REV 2 (fi).)

Eurooppa-neuvosto hyväksyi Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategian maaliskuussa 2010. Sisäisen turvallisuuden strategiassa esitetään Euroopan keskeisimmät uhkat ja määritetään Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden konsepti. Strategian mukaan turvallisuus on Euroopan unionin kansalaisille yksi tärkeimmistä painopisteistä. Suomen EU-

puheenjohtajakaudella 2006 vahvistettu rajaturvallisuusstrategia on olennainen osa Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategiaa.

EU:n sisäisen turvallisuuden strategiassa on priorisoitu seitsemän uhkaa: 1) *terrorismi*, 2) *vakava ja järjestäytynyt rikollisuus*, 3) *tietoverkkorikollisuus*, 4) *rajat ylittävä rikollisuus*, 5) *väkivalta*, 6) *luonnon ja ihmisen aiheuttamat suuronnettomuudet* sekä 7) *jokapäiväiset kansalaisia uhkaavat ilmiöt, kuten liikenneonnettomuudet*. Rajaturvallisuuden näkökulmasta keskeisimmät uhat ovat vakava ja järjestäytynyt rikollisuus, terrorismi sekä rajat ylittävä rikollisuus. Strategian mukaan vakava ja järjestäytynyt rikollisuus on yhä merkittävämpää ja sen eri muotoja esiintyy yleensä siellä, missä rikoksenteelijät saavat suurimman taloudellisen hyödyn mahdollisimman vähäisin riskein valtioiden rajoista riippumatta. Ihmiskauppa, ihmisten salakuljetus ja laiton maahantulo ovat tapoja, joilla järjestäytynyt rikollisuus muun muassa ilmenee EU:ssa. Ihmisarvon mitätöinti ja siitä saatava rahallinen tuotto ovat perusteita, joiden vuoksi nämä rikollisuuden lajit on priorisoitu unionin sisäisen turvallisuuden strategiasa. (Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010, 7-13.)

3.6 Ajankohtaiset tilannekuva-asiakirjat

Laittoman maahantulon torjunnan tilanne eri viranomaisissa sekä laittoman maahantulon tilanne Suomessa on kirjattu Laittoman maahantulon vastaiseen toimintaohjelmaan vuosille 2010-2011, Laittoman maahantulon torjunnan arviointiraporttiin 2011 sekä laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman loppuraporttiin.

Arviointiraportti sisältää poikkihallinnollisen, rajaturvallisuusstrategian rakennetta noudattelevan kuvauksen laittoman maahantulon torjunnan tilanteesta Suomessa vuonna 2011. Tätä asiakirjaa on käytetty tausta-aineistona valmisteltaessa kehittämistehtävänä laadittua toimintaohjelmaa vuosille 2012-2015. Arviointiraporttiin on tilastolähtöisesti koottu laittoman maahantulon tilanne eri näkökulmista sekä lueteltu haasteita, joihin viranomaiset ovat laittoman maahantulon torjuntatyössä kohdanneet. Arviointiraportti sisältää myös ilmiötietoa Suomessa tavatuista laittoman maahantulon ilmiöistä ja vetotekijöistä.

Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2010-2011 on ensimmäinen kansallinen poikkihallinnollinen laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma. Ohjelma on laadittu Sisäisen turvallisuuden ohjelman 2008-2011 velvoittamana. Myös tämä ohjelma rakentuu neliportaisen rajaturvallisuusstrategian mukaisesti toimenpidesuosituksiin laittoman maahantulon torjunnan lähtö- ja kauttakulkumaissa, lähialueilla, ulkorajoilla ja sisämaassa. Ohjelmaan sisältyvien toimenpidesuositusten toteutus on arvioitu toimintaohjelman loppuraportissa ja ohjelmakauden aikana toteuttamatta jääneet toimenpidesuositukset on huomioitu kehittämistehtävänä laatimani toimintaohjelman valmistelussa. Tärkeimmät ensimmäisen toimenpideohjelman toimikaudella toteutumatta jääneet suositukset on sisällytetty uuteen ohjelmaan.

Uuden toimintaohjelman taustaksi laadittu Laittoman maahantulon torjunnan arviointiraportti vuodesta 2011 ja ensimmäisen toimintaohjelman loppuraportti vaikuttivat osaltaan siihen, millaisiin asioihin toimintaohjelmassa nähtiin tarpeelliseksi kiinnittää huomiota. Vuotta 2010 edeltäneistä vuosista ei ole ollut käytettävissä laittoman maahantulon torjunnan tilannetta käsittelevää kokonaisvaltaista asiakirjaa, jonka pohjalta voitaisiin analysoida eri viranomais-ten tilannetta ja mahdollisuuksia toimia tällä sektorilla. Yksittäisten viranomaisten omia tilannekatsauksia sen sijaan on olemassa runsaasti.

3.7 Lainsäädäntö

Maahanmuuton oikeudellisessa sääntelyssä joudutaan tasapainoilemaan yhtäältä hyväksyttävän tai suvaittavan ja toisaalta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen kannalta kielteisen oleskelun välillä. Ulkomaalaisen oikeusasemaa on viime vuosina pyritty lainsäädäntöteitsein lähentämään Suomen kansalaisten oikeusasemaan. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä perusoikeussäännösten suojaa laajennettiin koskemaan myös maassa oleskelevia ulkomaalaisia, mistä poikkeuksena ovat vain vaalioikeudet ja ulkomaalaisen oikeus oleskella maassa, josta säädetään ulkomaalaislailla. (Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 265/2002.)

Kappaleessa 2.3 on kuvattu keskeistä EU-sääntelyä, joka liittyy suoraan laittoman maahan- tulon torjuntaan ja vapaaseen liikkuvuuteen. Schengenin säännösten ja Schengenin raja- säännösten lisäksi seuraavassa luetellaan muita kansallisia ja kansainvälisiä säännöksiä, joiden sisältö vaikuttaa kehittämistehtävän sisältöön.

Ulkomaalaislaki

Aihepiiriä koskeva keskeisin laki on ulkomaalaislaki. Laissa säännellään ulkomaalaisen maa- hantuloa, maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa Suomessa. Lain tarkoituksena on toteut- ta ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lain tarkoituksena on lisäk- si edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopi- mukset. Laissa on säännöksiä muun muassa ulkomaalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista.

Rikoslaki

Ulkomaalaislain lisäksi ulkomaalaislain säännösten rikkomiseen liittyviä teonkuvauksia ja ran- gaistussäännöksiä löytyy rikoslaista (39/1889). Keskeisimmät rikosnimikkeet, jotka liittyvät laittomaan maahantuloon ovat laittoman maahantulon järjestäminen ja ihmiskauppa sekä näiden törkeät tekemuodot, ulkomaalaisrikkomus, kiskonnin tapainen työsyryntä ja työnanta- jan ulkomaalaisrikkomus.

Viisumisäännöstö

Ulkomaalaisen maahantulon edellytyksenä on yleensä passi tai henkilöllisyystodistus. Maahantuloa ja maassa oleskelua koskevia lupa-asiakirjoja ovat viisumi ja oleskelulupa. Viisumi on kohdemaan viranomaisen myöntämä lupa lyhytaikaiseen, enintään 3 kuukautta kestäväan oleskeluun kyseisessä valtiossa. Viisumi on vanhastaan käytetty keino valvoa ulkomaalaisten maahantuloa. Viisumiasioissa EU:n jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisön asetusta nro 810/2009/EY eli ns. viisumisäännöstöä. Asetuksen soveltaminen alkoi 5.4.2010. Asetuksessa säädetään menettelyistä ja edellytyksistä, jotka koskevat viisumien myöntämistä Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja Schengenin säännöstöä täysimääräisesti soveltavien maiden alueella tapahtuvaa lyhyttä oleskelua tai jäsenvaltioiden alueen kautta tapahtuvaa kauttakulkua varten. Tätä asetusta sovelletaan sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, joilla on oltava viisumi EU:n ulkorajaa ylittäessään. Luettelo näistä kolmansista maista on asetuksessa (EY) N:o 539/2001. Viisumiasioita koskevat kansalliset säännökset UlkL 3 luvussa on lailla 266/2011 harmonisoitu EU-säännöstön kanssa.

Pakolaisen oikeusasemaa koskeva yleissopimus

Laittoman maahantulon syynä voi olla kotimaastaan lähtevän henkilön toive lähtömaata paremmasta toimeentulosta. Takeen ja ajatuksen paremman toimeentulon mahdollisuudesta voi tarjota esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) ja Geneven pakolaissopimuksen (SopS 77/1968) mukainen kansainvälisen suojelun järjestelmä eli turvapaikkajärjestelmä. Oikeus kansainväliseen suojeluun ilmenee muun muassa Euroopan unionin perustamisopimuksen 6 artiklasta, jossa viitataan ihmisoikeussopimukseen. Suomessa ainoastaan vähäinen osa kansainvälistä suojelua hakeneista henkilöistä on havaittu sen tarpeessa oleviksi. (Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajavyyhökettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi 6/2005.)

Geneven pakolaissopimus on yksi kansainvälisoikeudellinen instrumentti, jonka avulla pyritään turvaamaan pakolaisille ihmisoikeuksien ja perusvapauksien laajimman mahdollisen nautinnan turva. Sopimuksessa määritellään kuka on pakolainen sekä mitkä ovat pakolaisen oikeudet ja velvollisuudet. Sopimuksessa myös säännellään pakolaisia vastaanottavan valtion velvollisuuksista.

Laittomasti maassa oleskelevien pakolaisten osalta sopimuksen 31 artiklassa on säännelty seuraavasti: "1) Sopimusvaltiot eivät ryhdy rankaisutoimenpiteisiin laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta niitä pakolaisia kohtaan, jotka tulevat suoraan maasta, missä, heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna 1 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja jotka ovat luvatta tulleet tai luvatta oleskelevat sopimusvaltion alueella, kuitenkin edellyttäen, että nämä ilmoittautuvat viipymättä viranomaisille ja esittävät hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulleen.

2) Sopimusvaltiot eivät aseta näiden pakolaisten liikkumiselle muita rajoituksia kuin mitä on välttämätöntä ja näitä rajoituksia sovelletaan vain siihen saakka, kunnes heidän asemansa maassa on saatettu säännölliselle kannalle tai he ovat saaneet luvan siirtyä johonkin toiseen maahan. Sopimusvaltiot myöntävät näille pakolaisille riittävän määräjän ja tarpeen vaatimat helpotukset luvan hankkimiseksi toiseen maahan matkustamista varten.”

3.8 Aiheeseen liittyviä tutkimuksia

Laittoman maahantulon torjuntaan liittyvää tutkimusta on Suomessa tehty varsin vähän. Poliisiammattikorkeakoulussa on käynnistetty syksyllä 2012 laittoman maahantulontorjunnan toimintamallien kehittämiseen liittyvä tutkimus. Seuraavassa muutamia uudehkoja laittoman maahantulon torjuntaan liittyviä tutkimuksia.

Euroopan muuttoliikeverkoston⁷ (EMN) tutkimuksessa Viisumipolitiikka maahanmuuton väylänä selvitetään viisumipolitiikan ja maahanmuuttopolitiikan välistä yhteyttä eli sitä, miten viisumipolitiikalla voidaan toisaalta edistää laillista maahanmuuttoa ja toisaalta estää laitonta maahanmuuttoa. Tutkimus laaditaan kaikissa EU-maissa ja kansallisista raporteista laaditaan synteesiraportti, jonka avulla voidaan välittää tietoa sekä kansallisille että EU-tason päättäjille siitä, millaisia vaikutuksia erilaisilla viisumipolitiikoilla mahdollisesti on sekä tavoiteltuihin että epäsuositeltavana pidettyihin maahanmuuton muotoihin. Synteesiraportin avulla on myös tehtävissä johtopäätöksiä siitä, millaisia seuraamuksia yhden EU-jäsenvaltion viisumipolitiikalla saattaa olla jonkin toisen jäsenvaltion maahanmuutolle. (Viisumipolitiikka maahanmuuton väylänä 2011,6.)

Riikka Asan toimittama Hyvät käytänteet laittoman maahantulon vähentämiseksi - Suomen kansallinen raportti on myös Euroopan muuttoliikeverkoston tutkimus vuodelta 2011. Tutkimuksessa kartoitetaan laittoman maahanmuuton estämiseen tähtääviä toimenpiteitä kansallisella tasolla. Tutkimuksessa käydään myös lävitse laittoman maahanmuuton estämiseksi ja tunnistamiseksi kansallisella ja EU-tasolla olemassa oleva poliittinen ja lainsäädännöllinen ympäristö. Myös tästä tutkimuksesta laaditaan Euroopan laajuinen synteesiraportti, jonka tarkoituksena on kansallisten tutkimusten perusteella antaa kattava kuva EU-maissa käytössä olevista, käytännössä hyviksi todetuista tavoista laittomien maahanmuuttajien määrän vähentämiseksi EU-alueella. (Asa 2011, 10.)

Rajaturvallisuuteen liittyviä tutkimustöitä löytyy useita. Näistä mainittakoon 2011 elokuussa valmistunut majuri Janne Kurvisen Maanpuolustuskorkeakoulussa laatima diplomityön aiheesta Euroopan unionin rajaturvallisuus - raja turvallisuutena vai turvallisuus rajana. Tutkimuksessa

⁷ Euroopan muuttoliikeverkosto (European Migration Network) on perustettu Neuvoston päätöksellä toukokuussa 2008 ja se saa taloudellista tukea Euroopan Komissiolta. Verkoston tavoitteena on vastata yhteisön toimielinten sekä jäsenvaltioiden viranomaisten ja laitosten tarpeeseen saada tietoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista tuottamalla ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa näitä asioista koskevan politiikan suunnittelun tukemiseksi Euroopan unionissa.

selitetään, millaista turvallisuutta Euroopan unionin rajaturvallisuus on erityisesti Euroopan unionin rajaturvallisuuden käsitettä ja siihen liittyvää poliittista ilmiötä silmällä pitäen. Tutkimuksessa päädyttiin johtopäätökseen, että EU:n rajaturvallisuus muodostuu seuraavien sisäisen turvallisuuden ulottuvuuteen kuuluvien käsitysten ja olettamusten kokonaisuudesta: maahanmuuton hallinta, terrorismi, vakava ja järjestäytynyt rikollisuus sekä luonnon ja ihmisten aiheuttamat katastrofit. Tutkimuksen mukaan näiden EU:n rajaturvallisuuden taustalla vaikuttavien aladiskurssien taustalla vaikuttavat edelleen rajaturvallisuus-, poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön mekanismit luoden EU:n rajaturvallisuudelle toiminnallisen viitekehyksen.

4 Kehittämistehtävän suorittaminen

4.1 Kehittämistyön prosessista

Kehittämistehtävän eli laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman laatiminen vuosille 2012-2015 käynnistyi asianomaisen saaman toimeksiannon perusteella.

Varsinainen toimeksianto laatia kansallinen laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma perustui vuoden Sisäisen turvallisuuden ohjelman (2008-2011) velvoitteisiin, joiden pohjalta oli laadittu ensimmäinen toimintaohjelma vuosille 2010-2011. Tämän ohjelman hyväksymisprosessin yhteydessä vahvistettiin laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmän tehtäväksi laatia jatkoa tuolle ensimmäiselle toimintaohjelmalle. Työryhmä valtuutti kehittämistehtävän laatijan toteuttamaan tämän STO:n alun perin velvoittaman toimeksiannon.

Kehittämistehtävän tavoitteeksi tuli siis laatia poikkihallinnollinen laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma, joka olisi jatkoa vuosia 2010-2011 koskeneelle toimintaohjelmalle. Uuden ohjelman tulisi olla entistä laajapohjaisempi ja selkeämpi. Toimenpidesuosituksen tulisi olla edelliseen ohjelmaan verrattuna entistä yhdenmittaisempia strategisella tasolla toteutettavia lainsäädäntöhankkeita tai toimintamallien muutoksiin ohjaavia uudistuksia, jotka hyödyntävät yhden viranomaisen toiminnan kehittämisen lisäksi laittoman maahantulon torjunnan kokonaisuutta.

4.1.1 Tausta-aineiston valmistelu

Kehittämistyön varsinainen tiedonkeruu käynnistyi *Laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman 2010-2011* toimenpidesuosituksen toteutumisen *arvioinnilla ja toimintaohjelman loppuraportin laatimisella*. Tässä vaiheessa valmistelutyössä olivat mukana valmistelusta vastuussa olevassa virkamiestyöryhmässä edustettuna olevat organisaatiot, jotka olivat myös olleet mukana valmistelemissa ja toteuttamassa ensimmäistä laittoman maahantulon vastaista toimintaohjelmaa.

Arviointi käynnistettiin keskeisille viranomaisille kohdennetulla lausuntopyynnöllä. Lausuntopyynnössä pyydettiin tietoja siitä, mitkä tähän toimintaohjelmaan sisältyneistä 30 toimenpidesuosituksista olivat toteutuneet ja mitkä eivät olleet toteutuneet. Toteutumattomista toimenpidesuosituksista pyydettiin myös tietoja, miksi ne eivät olleet toteutuneet ja tulisiko nämä toteutumattomat toimenpidesuosituksiset sisällyttää edelleen uuteen toimintaohjelmaan. Lisäksi lausuntopyynnössä pyydettiin ehdotuksia uusiksi toimenpidesuosituksiksi.

Toimintaohjelman loppuraportin kanssa samanaikaisesti laadittiin virkamiestyönä *Laittoman maahantulon torjunnan arviointiraportti vuodesta 2011*. Arviointiraportti on poikkihallinnollinen tilannekatsaus laittoman maahantulon torjunnan tilanteesta eri viranomaisten näkökulmasta sekä laittoman maahantulon ilmiöiden ajankohtaisista asioista. Arviointiraportin oli tarkoitus tukea uuden laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman eli kehittämistehtävän sisällön tuotantoa, sillä arviointiraporttiin koottiin ajankohtaiset tiedot laittoman maahantulon torjunnan tilanteesta useilta viranomaisilta. Arviointiraporttiin sisällytettyjen tietojen perusteella olisi mahdollista tehdä johtopäätöksiä sekä laittoman maahantulon kannalta merkittävimmistä ilmiöistä että torjuntatyön näkökulmasta merkittävimmistä havainnoista, jotka edellyttävät lisätoimia.

4.1.2 Työ ja miten se tehtiin

Toimeksianto laatia toimintaohjelma vuosille 2012-2015 annettiin minulle sen jälkeen, kun edellä mainitut kaksi tausta-asiakirjaa oli valmisteltu virkamiestyöryhmän toimesta. Toimeksianto annettiin virkamiestyöryhmän kokouksessa, jossa käytiin alustava keskustelu siitä, mitkä olisivat tulevan toimintaohjelman tavoitteet ja mitä haasteita edellisen toimintaohjelman toteutumisessa oli ollut sekä miten haasteisiin voitaisiin paremmin varautua.

Jo alkuvaiheessa lähtökohdaksi määriteltiin, että laittoman maahantulon torjuntatyön ja samalla uuden toimintaohjelman tulisi rakentua ensimmäisen toimintaohjelman tapaan Euroopan unionin rajaturvallisuusstrategian mukaista neliportaista rajaturvallisuusmallia mukailevaksi (ks. kpl 3.4). Tämän mallin mukaan laitonta maahantuloa torjutaan a) laittoman maahantulon lähtö- ja kauttakulkumaissa b) lähialueilla c) ulkorajoilla ja d) sisämaassa.

Toimintaohjelmaa edeltäneen arviointityön tapaan myös kehittämistehtävänä valmistellun toimintaohjelman varsinainen valmistelu käynnistyi lausuntokierroksella. Keskeisille viranomaisille lähetettiin ensimmäinen toimintaohjelma päivitettäväksi. Päivityksiä pyydettiin erityisesti tilastotietokohtiin, joita ensimmäinen toimintaohjelma sisälsi melko runsaasti. Lausuntokierroksen perusteella laadittiin ensimmäinen versio uudeksi laittoman maahantulon vastaiseksi toimintaohjelmaksi. Tässä vaiheessa toimintaohjelma vastasi rakenteeltaan täysin ensimmäistä toimintaohjelmaa. Vain sisältöä oli päivitetty saatujen lausuntojen perusteella. Mukana olivat lähes kaikki eri viranomaisten esittämät toimenpidesuosituksiset sekä myös laaja tilannekuvaosio laittoman maahantulon ilmiöistä.

Kun oli tiedossa, että tuleva ohjelma tulee koskettamaan useampia kuin yhden ministeriön hallinnonalan viranomaisia, esitin, että ohjelman valmistelu ja hyväksymisprosessi esitettäisiin otettavaksi yhtä hallinnonalaa laajempipohjaisempaan käsittelyyn. Esitys hyväksyttiin virkamiestyöryhmässä ja seuraava vaihe oli ehdottaa asia hyväksyttäväksi hallinnonalan ohjausryhmässä. Ohjausryhmä otti asian käsittelynsä ja vei asian eteenpäin johtoryhmään. Molemmat tahot kehottivat virkamiestyöryhmää jatkamaan toimintaohjelman valmistelua hallitusohjelman ja STO:n tavoitteiden mukaisesti vuosille 2012-2015. Lisäksi toimintaohjelmaluonnos kehoitettiin ennen lopullista hyväksymisprosessia toimittamaan laajalle lausuntokierrokselle, jotta ohjelman sisällölle saataisiin mahdollisimman laajapohjainen näkemys.

Toimintaohjelmaa käsiteltiin valmistelun edetessä useaan otteeseen virkamiestyöryhmässä. Näissä tilaisuuksissa kehittämistyön laatijalla oli mahdollisuus käyttää eri organisaatioiden parhaita asiantuntijoita keskustelemalla ja keskusteluttamalla työryhmän jäseniä valmistelutyössä esiin tulleista seikoista sekä tuomalla esiin omia näkemyksiä mahdollisista muutoksista esimerkiksi ohjelman rakenteeseen ja sisältöön sekä hyväksyntä- ja seurantamekanismiin liittyen.

Valmisteluprosessin aikana toimintaohjelmasuunnitelmaa ja sen tausta-asiakirjoja käsiteltiin ja niistä keskusteltiin myös monissa muissa valtionhallinnon hankeryhmissä. Näissä saatujen tulevaisuuskatsausten ja tausta-aineiston avulla toimintaohjelman sisältöä voitiin jalostaa edelleen.

Huhtikuussa lähetin toimintaohjelmaluonnoksen luettavaksi virkamiestyöryhmän jäsenille ja luonnos sovittiin otettavaksi käsittelyyn huhtikuun lopun kokouksessa. Kokouksessa toimintaohjelma käytiin tarkasti läpi siten, että työryhmän jäsenet esittivät virastonsa haluamia muutoksia. Muutosehdotuksista keskusteltiin työryhmän jäsenten kesken ja kuhunkin toimintaohjelman kohtaan pyrittiin löytämään yhteisesti hyväksyttävissä oleva linjaus. Tässä tilaisuudessa käytiin läpi myös eri tahojen toimintaohjelmaan esittämät toimenpidesuosituksukset sekä priorisointiin suosituksia ja hyväksyttiin toimintaohjelman painopistealueet. Kokonaisuuden kannalta vaikutuksiltaan liian vähäisiksi arvioituja suositusehdotuksia jätettiin pois, samoin suosituksia, joilla ei välttämättä ollut yhteyttä tämän toimintaohjelman painopistealueeksi määriteltyihin teemoihin. Toimenpiteitä arvioitiin myös sillä perusteella, hyödyntääkö toimenpiteen toteuttaminen myös muita kuin toimenpidettä ehdottanutta viranomaista ja ovatko toimenpiteet laittoman maahantulon torjunnan kokonaisuuden kannalta merkittäviä.

Edellisen toimintaohjelman toteutumattomista toimenpiteistä uuteen ohjelmaan otettiin mukaan eräät erityisen merkitykselliseksi arvioidut toimenpidesuosituksukset. Osa näistä oli sellaisia, joiden toteutus oli edellisen ohjelmakauden aikana jäänyt aikataulu- tai budjettisyyden vuoksi toteutumatta, vaikka vastuutaho oli aktiivisesti edistänyt toimenpiteen eteenpäin viettä.

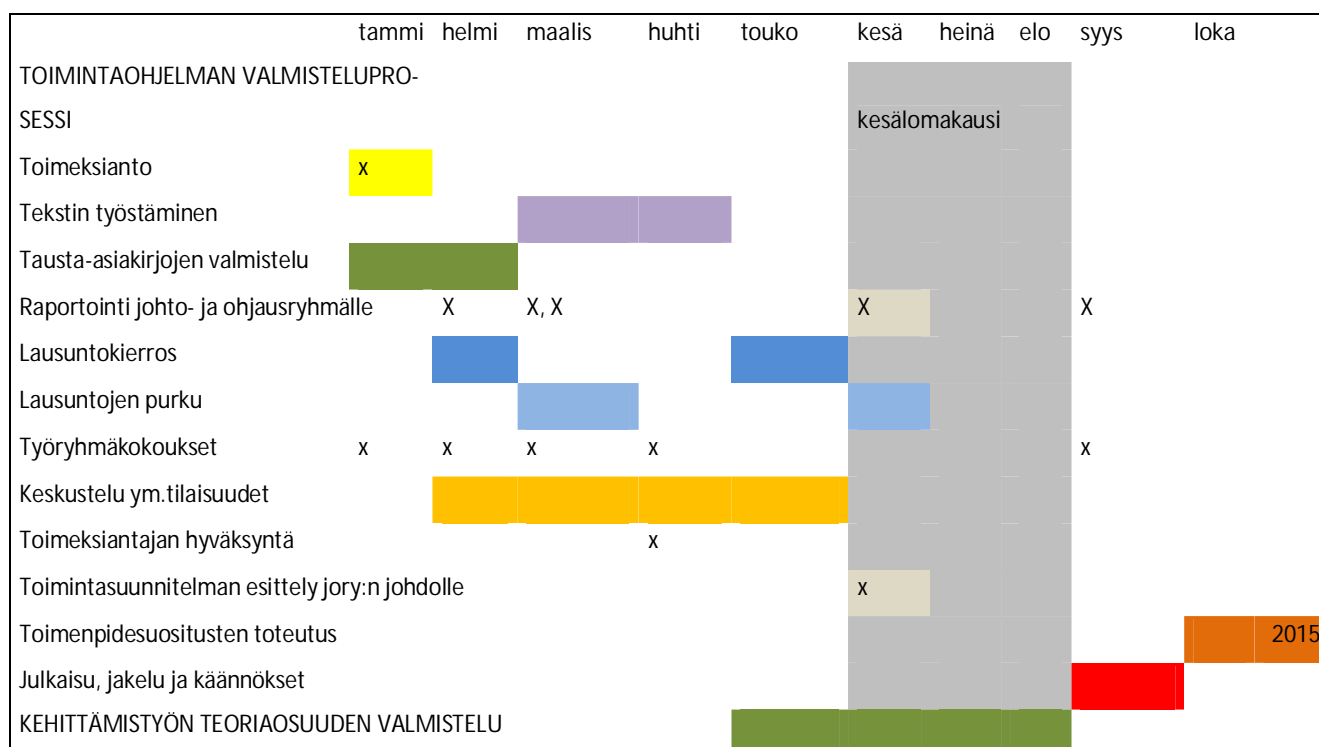
Toimenpide-ehdotuksia valmisteltaessa oli huomioitava, että erillistä budjettia toimenpideohjelman toteuttamiseen ei tulla esittämään vaan esitettävät toimenpiteet tulee voida toteuttaa olemassa olevin budjettivaroin tai vaihtoehtoisesti niin, että asianosainen viranomainen huomioi toimenpiteestä mahdollisesti aiheutuvat kustannukset omassa budjettisuunnittelussaan.

Huhtikuun työryhmäkäsittelyn jälkeen sain valtuudet lähettää toimintaohjelmaluonnoksen johtoryhmän edellyttämällä tavalla laajalle lausuntokierrokselle. Lausuntopyyntö lähetettiin toukokuussa yhteensä noin 30 viranomaiselle ja kolmannen sektorin toimijalle.

Lausunnot saatuani kävin ne läpi, lausunnoista laadittiin tiivistelmä ja lausunnoissa esiin tulleet keskeiset seikat huomioitiin toimintaohjelman kirjauksissa. Tämän työn tehtyäni oli toimintaohjelmaluonnos valmis toimitettavaksi kehittämistyön toimeksiantajana toimineen virkamiestyöryhmän arvioitavaksi ja hyväksyttäväksi. Virkamiestyöryhmä hyväksyi laatimani toimintaohjelman, jolloin minulla oli mahdollisuus todeta, että kehittämistyönä laatimani laitoman maahantulon vastainen toimintaohjelma oli onnistunut.

Virkamiestyöryhmä on sittemmin esitellyt toimintaohjelman edelleen päätettäväksi lopullisesti otetaanko toimintaohjelma valtiohallinnon viralliseksi ohjausasiakirjaksi.

4.1.3 Tärkeitä virstanpylväitä



Kuva 1: Kehittämistehtävän laadinta projekti aikataulun muodossa.

4.2 Tiedonkeruu ja - analysointi

Kehittämistehtävän aineistonhankinnassa on käytetty useita tiedonkeruumetodeita. Koska kehittämistehtävä liittyy hyvin läheisesti omaan työhöni, olen voinut olla lähellä tutkittavia kohteita - käytännössä niitä keskeisiä viranomaistahoja, jotka tekevät kehittämisen kohteena olevaa laittoman maahantulon torjuntatyötä sekä myös itse osallistumalla toimintaan.

Kehittämistehtävän tiedonhankinta on toteutettu pääosin keskustelemalla relevanttien asiantuntijatahojen kanssa, kirjallisilla lausuntopyyntöillä sekä käsittelemällä aihetta erilaisissa viranomaistyöryhmissä sekä analysoimalla saatua aineistoa. Aineistona on käytetty myös laittoman maahantulon operatiivista tilannekuvaa ja arviointiraporttia ja aiemman toimintaohjelman loppuraporttia.

Tässä toimintatutkimuksen piirteitä sisältävässä opinnäytetyössä olen käyttänyt soveltaen pääasiassa laadulliselle tutkimukselle tyypillisiä tiedonkeruumenetelmiä kuten yksilö- ja ryhmähaastatteluja sekä erilaisia ennakkoinnin menetelmiä ja osallistuvaa havainnointia. Näiden menetelmien avulla olen voinut tuottaa kirjallista materiaalia, joka sittemmin on analysoitu ja kirjattu toimintaohjelman muotoon.

Ennakkoinnin tehtävänä on tarkastella systemaattisesti ja pitkäjänteisesti muun muassa liike-elämän tulevaisuutta sekä tunnistaa strategisia tutkimus- ja kehittämisalueita, joista voidaan saada suuri taloudellinen, organisatorinen ja yhteiskunnallinen hyöty. Ennakointi eri muodoissaan sopii kehittämistehtävän tiedonkeruukeinoksi, koska tehtävän tavoitteena oli löytää kehittämisalueita, joiden avulla viranomaisten toimintaa voitaisiin kehittää laittoman maahantulon torjunnan sektorilla siten, että toimita olisi mahdollisimman tehokasta, taloudellista ja yhteiskunnan turvallisuutta hyödyntävää. (Ojasalo ym.2009,131.)

Virkamiestyöryhmässä käydyt keskustelut muistuttivat käytännössä skenaariotyöskentelyä. Toimenpidesuosituksia arvioitaessa käytiin läpi kunkin asian nykytila ja tavoitetila sekä ilmiötieto ja tilastoja aikasarjoihin sekä näistä johtuvia signaaleja ja virtausten suuntia. Analyysin perusteella tehtiin johtopäätös siitä, otetaanko toimenpidesuositus ohjelmaan vai ei ja jos otetaan, miten se muotoillaan. Tukena näissä skenaariokeskusteluissa käytettiin muun muassa kehittämistehtävän valmistelua edeltänyttä tilannekuva-aineistoa.

Heikkoihin signaaleihin pyrittiin kiinnittämään huomiota kaikissa prosessin vaiheissa. Heikoista signaaleista voidaan saada tietoa, joka ei vielä näy tilastoista. Asiantuntijatahojen ja heidän kansainvälisen ja kansallisen toimintaympäristön tuntemista voitiin hyödyntää laajasti, sillä eri organisaatioitasoilla toimivalla monipuolisella asiantuntijaverkostolla on ollut hyvät mahdollisuudet tehdä havainnot heikoista signaaleista työuransa aikana ja tuoda havaintonsa yli puoli vuotta kestäneeseen valmisteluprosessiin mukaan.

Valmistelussa hyödynnettiin myös tulevaisuusverstaas-tyyppistä työskentelyä erityisesti siinä vaiheessa, kun kartoitin laittoman maahantulon tilanteen kehittymistä ja vaikutuksia poliisitoimen näkökulmasta. Koossa oli eri puolilla maata työskenteleviä poliisialan osaajia, joiden tehtäviin joko kuului tai ei kuulunut laittoman maahantulon torjuntaan liittyviä tehtäviä. Tämä parikymmenpäinen joukko pohti aiheeseen liittyviä ongelmia ja ideoi mahdollisten tulevaisuuden tilanteiden hoitamiseen liittyviä keinoja. Tilaisuudessa kuvattiin asioita, joita koettiin ongelmallisiksi ja tyytymättömyyttä aiheuttaviksi sekä ratkaisumalleja niille.

Jälkikäteen arvioituna Delfoi-menetelmää mukailleeksi työvaiheeksi voitaneen luokitella tulevaisuushankkeeseen liittynyt laittoman maahantulon torjunnan pyöreän pöydän keskustelu. Tässä tilaisuudessa useat asiantuntijat ja tutkijat esittivät omia näkemyksiään siitä, mitä seikkoja vuoteen 2020 ulottuvaa maahanmuuttostrategiaa valmisteltaessa tulisi ottaa huomioon, kun suunnitellaan pitkän aikavälin maahanmuuttopolitiikkaa. Tilaisuuden lopuksi näiden esitysten pohjalta käytiin aiheeseen liittyvä paneelikeskustelu, jossa kehittämistehtävän kirjoittaja oli yhtenä panelistina.

Haastatteluja hyödynsin tapaamalla lukuisia virkamiehiä, tutkijoita ja asiantuntijoita siten, että tapaamieni henkilöiden organisatorinen asema vaihteli kenttätöitä tekevästä poliisimiehestä ulkomailla toimiviin konsulivirkamiehiin sekä eri ministeriöiden johtaviin virkamiehiin ja poliitikoihin. Tapaamiset olivat joko kahdenkeskisiä keskusteluja tai keskusteluja erilaisissa työryhmissä tai aiheesta järjestettyjen seminaarien yhteydessä heränneitä keskusteluita. Erityyppiset spontaanitkin keskustelut ja haastattelut olivat mahdollisia oman virkatyöni liityessä niin läheisesti kehittämistyön kohteena olleeseen aiheeseen. Erilaisista keskusteluista muodostui keskeinen lähtökohta opinnäytetyöni sisällön määrittelyssä.

Lopuksi todettakoon, että valmistelun tukena käytin lisäksi omia työelämän kautta hankkimiani kokemusperäisiä tietoja. Siten yhdeksi keskeiseksi tiedonkeruumenetelmäksi muodostui oma osaamiseeni ja aihealueen tuntemus nykyisten työtehtävieni kautta. Oma kompetenssini ja substanssintuntemus kehittämistehtävästä suoriutumiseen on perujaan noin 20 vuoden työkokemuksesta poliisihallinnossa sekä vuosien kokemuksesta laittoman maahantulon torjunnan toimintasektorilla. Monipuolinen työkokemus myös muista viranomaisista saattoi osaltaan vaikuttaa siihen, että virkamiestyöryhmä, jonka varapuheenjohtajana toimin, valtuutti minut laatimaan toimintasuunnitelman.

4.3 Menetelmällinen perusta

Organisaatioissa tehtävän kehittämistyön merkitys on kasvanut nopeasti. Ympäröivä maailma muuttuu yhä nopeammin ja organisaatioiden, mukaan lukien viranomaisten on pysyttävä kehityksessä mukana. Kehityksessä mukana pysyäkseen on kyettävä arvioimaan toteutunutta, mutta myös tulevaisuuden kehitysnäkymiä, varautumaan niihin ja toteuttamaan pitkäaikaisia

tavoitteitansa erilaisissa tulevaisuuden tilanteissa. Työelämän kehittämishankkeen tavoitteena on usein tuottaa toimintamalleja tai työkuulttuuria todelliseen työelämään. Kehittämistyön tulisi rakentua työelämästä käsin. Tutkimuksellista kehittämistyötä ohjaavat käytännölliset tavoitteet, joihin haetaan tukea teoriasta. (Ojasalo ym. 2009, 13-20.)

Kehittämistehtävän toimeksiannon tulee määrittää, mikä lähestymistapa sopii kehittämistyöhön. Lähestymistavat ovat usein osittain päällekkäisiä ja tässäkin kehittämishankkeessa on piirteitä erilaisista lähestymistavoista. Käsillä olevan kehittämishankkeen tarkoituksena on ollut tuottaa viranomaisille kehittämissuhteita ja keinoja niiden toteuttamiseen valmiin suunnitelman muodossa sekä luoda suunnitelmalle selkeä hyväksymis- ja seurantamekanismi, jotta suunnitelma olisi pantavissa täytäntöön.

Tapaustutkimuksen tavoitteena on Ojasalon (2009, 37-38 ; 52-53) mukaan tutkitun tiedon tuottaminen kohteesta. Kehittämistyössä tapaustutkimus soveltuu lähestymistavaksi, kun halutaan ymmärtää syvällisesti jonkin organisaation tilannetta ja tehtävänä on tuottaa tutkimuksen keinoin kehittämissuhteita. Kehittämistehtävässäni on tarkoitus tuottaa kehittämissuhteita organisaatioille, mutta ei niinkään ymmärtää tai tutkia syvällisesti kunkin organisaation toimintaa, vaan kehittämissuhteet tukevat laittoman maahantulon torjunnan kokonaisuutta.

Puhtaassa tapaustutkimuksessa ei vielä viedä muutosta eteenpäin vaan luodaan kehittämissuhteita tai ratkaisuehdotuksia havaittuihin ongelmiin ja kehittämisen tueksi. Omassa kehittämistyössäni määritellään keinoja kehittämissuhteiden toteuttamiseksi ja varmistetaan menetelmät toimeenpanosuositusten täytäntöön panemiseksi. Näistä syistä tapaustutkimus sellaisenaan ei ole sopivin lähestymistapa tälle kehittämistyölle.

Toimintatutkimuksessa sen sijaan painottuvat yhtä aikaisesti sekä tutkitun tiedon tuottaminen että käytännön muutoksen aikaansaaminen. Kohteena on tyypillisesti ihmisten tai organisaation toiminnan muuttaminen ja keskeistä on viedä muutos käytäntöön ja arvioida sitä. Tästä johtuen kehittämissuhteiden prosessi kestää usein melko pitkään. Toimintatutkimuksen keskeinen piirre on organisaatiossa toimivien ihmisten aktiivinen osallistuminen kehittämistyöhön. (Ojasalo ym. 2009, 38.)

Toimintatutkimus on osallistavaa tutkimusta, jolla pyritään yhdessä ratkaisemaan käytännön ongelmia ja saamaan aikaan muutosta. Tästä johtuen toimintatutkimuksellinen lähestymistapa soveltuu hyvin kehittämistyöhön lähestymistavaksi. Toimintatutkimuksellisesta näkökulmasta kehittämissuhteiden tavoitteena oli ratkaista organisaatioiden käytännön ongelmia laittoman maahantulon torjunnassa ja samanaikaisesti luoda uutta tietoa toiminnan edelleen kehittämiseksi. Koska toimintatutkimuksessa ollaan kiinnostuneita siitä, miten asioiden pitäisi olla eikä vain siitä miten ne ovat, sopii tämä lähestymistapa käsillä olevaan kehittämissuhteeseen erityisesti siltä osin, että kehittämissuhteiden tavoitteena on luoda laittoman maahantulon torjun-

nalle sellainen toiminnallinen ja lainsäädännöllinen ympäristö, jonka turvin vuonna 2010 laadittu laittoman maahantulon torjunnan visio voi toteutua vielä vuonna 2015.

Kehittämistehtävän lopputuotoksen valmistelu on ollut mitä suurimmassa määrin tilanteeseen sidottua, monen eri viranomaisen ja asiantuntijan yhteistyötä vaativaa, osallistavaa ja itseään tarkkailevaa, kuten toimintatutkimus tyypillisesti on.

Kehittämistyönä toteutetussa toimintaohjelmassa tuotettu tieto vastaa toimintatutkimukselle tyypilliseen kysymykseen "Miten kehitettävät kohteet (esimerkiksi lainsäädäntö tai yhteistoimintamallit) voivat muuttua?" Nämä menetelmät kuuluvat toimintatutkimuksen ytimeen, ja sen vuoksi erityisesti toimintaohjelman toimenpidesuositusten laatimisessa voidaan todeta hyödynnetyn toimintatutkimukselle ominaista lähestymistapaa. Kehittämistehtävän määrittely on osittain varsin selvä: tehtävänä on laatia laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma. Kuitenkin toimintatutkimukselle tyypilliseen tapaan kehittämistehtävän tavoitteet ja menetelmät on toimeksiannon alkuvaiheessa määritelty toimeksiantajan taholta varsin väljästi. Kehittämistehtävän onnistumisen kannalta onkin ollut tärkeää, että toimeksiantajana toiminut virkamiestyöryhmä on ollut sitoutunut kehittämistehtävän toteuttamiseen ja toiminut kirjoittajan tukena. (Ojasalo ym.2009, 52, 58-59.)

Professori Kari Lukan mukaan *konstrukttiivinen tutkimusote* on yksi toimintatutkimuksen muoto. Se on innovatiivisia konstruktioita tuottava metodologia, jolla pyritään ratkaisemaan aitoja reaali maailman ongelmia ja tätä kautta tuottamaan kontribuutioita sille tieteenalalle, jossa sitä sovelletaan. Tiivis vuoropuhelu käytännön ja teorian välillä sekä tutkijan suorittamien interventioiden käyttö tutkimusmetodinä ovat konstruktiiiviselle tutkimusotteelle luonteenomaisia piirteitä. (Lukka.)

Teoksessa kehittämistyön menetelmät (Ojasalo ym.2009, 27; 36-38; 65) sen sijaan määritellään konstruktiiivinen tutkimus omaksi tutkimusstrategiaksi toimintatutkimuksen ja tapaustutkimuksen rinnalle. Teoksessa todetaan, että *konstruktiiivinen tutkimustapa* on sopiva lähestymistapa erityisesti silloin, kun tehtävänä on tuottaa yritykselle uusi konstruktio eli jokin konkreettinen tuotos kuten ohje, malli, menetelmä tai suunnitelma, joka sisältää täytäntöön pantavissa olevia kehittämissuosituksia sekä keinoja niiden toteuttamiseen

Katsotaan konstruktiiivinen tutkimus omaksi tutkimusstrategiaksi tai yhdeksi toimintatutkimuksen muodoksi, oman arvioni mukaan olen valmistellut kehittämistehtävän laadullisen toimintatutkimuksen metodeita hyödyntäen ja useat käyttämäni lähestymistavat ovat yhdenmukaisia myös konstruktiiivisen tutkimusstrategiaan soveltuvien metodien kanssa.

Tämä kehittämistehtävä on toteutettu lähtökohtaisesti kvalitatiivisia eli laadullisia menetelmiä hyödyntäen, vaikka valmistelussa ja erityisesti tausta-asiakirjoissa on osin käytetty myös kvantitatiivisia menetelmiä. Karkea jaottelu näiden menetelmien välillä ei olekaan välttämättömästä vaan kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen voidaan katsoa toimivan toisiaan

täydentävinä suuntauksina (Hirsjärvi 2007, 130-132). Varsinkaan työelämän kehittämistehtävissä jyrkkä vastakkaisasettelu ei ole perustelua, kuten tästäkin kehittämistehtävästä voi havaita.

Kvalitatiivisessa eli laadullisessa kehittämistyössä on lähtökohtana todellisen elämän kuvaaminen, jossa selvityksen alla olevaa kohdetta pyritään tutkimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Yhtenä kiinnostuksen kohteena kvalitatiivisessa tutkimuksessa on toiminnan merkityksen ymmärtäminen. Tällaisessa tutkimuksessa on pyrkimyksenä pikemminkin löytää tai paljastaa tosiasioita kuin todentaa jo olemassa olevia totuusväittämiä. (Hirsjärvi 2007, 157-161.)

Sirkka Hirsjärvi on koonnut teokseen Tutki ja kirjoita (2007, 160) luettelon keskeisistä kvalitatiiviselle tutkimukselle tyypillisistä piirteistä, joista suurimman osan voidaan katsoa soveltuvan käsillä olevaan kehittämistyöhön, kuten seuraavista kappaleista selviää.

- 1) Laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman valmistelu *perustuu kokonaisvaltaiseen tiedonhankintaan* ja aineisto on koottu luonnollisissa, todellisissa tilanteissa.
- 2) Tiedonkeruussa olen suosinut *ihmistä tiedonkeruun instrumenttina* esimerkiksi erilaisissa tutkijan ja asiantuntijoiden välisissä keskusteluissa sen arvioimiseksi, minkälaisia toimenpidesuosituksia ohjelmaan tulisi sisällyttää ja miksi. Minkäänlaisia rasti-ruutuun tai hyvä-parempi-paras- vaihtoehto testejä ei tässä kehittämistyössä ole käytetty.
- 3) Pyrkimyksenäni on ollut kehittämistehtävän avulla *paljastaa odottamattomia seikkoja*, kuten uusia keinoja nykytilassa ilmenevien ja tulevaisuudessa odotettavissa olevien negatiivisten ilmiöiden poistamiseksi. Tästä johtuen lähtökohtana on ollut aineiston monitahoinen ja yksityiskohtainen tarkastelu - esimerkiksi työryhmäkäsittelyt, vahva poikkihallinnollisuus, kolmannen sektorin mukaan ottaminen valmistelutyöhön jne.
- 4) Kehittämistyössä käytetyt *metodit ovat pääosin laadullisia*. Olen suosinut tiedonkeruussa metodeja, joissa kehittämisen kohteena olevien organisaatioiden ja toimintatapojen edustajien, tässä tapauksessa eri viranomaisten ja muiden aiheen parissa toimivien asiantuntijoiden näkökulmat pääsevät esille. Metodeina olen käyttänyt muun muassa osallistuvaa havainnointia, ryhmähaastatteluja ja erilaisten dokumenttien ja tekstien analyyssejä sekä ennakkoinnin menetelmiä.
- 5) *Kehittämistyön prosessi on muotoutunut suurelta työn osin edetessä* ja suunnitelmia on muutettu olosuhteiden mukaisesti. Olen esimerkiksi ottanut vastaan luentopyyntöjä aiheesta prosessin aikana ja sitä kautta päässyt mukaan aihetta koskeviin syvällisiin keskusteluihin. Lisäksi olen pyynnöstä ja virkani puolesta osallistunut aihetta käsitte-

leviin tilaisuuksiin asiantuntijan ominaisuudessa ja näin voinut peilata muiden näkemyksiä kehittämistoimista omiin ajatuksiini.

4.4 Saavutettu lopputulos

Kehittämistehtävän lopputulos eli Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2012-2015 valmistui kesäkuussa, jolloin toimeksiantaja hyväksyi tuotoksen. Tämän jälkeen toimintaohjelma on siirretty toimeksiantajani toimesta ohjaus- ja johtoryhmien käsiteltäväksi. Tällä hetkellä toimintaohjelma odottaa lopullista arviointia, mahdollista julkistamista ja sen jälkeen toimenpiteiden täytäntöönpanoa eri viranomaisissa. Lopullisesti toimintaohjelman tuloksia voitaneen arvioida vuonna 2015, jolloin toimenpiteet tulisi olla toteutettuna ja toteutumisen seurauksena viranomaistoiminnan kehittyminen nähtävissä.

Kansainvälisessä viranomaistoiminnassa suomalaisten viranomaisten kyky tiiviiseen yhteistyöhön on pantu merkille ja suomalaisista viranomaisyhteistyön rakenteista ja toimintamenetelmistä pyritään monissa maissa ottamaan oppia. Tästä johtuen virkamiestyöryhmä on päättänyt, että toimintaohjelma käännetään englannin kielelle, koska kyseessä on toimintamalli, jollaista ei juuri muissa maissa ole otettu käyttöön ja englanninkielisen toimintaohjelman esittely kansainvälisissä työryhmissä on merkittävästi mielekkäämpää kuin suomenkielisen laitoksen esittely.

Jotta kehittämistehtävän lopputuloksen vertaaminen aiempaan vastaavaan toimintaohjelmaan olisi selkeämpää, olen listannut seuraavaksi muutamia merkittävimpiä muutoksia verrattuna aiempaan laittoman maahantulon vastaiseen toimintaohjelmaan. Suurin muutos on luonnollisesti ohjelman sisältö sellaisenaan sekä uudet toimenpidesuosituksset.

Toiminnallisesti merkittävin muutos tullee olemaan seurantamekanismin vahvistuminen ja laajentuminen useamman valtionhallinnon toimijan keskuuteen. Käytännössä tämä tarkoittaa edelliseen ohjelmaan verrattuna laajempaa sitoutumista toimenpidesuositusten toteuttamiseen. Ensimmäinen toimintaohjelma oli yhden ministeriön vahvistama, kun käsillä oleva toimintaohjelma on esitelty hyväksyttäväksi useamman ministeriön toimesta.

Tiedonkeruu- ja kirjoitusvaiheessa tein joitakin muutoksia toimintaohjelman rakenteeseen ja sisältöön verrattuna aiempaan toimintaohjelmaan. Tiivistin toimintaohjelmaa siten, että jätin toimintaohjelmasta tutkimustyölle tyypillisiä osioita, kuten keskeisten määritelmien ja käsitteiden läpikäynnin sekä keskeisten viranomaisten roolin esittelyn pois. Oletuksena on, että lukija ymmärtää toimijoiden roolin laittoman maahantulon torjunnassa tai vaihtoehtoisesti ottaa itse asiasta selvää.

Valmistelemassani toimintaohjelmassa mennään lyhyen johdanto-osuuden jälkeen suoraan laittoman maahantulon ja laittoman maahantulon torjunnan tilannekatsauksiin eri toiminta-

tasoilla (nykytilan kuvaus) ja näissä rajaturvallisuusstrategiaa mukailevissa osioissa nostetaan esiin toiminnan tai lainsäädännön kehittämiskohteita perusteluineen.

Kolmannessa osiossa esitellään lyhyesti toimenpidesuosituksien, niiden tavoitteet ja esitetyt keinot. Neljäs osio toimenpideohjelmassa on toimenpidesuosituksien toteutumisen seurannan määrittely.

Toimenpidesuosituksien on jaoteltu uudessa ohjelmassa viiteen pääkategoriaan aiemmassa ohjelmassa olleiden neljän kategorian sijaan seuraavasti:

- 1) lainsäädännön muutosta edellyttävät toimenpidesuosituksien
- 2) toimenpiteet lähtö- ja kauttakulkumaissa
- 3) toimenpiteet lähialueilla
- 4) toimenpiteet ulkorajoilla
- 5) toimenpiteet sisämaassa

Kategorisointi eroaa ensimmäisen toimintaohjelman luokittelusta siten, että lainsäädäntöhankkeet on erotettu omaksi ryhmäkseen muista toimenpidesuosituksista. Päädyin erittelemään lainsäädäntöhankkeet omaksi luokakseen sen vuoksi, että toimintaohjelman toiseksi painopistealueeksi valikoitui ohjausasiakirjojen perusteella nimenomaan lainsäädännön päivittäminen. Toinen syy omaksi kategoriaksi erottamiseen oli käytännöllinen. Lainsäädäntöhankkeita sisällytettiin ohjelmaan useita ja ne ovat näin helposti löydettävissä omasta luokastaan.

Toimenpidesuosituksille määriteltiin myös vastuutaho ja joihinkin useita viranomaisia koskevissa suosituksissa vastuutahoksi määriteltiin useita viranomaisia. Vastuutahojen määrittely mahdollistaa toimenpiteiden toteutumisen tarkan seurannan toimintaohjelman aikana.

Ensimmäisessä toimenpideohjelmassa toimenpidesuosituksien oli aikataulutettu erikseen. Uudessa ohjelmassa erillistä aikatauluun perustuvaa priorisointia ei tehty. Muutama toiminnan kokonaisuuden kannalta erityisen tärkeäksi katsottu toimenpidesuositus on kuitenkin nostettu johdanto-osiossa esiin. Tarkoitus on, että toteutuksen seuranta aikataulutetaan tulosohjauksen prosessin aikataulun mukaisesti siten, että kukin viranomainen voi tulossuunnittelussaan määrittellä aikataulun toimenpiteiden toteuttamiseksi. Toimintaohjelma on nelivuotinen ja erityisesti lainsäädäntöhankkeissa sekä erillistä budjetointia vaativien hankkeiden läpiviemisessä toimikausi saattaa osoittautua varsin lyhyeksi.

Toimintaohjelman sisältöön vaikutti mielestäni positiivisesti myös se prosessimuutos, että toimintaohjelmaa valmisteltaessa organisaatioita lähestyttiin virallisten lausuntopyyntöjen muodossa. Näin valmisteluun saatiin organisaatioiden viralliset näkemykset kirjallisesti valmistelijan käyttöön. Vaikka työryhmän jäsenten kautta saavat näkemykset useimmiten edustavat koko organisaation näkemystä, riskinä on kuitenkin se, että työryhmään nimetty henkilö

tai hänen varajäsenensä ei syystä tai toisesta pysty osallistumaan työryhmän toimintaan täysipainoisesti, jolloin koko organisaation osuus valmistelussa jää vajaaksi.

Viimeisenä muutoksena aiempaan ohjelmaan verrattuna nostan esiin valmisteluprosessin laajapohjaisuuden. Laajapohjaisella, kolmannen sektorin toimijoihin ulottuneella kommenttikierroksella toimintaohjelman tavoitteille saatiin laajempi yhteiskunnallinen hyväksyntä ja vaikuttavuus. Näin myös entistä useammat tahot saivat vaikuttaa toimintaohjelman sisältöön.

5 Työn arviointi

5.1 Tuotoksen arviointi

Varsinainen kehittämistehtävän tuotos eli laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma on mielestäni onnistunut. Toimeksiantaja hyväksyi toimintaohjelman ja se viety edelleen arvioitavaksi ja mahdollisesti hyväksyttäväksi valtakunnallista täytäntöönpanoa varten.

Kehittämistyönä laaditun toimintaohjelman onnistumisen jälkikäteisen arvioinnin kannalta on tärkeää, että ohjelman seurannalle on rakennettu mahdollisimman selkeät mittarit, joiden avulla tuloksia voidaan myöhemmin arvioida (Ojasalo ym. 2009, 28-35). Laittoman maahantulon torjunnan tulosten arviointia varten on laadittu laittoman maahantulon torjunnan mittariston sisältävä arviointiraportti, jonka avulla voidaan seurata sekä laittoman maahantulon tilannetta että torjuntatoimien tuloksellisuutta. Toisaalta toimintaohjelman toteutumista sellaisenaan voidaan arvioida seuraamalla toteutuneiden toimenpidesuosituksen määrää ja laatua sekä raporttoimalla niistä organisaatiohierarkiassa ylöspäin. Toimintaohjelman seurannalle on myös määritelty ohjausryhmä.

Laittoman maahantulon torjuntatyötä tehdään toimintaympäristössä, johon kohdistuu toiminnan tehostamistarpeita. Valtion tuottavuusohjelman avulla on tarkoitus kasvattaa julkisten palvelujen ja hallinnon tuottavuutta, pysäyttää menojen kasvu sekä tehostaa virastojen ja laitosten toimintaa. Tuottavuutta ja tehokkuutta halutaan nostaa mm. lisäämällä tietotekniikan käyttöä sekä yhdistämällä toimintoja ja palveluja. Tuottavuusohjelmaan liittyvien toimien seurauksena henkilöstön tarve valtion palveluksessa tulee pienentyä merkittävästi. Henkilöstötarvetta vähentävä vaikutus kohdistuu pääosin vuosille 2012-2015. Tämä tarkoittaa sitä, että niin kehittämistyöhön kuin varsinaiseen operatiiviseen toimintaan on entistä vähemmän resursseja. Tämä on vaikuttanut osaltaan toimintaohjelmaan otettujen toimenpidesuosituksen valintaan, sillä erillistä budjettia toimenpiteiden toteuttamiseksi ei ole osoittaa. Toisaalta yhteisellä poikkihallinnollisella toimintaohjelmalla voidaan ehkäistä päällekkäistä asioiden valmistelua ja sitä kautta saada tehokkuutta ja suunnitelmallisuutta toimintojen kehittämiseen eri hallinnonaloilla.

5.2 Työskentelyn arviointi

Tarvittavaa tietopohjaa laittoman maahantulon torjuntaa poikkihallinnollisesti kehitettäessä on mukana olevien organisaatioiden tuntemus ja ymmärrys laittoman maahantulon torjunnan roolista osana näiden organisaatioiden perustehtävää. Suomessa ei ole organisaatiota, jonka tehtävänä olisi yksinomaan laittoman maahantulon torjunta, vaan tehtävä kuuluu eri viranomaisille eri laajuisena ja maahantulon tai maassa oleskelun eri vaiheissa. Lisäksi on tunnettava organisaatioiden aiheeseen liittyvät mahdolliset strategiat ja avainhenkilöt sekä tunnistettava organisaatioiden asenne toimintaa kohtaan. Tärkeää on myös tuntea ja ymmärtää sekä lailliseen maahanmuuttoon liittyvä toimintaympäristö että laittoman maahantulon ajankohtaiset ilmiöt ja tulevaisuuden trendit yhtä lailla kotimaassa kuin Suomen kannalta tärkeimmässä lähtö- ja kauttakulkumaissa.

Viranomaisten toiminnan kehittämistavat kuten lakien säätämismenettely, valtion organisaatioiden tulosohtausjärjestelmän tunteminen, lainsäädäntöympäristö, jonka puitteissa laittoman maahantulon torjuntatyötä tehdään sekä poliittisen vaikuttamisen menetelmät keinot on myös tärkeä tuntea. Toimialueen laaja ymmärtäminen konstruktivisessa kehittämistyössä onkin tärkeää, jotta tuotetut ratkaisut eivät perustuisi vain teoriasta nostettuihin toiminnan yleisiin malleihin ja käsitteisiin, vaan ne tulisivat lähemmäksi kohdeorganisaatioiden ja käytännön toimijoiden todellisuutta ja toiminnan arkipäivää.

Ennen kehittämistyön suunnittelun käynnistämistä olin tutustunut nykyisen työni puitteissa perusteellisesti kehittämisen kohteeseen eli laittoman maahantulon torjuntaan Suomessa. Kykenin ottamaan kehittämistehtävän itsenäisesti vastaan, koska olin hankkinut kehittämiskohteeseen liittyvää tietoa virkaurani aikana useissa kansallisissa ja kansainvälisissä seminaareissa, työryhmissä ja kokouksissa sekä käytännön työelämän tilanteissa sekä omassa organisaatiossani että sidosryhmäyhteistyötä tehden lukuisten eri viranomaistahojen kanssa. Olin myös hankkinut tietopohjaa tutustumalla aiempiin aihealuetta koskeviin tutkimuksiin ja toimimalla tutkimusten ohjausryhmissä.

Kehittämistehtävän sisältöön ja syvyyteen vaikutti oleellisesti kirjoittajan nykyiset ja aiemmat työtehtävät sekä kirjoittajan kokemukset viranomaisyhteistyöstä maahanmuuton alalla. Kehittämistyön lopputulokseen vaikutti myös opinnäytetyön laatijan aiemmat kokemukset valtiohallinnon projektien läpiviennistä. Työkokemukseni ansiosta kehittämistyön loppuunsaattaminen virkamiestyönä oli mahdollista.

Toisaalta toteuttamisen edellytyksenä oli toimeksiannon oikea-aikaisuus suhteessa kirjoittajan opintojen vaiheeseen. Lopputuloksen kannalta merkittävimpään rooliin nousevat yhteistyökumppanit eri viranomaisissa. Ilman näiden asiantuntijoiden apua ja tukea sekä laaja-alaista osaamista toimintaohjelman sisältö olisi merkittävästi suppeampi ja pinnallisempi. Kehittä-

mistehtävän onnistumisen kannalta on ollut tärkeää, että toimeksiantaja on ollut sitoutunut kehittämistehtävän toteuttamiseen ja tukenut kirjoittajaa.

Kehittämistehtävän tuotoksena syntynyt toimintaohjelma on valmisteltu virkatyönä kirjoittajan muiden työtehtävien ohessa. Kehittämistyön teoriaosuus sen sijaan on valmisteltu vapaa-aikana. Ajankäytön kannalta ihanteellista olisi, jos toimintaohjelma olisi ollut mahdollista valmistella ja kirjoittaa esimerkiksi projektityönä siten, että kirjoittajalla ei olisi samanaikaisesti hoidettavanaan muita virkatehtäviä. Tämä olisi nopeuttanut toimintaohjelman laadintaa.

Toisaalta valmisteluajataulua määrittivät pitkälti toimeksiantajana toimineen virkamiestyöryhmän kokousajankohdat. Lisäksi lausuntokierrokset vaativat oman aikansa eikä aikatauluja voi tältä osin juurikaan nopeuttaa. Projektin loppuun saattamisen kannalta työn valmistuminen juuri ennen kesälomakautta vaikutti siihen, että toimintaohjelman lopullinen hyväksymisprosessi siirtyi syksyyn.

6 Lopuksi

Kehittämistyön otsikossa on käytetty sanaparia ”yli rajojen”. Sanaparin voidaan katsoa kuvaavan konkreettista valtioiden rajojen ylitystä – sisärajojen tai ulkorajojen ylitystä. Rajat voidaan ylittää joko laillisesti tai laittomasti. Toisaalta kehittämistyön keskiössä on viranomaisten välillä tehtävän yhteistyön kehittäminen. Tässä tarkoituksessa viranomaisten toimintaan liittyvä raja-aitojen ylittäminen on se, mihin sanaparilla viitataan.

Laiton maahantulo Eurooppaan on merkittävä ongelma erityisesti eräissä Etelä-Euroopan maissa. Euroopan muuttoliikeverkoston synteesisraportin *Annual Report on Migration and International Protection Statistics 2008* mukaan EU-alueella tavattiin viranomaisten toimesta noin 611 000 laittomasti alueella oleskellutta henkilöä ja EU-maissa tehtiin noin 605 000 maasta poistamispäätöstä. Samaan aikaan jäsenmaista poistettiin noin 240 000 kolmannen maan kansalaista käännytys- tai maasta karkottamispäätöksen seurauksena. Käytännössä siis vain kolmannes maasta poistamispäätöksen saaneista poistettiin EU-alueelta. Suuri osa näistä, joita viranomaisten toimesta ei onnistuta poistamaan alueelta, jää johonkin muuhun EU-maahan ilman voimassa olevaa oleskeluoikeutta mahdollisesti esiintyen jonain muuna henkilönä.

Tänä päivänä laittomasti Eurooppaan päässeillä on vapaa liikkumismahdollisuus kaikkiin muihinkin Euroopan maihin, sillä Schengen säännösten mukana tullut vapaa liikkuvuus mahdollistaa rajojen yli siirtymisen Euroopan sisällä ilman viranomaiskontrollia. Euroopan maiden ongelmat ovat tässä suhteessa yhteiset. Suomessakin tavataan viranomaisten toimesta vuosittain tuhansia laittomasti maassa oleskelevia henkilöitä. Nämä ihmiset elävät yhteiskunnan palve-

luverkoston ulkopuolella ja heidän riskinsä syrjäytyä ja ajautua rikosten piiriin joko uhrina tai tekijänä on erittäin suuri. Vuonna 2010 esitutkinnassa oli Suomen kaikkien aikojen suurin ja yksi Euroopan laajimmista ihmisalakuljetusvyyhdeistä. Esitutkinnassa selvitettiin osana järjestäytynttä rikollisliigaa toimineiden latvialaisten salakuljettaneen Suomeen yli 100 afganistanilaista. Päätekijä tuomittiin yli viiden vuoden vankeusrangaistukseen.

Laittoman maahantulon torjunta on haastavaa. Se vaatii erityisosaamista ja laajojen kokonaisuuksien hallintaa. Työskenneltyäni vuosia tämän tematiikan parissa olen havainnut, että viranomaisissa - muutamia aivan keskeisimpiä viranomaistahoja lukuun ottamatta - on yleensä vain yksi tai kaksi asiantuntijaa, jotka ylipäänsä tuntevat aiheen perusteellisesti. Kyseessä on kuitenkin rajat ylittävän rikollisuuden torjunta.

On myös todettava, että laitonta maahantuloa ennalta ehkäisevää työtä tehdään yhä useamman viranomaisen toimesta osana näiden perustehtävää. Eri viranomaisissa toimivat yksittäiset asiantuntijat ovat jo kauan tehneet erittäin hyvää yhteistyötä erilaisten hankkeiden puitteissa ja tämä vaikuttaa osaltaan siihen, että laittoman maahantulon torjunta on Suomessa tehokasta.

2010-luvulla Suomessa on tultu siihen tilanteeseen, jossa laittomaan maahantuloon liittyvät ongelmat tunnustetaan laajasti asiantuntijaverkostojen ulkopuolellakin. Tahtotila näyttää olevan riittävä siihen, että lainsäädännön päivittämistarpeet halutaan hoitaa yhteisesti kuntoon sekä toimintamalleja laittoman maahantulon torjunnassa ollaan valmiita kehittämään ja yhdenmukaistamaan poikkihallinnollisesti. Tästä yhteistyön kehittymisestä ovat hyvänä esimerkkinä ensimmäinen Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma vuosille 2010-2011 sekä tämä nyt kehittämistyönä valmistunut entistä laajapohjaisempi vuoteen 2015 ulottuva toimintaohjelma. Erityisen positiivista on ollut huomata, että toimintaan on tullut mukaan runsaasti uusia tahoja, jotka katsovat voivansa tuoda oman panoksensa tähän työhön.

Suomi on pieni maa ja sen vuoksi viranomaisten yhteistoiminta on ensiarvoisen tärkeää. Viranomaisten tiiviillä yhteistyöllä voidaan varmistaa, että kaikkien toimijoiden toimenpiteet ovat samaan suuntaan tähtääviä eikä eri viranomaisissa tehdä päällekkäisiä toimia toisistaan tietämättä.

Toimintaohjelmaan on kerätty keskeisimmät kehittämiskohteet eri viranomaisten näkökulmasta. Näiden toimenpiteiden toteutuminen edesauttaa viranomaisten toiminnan yhdenmukaistamista ja samalla luo mahdollisuuksia, joiden turvin on houkuttelevampaa tulla Suomeen ja oleskella Suomessa laillisesti kuin laittomasti. Itse tuotos valmistui asetettujen tavoitteiden mukaisesti siten, että se sisältää konkreettisia toimenpidesuosituksia viranomaisille ja sen hyväksyminen on toteutumassa laaja-alaisemmin kuin aiemman toimintaohjelman. Toimintaohjelmassa on keskitytty perustelemaan ja selvittämään toimenpidesuositusten taustaa ja seuraamuksia, jos toimenpiteet toteutetaan tai jos ne jäävät toteuttamatta. Perusteluja on

pyritty kirjaamaan siten, että ne olisivat hyödynnettävissä suoraan esimerkiksi käynnistettävissä lainsäädäntöhankkeissa. Myös toteutumisen seurantamekanismi on luotu.

Prosessin aikana sekä ohjausryhmäkäsittelyn yhteydessä todettiin, että arviointiraportti on hyvä työkalu vastaisuudessaakin seurata laittoman maahantulon ilmiötä ja sen laatumista tulisi jatkaa. Tältä osin uusien menetelmien luominen toteutui.

Tässä opinnäytetyössä tehtävänä oli poikkihallinnollisten keinojen löytäminen laittoman maahantulon torjunnan hyvän tason ylläpitämiseksi maassa, jossa ulkomaalaisväestön määrä kasvaa vuosittain noin 13 000 - 15 000 henkilöllä. Toisella laittoman maahantulon vastaisella toimintaohjelmalla pyritään siihen, että ensimmäisessä laittoman maahantulon vastaisessa toimintaohjelmassa määritelty laittoman maahantulon torjunnan visio toteutuisi myös tulevaisuudessa. Vuonna 2010 visio on määritelty seuraavasti:

”Laittoman maahantulon tilanne pysyy Suomessa hallittuna ja toimenpiteet laittoman maahantulon torjumiseksi ovat sekä uskottavia että tehokkaita. Torjunnan mittaaminen ja seuranta on järjestetty tilanteen todellisen kehittymisen tunnistavalla ja siihen reagoivalla tavalla. Torjuntatoimet on mitoitettu tilanteen vaatimalla tavalla”. (Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2010-2011.)

Lähteet

Annual Report on Migration and International Protection Statistics 2008. 2010. European Migration Network.

Asa, R. 2011. Hyvät käytänteet laittoman maahantulon vähentämiseksi - Suomen kansallinen raportti. European Migration Network.

Ehdotus neuvoston päätelmiksi yhdenntystä rajaturvallisuudesta. Euroopan unionin Neuvosto. Pääsihteeristö. 15628/06 REV 2 (fi). 1.12.2006. Bryssel.

EU:n yhdenntyn rajaturvallisuusstrategian uudet välineet. 2008. MEMO/08/85 Bryssel 13. helmikuuta 2008 (Viitattu 30.5.2012) *euro-pa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/85&format=PDF&aged=1&language=FI&guiLanguage=en*.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006. (Schengenin rajasäännöstö).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009 (Viisumisäännöstö).

Euroopan parlamentti (Viitattu 20.8.2012)

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/freedom/article_7307_fi.htm.

Euroopan unionin neuvosto 15628/06 REV 2 (fi).

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia - Kohti eurooppalaista turvallisuusmallia. 2010. Luxemburg. Euroopan unionin julkaisutoimisto.

Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajavöyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 6/2005).

Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 265/2002).

Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.10.2006.

Heiskanen, M. 2012. Luennosta " Rajaturvallisuuden kehittyminen turvallisuusongelmaksi" Rajat ylittävien turvallisuusongelmien hallinnan haasteita -tutkimusseminaarissa 24.8.2011. Raja- ja merivartiokoulu. (Viitattu 29.5.2012)
[http://www.raja.fi/rvl/rmvk/home.nsf/files/D92E8076EB6A5601C22578FB0032F0C1/\\$file/Maarkus%20Heiskanen.pdf](http://www.raja.fi/rvl/rmvk/home.nsf/files/D92E8076EB6A5601C22578FB0032F0C1/$file/Maarkus%20Heiskanen.pdf).

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja Kirjoita. 13. osin uudistettu painos. Keuruu: Tammi.

Hirvonen, T. 2011. Venäjän viisumivapaus - uhka Euroopan unionin rajaturvallisuudelle. Maanpuolustuskorkeakoulu. Rajavartiolaitos.

Kinnunen, A. 2010. Vapaan liikkuvuuden varjopuolia. Teoksessa Horttanainen, Erja Wikman-Immonen Anu Kunnat kansainvälisen maahanmuuttopolitiikan toteuttajina. Suomen Kuntaliitto. Helsinki: Kuntatalon paino.

Kurvinen, J. 2011. Euroopan unionin rajaturvallisuus - raja tuvallisuuutena vai turvallisuus rajana. Maanpuolustuskorkeakoulu.

Laitinen, I. 2010. Rajaturvallisuus uuden ajan Euroopassa. Esitelmä Paasikivi-seurassa 19.4.2010. www.frontex.europa.eu (Viitattu 20.8.2012).

Laittoman maahantulon torjunnan arviointiraportti 2011. Poliisihallitus.

Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2010 - 2011. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 5/2009. 2010. Sisäasiainministeriö. Helsinki: Edita.

Lukka, K. Konstruktiivinen tutkimusote. (Viitattu 12.6.2012)

http://www.metodix.com/fi/sisallys/04_virtuaalikirjasto/dokumentit/aineistot/konstruktiivinentutkimusote.

Maahanmuuttoviraston vuosikertomus. 2011. Helsinki.

Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2009. Kehittämistyön menetelmät - Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki: WSOYpro.

Pakolaisen oikeusasemaa koskeva yleissopimus 77/1968. 1951. Geneve.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia. 2011. (Viitattu 30.5.2012). <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>.

Rajaturvallisuus, ihmiskaupan estäminen ja laittoman maahantulon torjunta. Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti. 31.3.2008. Julkinen 15.4.2008. Sisäasiainministeriö.

Rikoslaki (38/1889).

Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008. 2008. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 16/2008: Sisäasiainministeriö.

Ulkomaalaislaki (301/2004).

Viisumipolitiikka maahanmuuton väylänä. Suomi. 2011. European Migration Network.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006. Puolustusministeriö. Kirjapaino Keili.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Puolustusministeriö. 2011. Vammalan Kirjapaino.

Liite 1

Laurea-Ammattikorkeakoulu

Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2012-2015

Mia Poutanen
Turvallisuusosaamisen ko
Opinnäytetyö
Syyskuu, 2012

LUONNOS

SISÄLLYSLUETTELO

1 Johdanto	46
1.1 Laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmä	48
1.2 Laiton maahantulon ja maassa oleskelu.....	49
2 Laittoman maahantulon torjunnan tilanne Suomessa.....	49
2.1 Toiminta lähtö- ja kauttakulkuvaltioissa.....	49
2.1.1 Suomen ulkomaanedustustot	49
2.1.2 Yhdyshenkilötoiminta ulkomailla.....	53
2.1.3 Muu toiminta kolmansissa maissa	55
2.2 Toiminta lähialueilla.....	56
2.2.1 EU-Venäjä mahdollinen viisumivapaus	59
2.3 Toiminta ulkorajoilla	59
2.4 Toiminta sisämaassa	60
2.4.1 Lupaharkinta.....	68
2.5 Ihmiskauppa	70
3 Toimenpidesuosituksset	70
3.1 Lainsäädännön muutosta edellyttävät toimenpidesuosituksset	70
3.2 Toimenpiteet lähtö- ja kauttakulkumaissa	76
3.3 Toimenpiteet lähialueilla	77
3.4 Toimenpiteet ulkorajavalvonnassa	79
3.5 Toimenpiteet sisämaassa	79
4 Toimintasuunnitelman toimeenpano ja seuranta	84
5 Luettelo toimenpidesuosituksista.....	85

1 Johdanto

Laiton maahantulo Euroopan unionin alueelle on jatkunut voimakkaana ja siihen liittyy yhä enemmän kansainvälistä järjestäytyntä rikollisuutta, kuten ihmissalakuljetusta ja ihmis-kauppaa. Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto Frontex⁸ tilastoi lähes 141 000 laitonta rajanylitystä EU:ssa vuonna 2011, mikä tarkoittaa 35 prosentin kasvua edellisvuodesta. EU:n ulkoraja ylitettiin laittomasti useimmiten Kreikan, Italian ja Maltan ulkorajoilla. Keskusrikospoliisin EU:n tilastoasetusta 862/2007⁹ noudattavien tilastojen mukaan poliisi ja Rajavartiolaitos ovat viiden viime vuoden aikana tavanneet Suomessa 1996 - 6888 laitonta maassa oleskeli-jaa vuosittain. Vuonna 2011 Suomessa tavattiin noin 3300 laittomasti oleskellutta henkilöä.

Syrjäytyminen on sisäisen turvallisuuden keskeisin uhka. Laittomasti maassa oleskelevilla on erityisen suuri riski syrjäytyä. Sekä yksilöiden itsensä että yhteiskuntajärjestyksen kannalta on tärkeä ehkäistä laitonta maahanmuuttoa ja tukea toimenpiteitä, jotka ohjaavat ulkomaalaisia saapumaan laillisesti maahan.

Laittoman maahantulon torjunnan tavoitteena on, että viranomaisyhteistyöllä ennalta estetään ja paljastetaan Suomeen suuntautuvaa laitonta maahantuloa ja sen järjestämistä, ihmis-kauppaa ja muuta rajat ylittävää rikollisuutta. Suomi ei ole ollut erityisen houkutteleva maa laittomille maahantulijoille. Laittoman maahantulon torjunnan tavoitteena onkin nykyisen hallinnassa olevan tilanteen ylläpitäminen ja ennalta ehkäisevien toimenpiteiden kehittäminen osana Euroopan unionin jäsenmaiden ja Schengen-maiden sekä laittoman maahantulon lähtömaiden yhteistyötä. Lisäksi sisämaan ulkomaalaisvalvontaa tulee edelleen tehostaa Schengenin alueen sisärajoilta poistuneiden rajatarkastusten aiheuttamien haittojen korvaamiseksi.

Toisella kansallisella *Laittoman maahantulon vastaisella toimintaohjelmalla* pyritään toteuttamaan edellä mainittuja tavoitteita. Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma vuosille 2012 - 2015 on laadittu mukaillen EU:n rajaturvallisuusstrategiaa.

Toimintaohjelmassa esitetään arvioita laittomaan maahantulon tilanteesta ja siihen vaikuttavista ilmiöistä sekä tehdään ehdotuksia lainsäädännön ja viranomaisten toimintamallien kehittämiseksi. Poikkihallinnollinen yhteistyö eri viranomaisten välillä on laittoman maahantulon torjunnassa välttämätöntä, jotta laittoman maahantulon torjuntaan varatut eri organisaatioiden resurssit saadaan hyödynnettyä mahdollisimman tehokkaasti. Korkealuokkaisen viran-

⁸ Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto, perustettu neuvoston asetuksella (EY) N:o 2007/2004 (26.10.2004, EUVL L 349, 25.11.2004)

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 862/2007 muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista

omaisyhteistoiminnan ylläpitäminen ja yhteistyön ja koordinaation kehittäminen on tämän toimintaohjelman tärkeä teema.

Toimintaohjelma on rakennettu siten, että lähtökohtaisesti laitonta maahantuloa torjutaan poikkihallinnollisesti Suomen viranomaisten toimesta neljällä tasolla 1) laittoman maahantulon lähtö- ja kauttakulkumaissa 2) lähialueilla 3) ulkorajoilla sekä 4) sisämaassa. Kyseessä on toinen kansallinen poikkihallinnollinen laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma. Ensimmäinen ohjelmakausi oli vuosille 2010 - 2011.

Toimintaohjelman painopisteenä on pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan perustuen laittoman maahantulon torjuntaan vaikuttavan lainsäädännön päivittäminen sekä laittoman maahantulon torjuntaan läheisesti liittyvien viranomaisprosessien nopeuttaminen. Erityishuomiota on kiinnitetty maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon nopeuttamiseen. Toimintaohjelma sisältää 22 toimenpidesuosituksen, joiden toteuttaminen on vastuutettu eri viranomaisille.

Lainsäädäntöhankkeita priorisoitaessa kiirehtimistä vaativat ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuussäännösten päivittäminen sekä laittoman maahantulon järjestämiseen liittyvien tekojen kriminalisointia koskevien lainsäädäntöhankkeiden loppuun saattaminen. Yhtenä syynä siihen, että Suomi ei ole ollut erityisen houkutteleva maa laittomille maahantulijoille lienee, että Suomessa tiedetään ulkomaalaisvalvonnan, turvapaikkaprosessin ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon olevan toimivaa.

Laittoman maahantulon torjunta on tehokkainta ja yhteiskunnalle edullisinta, kun laitton maahantulo pystytään torjumaan ennen Schengen-alueelle pääsyä. Kansainvälisesti on arvioitu, että yksi ennalta estetty laitton maahantulo säästää yhteiskunnan varoja 30 000 - 50 000 euroa. Jälkikäteisistä toimista pelkästään maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoon liittyvän saattotoiminnan kustannukset olivat vuonna 2011 poliisille yhteensä noin 2,5 miljoonaa euroa ja poliisi käytti noin seitsemän henkilötyövuotta maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoon liittyviin saattotehtäviin.

Ensimmäisen laittoman maahantulon vastaisen toimenpideohjelman suosituksia toteutettiin kiitettävästi sekä sisäasiainhallinnon alalla että ulkoasiainministeriön toimialalla. Joitakin varsin merkityksellisiä lainsäädäntöhankkeita ja rahoitusta vaativia hankkeita jäi kuitenkin toteutumatta. Laittoman maahantulon vastaisen ensimmäisen toimintaohjelman loppuraportti sekä laittoman maahantulon arviointiraportti 2011 esiteltiin ohjaus- ja johtoryhmille maaliskuussa 2012, joissa molemmissa kehoitettiin laatimaan toimintaohjelmalle jatkoa.

Vuotta 2011 koskevan *Laittoman maahantulon torjunnan arviointiraportin* perusteella laittoman maahantulon torjunnan näkökulmasta merkittävimmät esiin nousseet kehittämiskohteet laittoman maahantulon torjunnassa ovat seuraavat

- Ulkomaalaisvalvonnan toimivaltasäännökset on ajanmukaistettava ja selkiytettävä

- Ulkomaalaisten opiskelijoiden opiskelijavalintaa on kehitettävä (pääsykokeet, haastattelut, toimivaltuudet toimeentulon tarkistamiseksi)
- Viisumihakemusten tutkimiseen tulee varata riittävät resurssit
- Maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon kannalta haastavien maiden kanssa on pyrittävä solmimaan yhteistyöpöytäkirjat (Afg, Som, Irq)

Laittoman maahantulon torjunnassa on erittäin tärkeää noudattaa perus- ja ihmisoikeuksia ja ottaa huomioon yksilön oikeusturva.

1.1 Laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmä

Laittoman maahantulon torjunnan tilannetta seuraa ja koordinoi Poliisihallituksen johdolla toimiva poikkihallinnollinen laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmä, ns. LAMA-työryhmä. Työryhmän työn tavoitteena on laittoman maahantulon seuranta ja kehittäminen sen kaikilla osa-alueilla.

Laittoman maahantulon torjuntaa käsittelevän virkamiestyöryhmän tehtävänä on

- a) seurata ja vaihtaa tietoa laittomaan maahantuloon ja maassaoloon liittyvistä ilmiöistä
- b) kehittää laittoman maahantulon torjuntaan liittyvää viranomaistahojen yhteistyötä ja tietojen vaihtoa
- c) edistää omalta osaltaan laittoman maahantulon torjunnan kehittämistä ja tehdä ehdotuksia toiminnan kehittämiseksi
- d) seurata, arvioida ja raportoida laittoman maahantulon vastaisen toimintasuunnitelman toteutumista ja käynnistää uuden toimintaohjelman valmistelu hyvissä ajoin ennen voimassa olevan ohjelman päättymistä. Työryhmän asettamispäätöksen mukaan laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman toteutumisesta raportoidaan puolivuositain sisäisen turvallisuuden johtoryhmälle ja sisäasiainministeriön johtoryhmälle sekä
- e) varmistaa, että laittoman maahantulon torjunnasta on saatavilla ajankohtaista tietoa päätöksentekoa varten. Tämän tehtävän toteuttamiseksi työryhmä ohjaa keskusrikospoliisin valmisteleman tilannekuvan laatimista.

Työryhmässä ovat poliisiin lisäksi mukana Rajavartiolaitos (RVL), Tulli, Maahanmuuttovirasto (Migri), ulkoasiainministeriö (UM), sosiaali- ja terveysministeriö (STM), sisäasiainministeriö (SM) sekä syyttäjälaitos.

Työryhmä valmistelee vuosittain poikkihallinnollisen laittoman maahantulon torjunnan arviointiraportin, jonka tarkoituksena on tuottaa ajankohtaista tietoa laittoman maahantulon torjunnan tilanteesta eri viranomaisissa.

Työryhmä on arvioinut laittoman maahantulon torjunnan laajan poikkihallinnollisuuden vuoksi, että laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman tavoitteet ja toimenpidesuosituksset olisi tarpeen vahvistaa toteutettavaksi myös sisäasiainhallinnon ulkopuolisten toimijoiden keskuudessa.

1.2 Laiton maahantulo ja maassa oleskelu

Laiton maahantulo ja maassa oleskelu tarkoittavat luvaton maahantuloa ja oleskelua, jolloin ulkomaalaisella ei ole häneltä ulkomaalaislain ja /tai Schengenin rajasäännösten mukaan vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa tai muuten oikeutta saapua Suomeen ja /tai oleskella Suomessa. Laittomalla maahantulolla tarkoitetaan toimintaa, jossa maahantuloa, maassa oleskelua tai maasta lähtöä koskevia kansainvälisiä tai kansallisia sopimuksia, lakeja ja määräyksiä rikotaan joko tilapäis- tai pysyväisluonteisesti. Laillinen maahantulo muuttuu laittomaksi maassa oleskeluksi, jos henkilö jää maahan sallittua pidemmäksi ajaksi tai muuttaa oleskelutarkoitustaan ilman viranomaisen siihen edellyttämää lupaa.

2 Laittoman maahantulon torjunnan tilanne Suomessa

2.1 Toiminta lähtö- ja kauttakulkuvaltioissa

2.1.1 Suomen ulkomaanedustustot

Suomen edustustot osallistuvat laittoman maahantulon torjuntaan tavoitteena estää käyntiä varten myönnettyjen Schengen-viisumeiden käyttö luvattomaan Schengen-alueelle muuttoon. Suomea yritetään käyttää myös laittomaan maahantuloon muihin Schengen-maihin. Edustustojen rooli laittoman maahantulon torjunnassa on merkittävä, sillä yhden ennalta estetyin laittoman maahantulon on laskettu säästävän yhteiskunnan varoja 30 000 - 50 000 euroa.

Valtionaloudelliseen tilanteeseen liittyen Suomella kuten useilla muillakin Schengen-mailla on paineita vähentää edustustojen lukumäärää ja henkilöstöä lähivuosina. Toimipiste- ja resursivähennykset jäänevät noin 10 prosenttiin. Vähennyksiä kompensoidaan toimintojen tehostamisella, tietoteknisillä ratkaisuilla ja käsittelyprosessin teknisten vaiheiden osittaisella ulkoistamisella.

Maahantulolupien hankkimiseen saattaa liittyä väärinkäytöksiä tai väärinkäytösyriä edustustoissa. Viisumi tai oleskelulupa voidaan pyrkiä saamaan esittämällä lupaviranomaiselle vääriä ja harhaanjohtavia tietoja hakevan henkilön aikomuksesta poistua Schengen-alueelta luvan päättyessä. Keinona saattaa olla myös tietojen salaaminen tai kertomatta

jättäminen. Väärinkäyttöksiä yrittävien hakijoiden tavoitteena on useimmiten päästä työskentelemään laillisesti tai laittomasti Schengen-alueelle.

Laittomaan maahantuloon liittyy usein järjestäytyntä kansainvälistä tai kansallista rikollisuutta, joka perii palveluistaan kohtuuttomia maksuja Schengen-alueelle laittomasti pyrkiviltä henkilöiltä.

Edustuston paikallisten olosuhteiden asiantuntemus, paikallisessa Schengen-yhteistyössä muilta jäsenmailta saatavat tiedot yksittäisistä tapauksista ja ilmiöistä sekä hakijoiden haastattelut ovat välttämättömiä pyrittäessä estämään, ettei Suomen edustustoista tule luvattoman maahantulon reittiä Schengenin alueelle.

Suomen ja muiden Schengen-jäsenmaiden edustustojen avainasema korostuu erityisesti toimintaympäristöltään korkean laittoman maahantuloriskin viisumivollisissa lähtö- ja kauttakulkumaissa. Edustustojen asiantuntija-asema laittoman maahantulon torjunnassa korostuu asemapaikkatuntemuksessa, paikallisilmiöiden havainnoinnissa, hakijoiden profiloinnissa sekä henkilökohtaisissa haastatteluissa, jotka ovat usein erillistä resursointia vaativia. Edustustot saavat lisätukea asemamaan muilta Schengen-jäsenmaiden edustustoilta sekä kansallisilta viranomaisilta.

Tietyissä edustustoissa toimii maahanmuuttoalan asiantuntijoita, joiden päätehtävänä on torjua laitonta maahantuloa Schengen-alueelle. Ulkoasiainministeriön viisumikäsittelyryhmät tukevat edustuston kokonaisharkintaa viisumipäätöksessä antamalla lausuntoja sekä tekemällä lisäselvityksiä.

Suomen ja muiden Schengen-maiden edustustot vastaanottavat ja käsittelevät EU-säännösten mukaisesti viisumihakemuksia, jotka oikeuttavat hakijan saapumaan jäsenmaiden alueelle. Viisumihakemus käsitellään matkan pääkohdemaan edustustossa, mutta viisumi oikeuttaa hakijan liikkumaan kaikkien jäsenmaiden alueella.

Suomen edustustot toimivat ulkomaalaislain mukaisesti oleskelulupahakemuksia vastaanottavana ja päätöksiä tiedoksi antavana viranomaisena sekä tekevät tarvittaessa lisäselvityksiä ja haastatteluja. Maahanmuuttovirasto ratkaisee edustustoissa jätetyt oleskelulupahakemukset ja hakija odottaa päätöstä ulkomailla.

Etenkin perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakevien joukossa on sellaisten valtioiden kansalaisia, joista ei ole mahdollista saada luotettavia asiakirjoja hakemuksen tueksi. Asiakirjattomien hakijoiden kohdalla oleskeluluvan edellytysten olemassaolo selvitetään pääasiassa edustustossa tehtävien haastatteluiden avulla. Suullisia kuulemisia käytetään lisäksi täydentävänä tutkintakeinona muissa epäselvissä tapauksissa. Näin ollen edustustoilla on perheenyhdistämiseen liittyvien väärinkäytösten torjunnassa merkittävä rooli.

Suomi otti käyttöön biometriset oleskelulupakortit vuoden 2012 alussa. Muutoksen myötä oleskelulupahakemuksen on vuoden 2012 alusta alkaen voinut panna vireille vain hakija itse. Hakijan on oleskeltava laillisesti siinä maassa, jossa sijaitsevaan Suomen edustustoon hän jättää hakemuksen. Kun aikaisemmin myös Suomessa oleva perheenjäsen pystyi panemaan hakemuksen vireille ulkomailla olevan hakijan puolesta, on muutos alkuvaiheessa vähentänyt vireille jätettyjen perhesidehakemusten määriä. Perheenyhdistämishakemusten vähenemiseen voi osaltaan vaikuttaa myös Suomen edustustoverkoston karsiminen, mikä tietyillä alueilla on voi vaikeuttaa perheenyhdistämishakemusten jättämistä.

Schengen-viisumien myöntäminen perustuu Schengenin viisumisäännöstöön, joka on osa Euroopan unionin oikeutta. Uuden viisumisäännöston (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 810/2009/EY) soveltaminen alkoi 5.4.2010. Viisumisäännöstöön sisältyy sen yhteistä soveltamista edistävä käsikirja. Yhteisön viisumisäännöstöllä kumottiin Schengenin yleissopimuksen viisumimääräykset sekä Schengen-valtioiden yhteinen konsuliohje. Viisumisäännöstö sääntelee Schengen-valtioiden ja Euroopan unionin komission paikallista konsuliyhteistyötä. Sen puitteissa voidaan myös säännöston rajoissa mukauttaa Schengen-viisumimenettelyä paikallisten olosuhteiden edellyttämällä tavalla.

Uudistuksen myötä jäsenvaltioiden tarve määritellä viisumiasioita kansallisessa lainsäädännössä on merkittävästi vähentynyt.

Kahden jäsenmaan välisellä sopimuksella toisen Schengen-valtion edustusto voi käsitellä toiseen jäsenmaahan pyrkivien hakijoiden viisumihakemukset. Hakemukset käsitellään kuten edustavan jäsenmaan omat hakemukset. Suomella on useita edustamissopimuksia, joissa toisen jäsenmaan edustusto hoitaa Suomeen tulevien hakemukset tai Suomen edustusto käsittelee toiseen jäsenmaahan pyrkivien henkilöiden viisumihakemukset.

Suomen edustustoissa vastaanotettujen ja käsiteltyjen viisumihakemusten määrä on kasvanut tasaisesti. Vuonna 2009 viisumia haki 795 936 henkilöä, vuonna 2010 hakijoita oli 1 020 400 ja vuonna 2011 yhteensä 1 258 999 henkilöä. Kielteisen päätöksen sai vuonna 2011 noin 12 000 hakijaa. Kielteispäätösten keskiarvo on n. 1,5 %, vaihteluväli 0,4 %-50,4 %. Kielteisiä viisumipäätöksiä annetaan eniten korkean laittoman maahantulon riskin edustustoissa.

Edustustojen toiminnan avulla laittomaan maahantuloon ja maahanmuuttoon pystytään vaikuttamaan jo ennalta. Ennaltaehkäisevä torjunta on tehokasta, taloudellista ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta tärkeää. *Edustustojen riittävään resursointiin ja henkilöstön ammattitaidon ylläpitämiseen laittoman maahantulon torjunnassa tulisi kiinnittää erityistä huomiota.* Edustustojen resurssien merkitys laittoman maahantulon torjunnassa on ensiarvoisen tärkeä. Edustustojen laadultaan hyvät ja kohtuullisessa ajassa suorittamat haastattelut, alkuperäisten asiakirjojen tutkiminen ja paikallistuntemus ovat edellytys tehokkaalle laittoman maahantulon torjunnalle.

Ulko- ja sisäasiainministeriöiden valtiosihteeri/kansliapäällikkövetoisessa maahantuloretriitisä perustettiin niin sanottu tekninen työryhmä selvittämään vaihtoehtoisia tapoja vastaanottaa oleskelulupahakemuksia ulkomailla. Selvityksen kohteeksi otettiin yhteistyö toisten Schengen-maiden, erityisesti Pohjoismaiden kanssa, sekä ulkoistaminen. Työryhmän selvitys on valmistunut helmikuussa 2012. Retriitissä 3.5.2012 sovittiin, että säädösmuutoksiin liittyvää valmistelutyötä jatketaan SM:n johdolla. Laittoman maahantulon torjunnan edellytysten varmistaminen mahdollisen oleskelulupien hakemisen ulkoistamisen ja Schengen-yhteistyön tiivistämisen yhteydessä on tärkeää sekä lainsäädännöllisellä että toiminnallisella tasolla.

VIS-järjestelmän (Visa Information System) käyttöönotto on alkanut jäsenvaltioissa 11.10.2011. VIS:n yhtenä tarkoituksena on parantaa laittoman maahanmuuton torjuntaa sekä jäsenmaiden sisäistä turvallisuutta. Jäsenvaltioiden nimeämät viranomaiset sekä Europol voivat tehdä hakuja järjestelmään neuvoston päätökseen 2008/633/OSA mukaisesti terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi.

Jäsenvaltioiden viisumiviranomaiset alkavat erillisen levitysalueen ja aikataulun mukaisesti siirtää yhteiseen tietokantaan Schengen-viisumihakemustietoja ja viisumin hakijan biometriset tunnisteet (kasvokuva ja sormenjäljet). Uuden järjestelmän myötä kaikkien jäsenmaiden viisumihakemustiedot ovat muiden jäsenmaiden vastuuviranomaisten käytettävissä.

EU:n yhteinen viisumitietojärjestelmä VIS ja sen käyttö perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen 767/2008 viisumitietojärjestelmästä ja jäsenmaiden välisestä tietojenvaihdosta koskien lyhytaikaisia viisumeita. Jäsenmaiden viranomaisille on annettu VIS-asetuksen mukaisesti tarkat artiklakohtaiset käyttöoikeudet VIS-järjestelmän käyttöön. Jäsenmaiden nimeämällä viranomaisilla on oikeus tutustua tietoihin VIS-asetuksen art. 18 ja 19 mukaisesti ulkorajojen ylityspaikoilla ja sisämaassa todentaakseen viisuminhaltijan henkilöllisyyden ja/tai viisumin aitouden ja/tai tarkistaakseen täyttyvätkö maahantulon tai siellä oleskelun ja asumisen edellytykset. Lisäksi viranomaisilla on oikeus tutustua tietoihin VIS-asetuksen art. 20 mukaisesti henkilön tunnistamista varten joko ulkorajatilanteessa tai sisämaassa, mikäli henkilöllä ei ole viisumia tai on epäilyjä viisuminhaltijan henkilöllisyydestä ja viisumin ja/tai matkustusasiakirjan aitoudesta. Suomessa VIS-järjestelmän mukaisia rajatar- kastuksia on alettu tehdä ja viisumeita myöntää 15.5.2012.

Hakijoiden parempi tunnistaminen, sormenjälkien rekisteröinti ja kasvokuvan saaminen järjestelmästä tulevat tehokkaasti estämään väärinkäytöksiä. VIS-järjestelmän avulla havaittiin jo ensimmäisen kymmenen viikon aikana 468 visa-shopping¹⁰ -tapaus, joihin kaikkiin annettiin kielteinen viisumipäätös. Visa-shoppingilla tarkoitetaan sitä, että viisumia haettaessa etsitään Schengen-edustustojen keskuudesta se edustusto, jossa oletetaan olevan heikoin kontrolli ja näin ollen viisumin saaminen ilman riittäviä perusteita olisi helpompaa. Visa-

¹⁰ Mahdollisimman edullisen viisumimenettelyn etsiminen

shoppingilla voidaan tarkoittaa myös toimintaa, jossa haetaan Schengen-viisumia useammasta edustustosta, jos sitä ei saada ensimmäisestä.

VIS-järjestelmän maailmanlaajuinen käyttöönotto tulee kokonaisuudessaan kestäväksi todennäköisesti 36 kk. Määritellyn käyttöönottosuunnitelman mukaan VIS:n levitysalueita on neljä: Ensimmäinen alue (11.10.2011) on Pohjois-Afrikka: Algeria, Egypti, Libya, Mauritania, Marokko, Tunisia. Toinen alue (tavoite 10.5.2012) on Lähi-Itä: Israel, Jordania, Libanon, Syyria. Kolmas alue (tavoite 2.10.2012) on Persianlahti: Afganistan, Bahrain, Iran, Irak, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi-Arabia, Yhdistyneet arabiemiirikunnat, Jemen. Seuraavat alueet on määriteltävä maantieteellisesti, mutta niiden aikataulua ei ole vielä päätetty: Afrikka, Etelä-Amerikka, entiset Neuvostoliiton maat Keski-Aasiassa, Kaakkois-Aasia ja Palestiinalaisalueet. Näitä seuraavia VIS-levitysalueita ei ole vielä määriteltävä, mutta viimeisten levitysalueiden joukossa on arvioitu olevan mm. Venäjä, Länsi-Balkan, Etelä-Kaukasian ja Kaukoidän maita. Myös Eurooppa jäänee levitysaikataulun loppuun.

Schengen-maiden edustustojen paikallista yhteistyötä tulee edelleen kehittää erityisesti suurimman laittoman maahanmuuton lähtö- ja kauttakulkumaissa. Tähän tarvitaan kaikkien kansallisten vastuviranomaisten ja EU-työryhmien yhteistyötä. Suomi on osaltaan tehostanut näillä alueilla toimivien Suomen edustustojen koulutusta aluekoulutuksilla ja LAMA-työryhmän kenttämatkoilla, joihin molempiin ovat osallistuneet kansalliset vastuviranomaiset ja niiden aikana on tavattu muiden jäsenmaiden asiantuntijoita.

2.1.2 Yhdyshenkilötoiminta ulkomailla

Poliisilla, Tullilla, Rajavartiolaitoksella, Maahanmuuttovirastolla ja ulkoasiainministeriöllä on tällä hetkellä 25 yhdyshenkilöä, joiden toimenkuvaan kuuluu muun muassa laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunta. Monet yhdyshenkilöistä toimivat Suomen ulkomaanedustustoissa.

Maahanmuuttoon kohdennettua yhdyshenkilötoimintaa eli ILO (Immigration liaison officer) -toimintaa on edellisen laittoman maahanmuuton toimintaohjelman aikana vahvistettu viranomaisten yhteisillä hankkeilla toimintaohjelman edellyttämällä tavalla sekä hyödyntämällä Euroopan Unionin ulkorajarahastoa. Toimintaa on edelleen tarpeen vahvistaa sijoittamalla maahanmuuttoalan yhdyshenkilöitä keskeisimmille Suomeen suuntautuvan laittoman maahanmuuton lähtöalueille. ILO -toiminnan kehittämisestä ja koordinoinnista huolehtii sisäasiainministeriön vetämä poikkihallinnollinen työryhmä, jossa on SM:n hallinnonalan lisäksi mukana UM:n ja Tullin edustus.

Ensimmäinen viranomaisten yhteinen ILO aloitti toimintansa Addis Abebassa Etiopiassa ulkorajarahaston, Rajavartiolaitoksen, poliisin, Maahanmuuttoviraston ja ulkoasiainministeriön yh-

teishankkeena kesäkuussa 2009. Vuoden 2012 alussa Etiopian yhdyshenkilön toiminta on siirtynyt kansallisen rahoituksen piiriin. Addis Abeban yhdyshenkilön toiminta keskittyy pääasiasa Suomeen tulossa olevien somalien perheen yhdistämishaastatteluihin.

Kesällä 2011 ILO -toiminta käynnistyi New Delhissä Intiassa. Myös tällä hankkeella on ulkorajarahaston tuki ja kansallisista viranomaisista hankkeessa ovat mukana UM, Migri ja RVL. New Delhin yhdysmies on jo muutaman toimintakuukauden aikana onnistunut yhdessä edustuston virkamiesten kanssa ennalta estämään kymmenien laittomasti maahan pyrkineiden henkilöiden pääsyn Suomeen esimerkiksi paljastamalla asiakirjaväärennöksiä.

Kolmas viranomaisten yhteinen ILO -hanke on käynnistynyt Abujassa Nigeriassa 1.6.2012. Nigeriassa on useana vuonna ollut tilapäisiä yhdysmiehiä lähinnä kesäaikana, jolloin opiskelijalupahakemusten käsittely on vilkkaimmillaan. Vuonna 2008, jolloin tilapäistä yhdyshenkilötoimintaa käynnistettiin Nigeriassa, Abujan edustustossa viisumin hakijoista lähes 80% sai kielteisen päätöksen. Nigeriassa yhdyshenkilön toiminta keskittyy opiskelijahakemusten oikeellisuuden selvittämiseen sekä Nigeriasta Suomeen suuntautuvan rikollisuuden paljastamiseen. Abujan ILO -hankkeelle on haettu rahoitusta ulkorajarahastolta ja hankkeessa ovat mukana UM, poliisi, RVL ja Migri.

Maahanmuuttoasioiden yhdyshenkilötoiminnan laajentamista edelleen laittoman maahantulon kannalta merkittäville alueille pidetään tärkeänä. Seuraava viranomaisten yhteinen yhdyshenkilöhanke on suunnitteilla Turkkiin. Hankkeessa on alustavasti suunniteltu hyödynnettävän EU:n ulkorajarahastoa. Myös maahanmuuttohallinnon yhdyshenkilötoiminnan vakiinnuttamista Pietarissa pidetään tärkeänä.

Poliisi

Poliisilla on tällä hetkellä ulkomaille sijoitettuna yhteensä kahdeksan kansallista rikostorjuntaa ja -tutkintaa tukevaa pysyvää yhdyshenkilöä seuraavasti: kolme Venäjällä, kaksi Euroopissa ja yksi Espanjassa, Kiinassa ja Virossa. Näiden lisäksi poliisilla on kaksi ns. liikkuvaa yhdyshenkilöä, joiden kohdepaikat ovat Petroskoi ja Murmansk sekä Interpoliin sijoitettu poliisihenkilö, joka ei toimi varsinaisella yhdysmiehen statuksella. Lisäksi poliisi osallistuu Abujan ILO-toimintaan.

Suojelupoliisilla on STO-yhdyshenkilöitä (Short term officers) tietyissä Suomen ulkomaanedustustoissa tukemassa edustustoja maahantuloedellytysten selvittelyssä. Toiminta on perustunut vuosina 2010 - 2012 Poliisihallituksen myöntämään hankerahoitukseen. Rahoitus tullaan siirtämään vuodesta 2013 alkaen Suojelupoliisin kehukseen toiminnan saattamiseksi pysyväksi. Perustana on Valtioneuvoston 11.3.2010 hyväksymä "Kansallisen terrorismin torjunnan strategia" jonka linjauksiin toiminta on kirjattu.

Pohjoismaisen PTN (Polis och Tull i Norden) -yhteistyön yksi muoto on yhdyshenkilöiden yhteiskäyttö, joka mahdollistaa toisen pohjoismaan yhdyshenkilön käyttämisen tietojenvaihdossa. Pohjoismailla on yli kolmekymmentä yhdyshenkilöä sijoitettuna 16 maahan.

Neuvoston päätöksen 2003/170/JHA mukaisesti EU-maat voivat hyödyntää kolmansiin maihin sijoitettuja muiden EU-maiden yhdyshenkilöitä tietojenvaihdossa. Eräissä sijoitusmaissa yhteistyö on tiivistynyt yhden EU-maan ottaessa johtavan roolin järjestäen säännöllisiä kokouksia.

Itämeren alueen valtioiden yhteistyössä (BSTF) on sovittu jäsenmaiden yhdyshenkilöiden yhteiskäytöstä em. puitepäätöksen mukaisella tavalla. Yhteiskäyttö tässä yhteydessä toteuttaa myös EU-Itämeristrategian prioriteettialueen 15 painopistealuetta 15.4 (Common use of LO's).

Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilöverkostossa yhdyshenkilöt toimivat ulkoasiainministeriön toimipisteissä Petroskoissa, Murmanskissa, Pietarissa, Moskovassa, Tallinnassa, Riiassa ja Pekingissä. Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilötoiminnan tarkoituksena on poliisin ja tullin tavoin tukea kansallista rikostorjuntaa. Näiden yhdyshenkilöiden (ILO) tehtävänä on maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkoston perustamisesta annetun Neuvoston asetuksen (377/2004) mukaisesti edistää laittoman maahanmuuton ehkäisemistä ja torjuntaa, laittomien maahanmuuttajien paluuta ja laillisen maahanmuuton hallintaa. Yhdyshenkilöt tukevat viisumi- ja oleskelulupahakemusten käsittelyä, tutkivat epäilyttäviä matkustusasiakirjoja ja muita matkustamiseen liittyviä asiakirjoja sekä kouluttavat ja tukevat toimipisteen työntekijöitä matkustusasiakirjojen oikeellisuuden selvittämisessä. Samalla Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilöt toimivat tiiviissä yhteistyössä Suomen edustustoihin sijoitettujen poliisin ja tullin yhdyshenkilöiden kanssa.

Tulli

Tullilla on tällä hetkellä yhdyshenkilöt Tallinnassa, Pietarissa ja Europolissa. Tallinnan ja Pietarin yhdyshenkilöt toimivat PTN-statuksella. Tullin yhdyshenkilöiden tehtävänä on mm. rikostorjuntaan liittyvä tietojenvaihto ja tutkintaa tukevat tehtävät. Yhdyshenkilöt seuraavat alueen ajankohtaisia rikosasioita, joilla on liityntäkohtia Suomeen sekä raportoivat näistä. Myös kansainvälinen ja kansallinen viranomaisyhteistyö rikosasioissa kuuluu Tullin yhdyshenkilöiden tehtäviin.

2.1.3 Muu toiminta kolmansissa maissa

Viranomaisilla on toimivat ja hyvät suhteet kansallisen lentoyhtiön Finnairin kanssa liittyen laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjuntaan. Rajavartiolaitos on aktiivisesti kouluttanut

Finnairin maapalveluhenkilökuntaa yhtiön avatessa uusia reittejä riskikohteisiin. Yhtiö on myös noudattanut ulkomaisilla lentoasemilla toimivien viranomaisten yhdyshenkilöiden suosituksia siitä, tulisiko väärillä tiedoilla saadun luvan tai muussa kuin hyväksytyssä matkatarkoituksessa olevan henkilön päästä koneeseen vai ei. Ainakin Intian, Kiinan, Thaimaan ja Japanin reiteillä on ollut tällaista jäsenmaiden ILO -toimintaa.

Finnair on myös esittänyt kaukolennoillaan ja internet-sivuillaan poliisin valmistelemaa ja julkaisemaa ihmiskaupan ennalta ehkäisemistä tukevaa videota, jonka tarkoituksena on edistää ihmiskaupan uhrien tunnistamista sekä uhrien ohjaamista auttamisjärjestelmän piiriin.

Rajavartiolaitos on kouluttanut laittoman maahanmuuton riskimaista suuntautuvien uusien lentoreittien avaamisen yhteydessä myös muita lentoliikenteenharjoittajia. Tämä vakiintunut koulutustoiminta jatkuu myös tulevaisuudessa aina uuden riskireitin avaamisen yhteydessä.

2.2 Toiminta lähialueilla

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen edellyttää toimivaa yhteistyötä naapurimaiden kollegaviranomaisten kanssa. Naapurivaltioiden kanssa tehdyt sopimukset yhteistyöstä rajavalvonnan alalla ovat tehokas väline rajaturvallisuuden vahvistamiseksi. Yhteistyö toteutetaan asianmukaisilla työmenetelmillä, kuten neuvottelut, tietojenvaihto, asianmukaiset viestintäkanavat, työryhmät, paikalliset yhteyspisteet ja sopimukset erilaisten tilanteiden hoitamisesta.

Rajanaapurivaltioiden yhteistyössä pidetään välttämättömänä, että naapurivaltiot avustavat toisiaan aktiivisesti varmistamalla, että niiden omat rajat ovat täysin pitävät sekä ryhtymällä toimiin henkilöiden käännättämiseksi rajalta jo lähtömaan rajatarkastuksessa ennen Schengen-alueelle tuloa maahantulon edellytysten puuttuessa. Tämä merkitsee myös johdonmukaista palauttamiskäytännön noudattamista tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole maahanpääsoikeutta eikä palauttamiselle ole vakaviin humanitaarisiin syihin tai kansainväliseen oikeuteen perustuvia esteitä.

Suomen Rajavartiolaitos osallistuu sekä kahden- että monenväliseen rajaturvallisuusyhteistyöhön. Suomen ja Venäjän välillä on rajajärjestyssopimus, jossa määritellään rajaturvallisuusyhteistyön toiminnan tasot. Johtotasolla ylimpänä ovat Suomen Rajavartiolaitoksen ja Venäjän rajavartiopalvelun päälliköiden tapaamiset. Johtotasolla valmistelevana ja toimeenpanevana elimenä toimii pysyvä suomalais-venäläinen rajavartiotyöryhmä, joka perustaa tarpeen mukaan erillisiä alatyöryhmiä. Esimerkkinä voidaan mainita operatiivinen alatyöryhmä, jonka päätehtävä on käsitellä rajat ylittävää rikollisuutta operatiivisella tasolla.

Alueellisella tasolla toimivat rajajärjestyssopimuksen mukaisesti Suomen ja Venäjän rajavaltuudet.

Suomessa rajavaltuutettuina toimivat neljän maarajavartioston komentajat ja Venäjän puolella vastaavat henkilöt. Rajavaltuutettujen välinen yhteistoiminta vastaa EU:n rajaturvallisuusstrategian yhtenä osana olevan nelitasoisen maahantulon valvontamallin toista kehää. Rajavaltuutetut ryhtyvät rajajärjestyssopimuksen velvoittamina tarpeellisiin toimenpiteisiin sellaisten tapahtumien ehkäisemiseksi, joita rajalla saattaa esiintyä.. He myös tutkivat ja tarpeen vaatimissa tapauksissa ratkaisevat kaikki rajatapahtumat. Yhteistyöhön kuuluu mm. tiedonvaihto rajaturvallisuusasioista, rajatilanteen arviointi (riskianalyysi) ja tarvittavat ennakointitoimenpiteet sekä rajanylityspaikkojen toiminnasta sopiminen. Yhteistoiminta Venäjän rajavartiopalvelun kanssa on toiminut hyvin.

Itämeren alueen rajavalvontayhteistyö (BSRBCC) on vuonna 1996 Suomen aloitteesta perustettu pysyvä Itämeren alueen valtioiden rajaturvallisuusyhteistyöfoorumi. Yhteistyössä ovat mukana kaikki Itämeren rantavaltiot ja Norja. Islanti on mukana tarkkailijana. Toimiala kattaa jäsenvaltioiden rajaturvallisuudesta vastaavien viranomaisten välisen yhteistyön rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa sekä merellisessä ympäristösuojelussa. Painopiste on merialueella ja satamissa tapahtuvassa toiminnassa, mutta muitakaan rajoja ei ole sinällään rajattu mandaatin ulkopuolelle. Yhteistyössä on kiertävä puheenjohtajuus sekä jokaisessa maassa 24/7 toimiva kansallinen yhteyspiste, joka Suomessa on Turussa Länsi-Suomen merivartioston johtokeskuksessa. Tietojenvaihtoon käytetään BSRBCC:n omaa suojattua tietojärjestelmää Coastnet:iä, jonka kautta välitetään mm. määräaikaista ja ad hoc -raportteja merialueen ja satamien rajat ylittävän rikollisuuden tilanteesta.

Schenenin sisärajoilla ei ole rajavalvontaa. Vapaan liikkuvuuden lisääntyessä yhteistyön tarve Schengen-alueen sisällä lähialueen viranomaisten kanssa on yhä tärkeämpää.

Laittoman maahantulon torjunnassa poliisitoimintaan liittyvää lähialueyhteistyötä tehdään muun muassa vuosittain kokoontuvan Pohjoismaisen poliisipäällikkötason foorumin puitteissa. Foorumi käsittelee pääasiassa turvapaikka- ja maasta poistamisasiota, mutta myös laittoman maahantulon torjunta on vahvasti mukana. Pohjoismaisella yhteistyöllä etsitään tehokkaita toimintamuotoja, joiden avulla voidaan esimerkiksi yhteisesti nopeuttaa laittomasti maassa olevien maasta poistamista ja torjua laitonta maahanmuuttoa. Viimeksi agendalla on ollut muun muassa yhteisten Pohjoismaisten palautuslentojen järjestäminen ns. hankaliin palautusmaihin sekä pohdinta Pohjoismaiden yhteisen ILO-yhdyshenkilön lähettämisestä johonkin tiettyyn kohteeseen EU:n ulkorajarahaston pääasiallisen rahoituksen avulla (90%). Asian tutkiminen ja suunnittelu on Norjan vastuulla.

Suomen poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos osallistuvat laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjuntaan Itämeriyhteistyön, Baltic Sea Region Task Forcen (BSTF) toiminnan kautta. Task Force:n operatiivisesta yhteistoiminnasta vastaa Operative Committee - OPC. Sen toimintaan osallistuvat poliisi, tulli- ja rajavartioviranomaiset sekä jossain määrin myös syyttäjälaitokset. OPC:n tehtävänä on suositella Task Forcella yhteisiä soveltuvia toimenpiteitä, vastata käynnis-

sä olevien ja suunniteltujen operatiivisten toimenpiteiden implementoinnista sekä toimia monialaisena operatiivisten asioiden asiantuntijaelimenä. Pääasialliset rikollisuuden muodot, joihin yhteistoiminta kohdistuu, ovat järjestäytyneen rikollisuuden eri muodot. Yhteistoiminnan muotoja ovat mm. yhteiset analyysi- ja tutkintaryhmät sekä aihekohtaiset operaatiot. BSTF toimii myös Euroopan Unionin Itämeri-strategien prioriteettialueen 15, "to decrease the volume of and harm done by crossborder crime" rikostorjunnallisten toimien toteuttajana.

Käytännön yhteistyötä laittoman maahantulon torjunnassa tehdään myös EU:n ja EU:n virastojen (Europol ja Frontex) eri työryhmissä. EU:ssa on useita laitonta maahanmuuttoa koskevan politiikan ja lainsäädännön kehittämishanketta sekä tietojenvaihtoa ja toiminnan seuranta koskevia neuvoston työryhmiä. Suomen viranomaiset osallistuvat laitonta maahanmuuttoa koskevaan tietojenvaihtoon.

Tärkeä yhteistyöfoorumi laittoman maahantulon torjunnassa on lisäksi poliisiviranomaisista koostuva Immigration Fraud Conference (IFC), jossa on mukana 21 jäsenmaata. Foorumi käsittelee matkustusasiakirjaväärennöksiä ja niiden liittymistä laittomaan maahantulon torjuntaan. Suomi on ollut IFC:n virallisena jäsenenä vuodesta 1990 alkaen.

Kansainvälisenä viranomaisten ja lentoyhtiöiden välisenä yhteistyöfoorumina toimii International Air Transport Association Control Authority Working Group (IATA/CAWG). jossa on mukana noin 20 maata. Suomen delegaatio IATA/CAWG:ssä koostuu kansallisen lentoyhtiön, poliisin ja RVL:n edustajista. Suomi liittyi foorumiin tarkkailijajäsenyyden ja vaalin jälkeen vuonna 2000.

Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC) -toiminnan puitteissa eri maiden maahanmuutto- ja lainvalvontaviranomaiset vaihtavat tietoja ja keskustelevat maahanmuuttovirtojen liikkeistä 17 valtion, UNHCR:n, IOM:n ja Euroopan Komission kesken. IGC:n keskeisiin toimialueisiin kuuluvat maasta poistamistoimintojen, turvapaikka-asioiden ja laittoman maahantulon liikkeiden seuranta. Myös tässä foorumissa Suomi on ollut pitkään jäsenenä.

Vuonna 2000 voimaan tullut yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä on tehostanut perinteisiä kansainvälisen rikosoikeusavun menettelytapoja ja mahdollistanut uuden teknologian hyödyntämisen kansainvälisessä rikosoikeusavussa. Käytännössä yksi merkittävimmistä sopimuksen perusteella käyttöön otetuista työkaluista kansainvälisten rikosjuttujen tutkinnassa ovat yhteiset JIT-tutkintaryhmät (Joint Investigation Team). Laki yhteisistä tutkintaryhmistä tuli Suomessa voimaan vuoden 2003 alussa.

Laittomaan maahantuloon liittyvien kansainvälisten rikostutkintojen yhteydessä on hyödynnetty yhteisiä tutkintaryhmiä silloin, kun tutkinnassa tarvitaan operatiivista yhteistyötä kahden tai useamman maan viranomaisten kesken. JIT voidaan perustaa kahden tai useamman EU-valtion viranomaisten sopimuksella tietyn rikoksen tai rikoskokonaisuuden tutkintaa var-

ten. Ryhmän perustaminen käsitellään kussakin maassa oikeusapupyynnönä, joka kattaa kaikki sopimuksen mukaisessa tutkinnassa käytettävät tutkintatoimet. Erillisiä oikeusapupyynnöitä esim. kotietsinnöistä ja kuuluisteluista ei siten tarvitse tehdä. Lisäksi ryhmän jäsenet saavat tavanomaista laajemmat valtuudet osallistua em. tutkintatoimiin ryhmään kuuluissa maissa yhdessä niiden viranomaisten kanssa. Eri maiden viranomaisista koostuvien esitutkintaa suorittavien ryhmien avulla on pystytty selvittämään laajoja useaan maahan ulottuvia ihmissalakuljetusjuttuja.

2.2.1 EU-Venäjä mahdollinen viisumivapaus

Jatkuvasti kasvavaan matkustamiseen Venäjän ja Suomen välillä sekä EU:n ja Venäjän välisen viisumivapauden mahdolliseen toteutumiseen lähivuosien aikana varaudutaan sekä sisäasiainministeriössä että poikkihallinnollisesti sisäasiainministeriön ja ulkoasiainministeriön kesken. Sisäasiainministeriö on asettanut 13.5.2011 viisumivapauteen varautumista ministeriön hallinnonalalla seuraavan työryhmän. Lisäksi kahden ministeriön vetämänä pidetään lisääntyvästä liikkuvuudesta ja viisumivapauteen valmistautumisesta säännöllisiä kokouksia, joihin osallistuvat laajasti myös useat muut hallinnonalat.

EU-Venäjä -viisumivapauden toteutuminen aiheuttaisi sisäasiainministeriön arvioiden mukaan laajoja seurauksia Schengen-alueelle tapahtuvaan maahanmuuttoon. Viisumivapaudella olisi merkittävä signaalivaikutus Venäjän kautta Schengen-alueelle pyrkiville yhteisöille, erityisesti mahdollisille turvapaikanhakijoille sekä Venäjän kansalaisuuden omaaville henkilöryhmille. Arvioiden mukaan myös laittoman maahantulon ja siihen liittyvien asiakirjaväärinkäytösten riski Schengen-alueella kasvaisi viisumivapauden myötä suuremmaksi. Lisäksi viisumivapaus aiheuttaisi luvattoman työnteon lisääntymisen riskin, joka taas lisäisi muun muassa verovalvonnan ja harmaan talouden torjunnan tarvetta. Suuri osa kasvavista riskeistä kohdistuisi todennäköisesti Suomeen.

2.3 Toiminta ulkorajoilla

Rajavartiolaitos vastaa rajavalvonnasta, osallistuu ulkomaalaisvalvontaan sekä torjuu rajat ylittävää monialarikollisuutta. Rajavartiolaitos tunnistaa rajaturvallisuusriskit ja tuottaa laittoman maahantulon torjunnan kannalta tilannetietoa ja kehitysarvioita. Ulkorajoilla Rajavartiolaitos toimii läheisessä yhteistyössä ulkomaisten ja kotimaisten viranomaisten kanssa. Yhteistoimintaan kuuluu tutkintaan, valvontaan ja tiedusteluun liittyviä toimia. PTR-toiminta ulkorajoilla on edellytys toimivalle laittoman maahantulon torjunnalle.

Rajavalvontaan kuuluvat paitsi henkilöihin rajanylityspaikoilla kohdistettavat tarkastukset ja rajanylityspaikkojen välisen rajaosuuden valvonta, myös sisäiselle turvallisuudelle aiheutuvien

riskien analyysi ja niiden uhkien analyysi, joita saattaa kohdistua ulkorajojen turvallisuuteen. Rajanylityspaikat toimivat tehokkaasti ja täyttävät kansainväliset turvallisuuskriteerit. Rajanylityspaikkojen välisillä alueilla ylläpidetään uskottava valvontakyky.

Rajavartiolaitoksen valvontavastuulla olevilla EU:n ulkorajan rajanylityspaikoilla liikenne oli vuonna 2011 yhteensä 14,4 miljoonaa henkilöä, missä on kasvua edellisvuoteen verrattuna noin 21 %. Kasvu selittyy merkittäväällä lisäyksellä itärajan liikenteessä ja maltillisena kasvuna lentoliikenteessä. Venäjän rajan ylitti 10,6 miljoonaa henkilöä. Vuoteen 2010 verrattuna liikennemäärät kasvoivat 27 %. Lentoasemien ulkorajaliikenne nousi 3,7 miljoonaan rajanylitykseen kasvun ollessa noin 10 %. Laivaliikenteen osuus vuonna 2011 oli noin 300 000 rajanylittäjää.

Rajavartiolaitoksen lisäksi poliisi ja Tulli suorittavat rajatarkastuksia. Poliisi vastaa Valtioneuvoston asetuksen (Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä 19.10.2006/901) antamin valtuuksin matkustajalentoliikenteen ulkorajatarkastuksista Jyväskylän, Kuopion, Mikkelin, Savonlinnan, Seinäjoen, Tampere-Pirkkalan ja Varkauden lentoasemilla. Viikkain ja merkittävin laittoman maahantulon torjunnan kannalta näistä on Tampere-Pirkkalan lentoasema. Vuonna 2011 Pirkkalassa ulkorajan ylittäneitä matkustajia oli noin 108 000 henkilöä. Tullilaitos huolehtii kalastus- ja lastialusten rajatarkastuksista satamissa sekä pienkoneiden rajatarkastuksista Jyväskylän, Kuopion, Mikkelin, Savonlinnan, Tampere-Pirkkalan ja Varkauden lentoasemilla.

Rajaturvallisuustilanne valtakunnan maasto- ja merirajoilla on säilynyt vakaana. Rajanylityspaikkojen välisellä maa- ja merirajalla paljastetaan vuosittain muutamia kymmeniä luvattomia rajanylityksiä, joista osa on vähäisiä ja huolimattomuudesta johtuvia. Vuonna 2011 havaittiin Suomen ja Venäjän välisellä maastorajalla kolme laittoman maahantulon tapausta. Lisäksi on huomioitava, että Venäjän rajavartiopalvelu aktiivisella toiminnallaan pysäyttää vuosittain noin 100 - 300 rajan ylitse Suomeen laittomasti pyrkivää henkilöä.

Rajavartiolaitoksen rikostorjunta toimii kansallisessa viranomaiskentässä erityisesti laitto- maan maahantuloon ja ihmiskauppaan liittyvien rikosten torjunnassa ja tutkinnassa. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnalla ehkäistään vakavan rajat ylittävän rikollisuuden vaikutuksia Suomeen ja Eurooppaan tiiviissä yhteistyössä muiden lainvalvontaviranomaisten kanssa.

Rajavartiolaitos vaikuttaa aktiivisesti eurooppalaisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseen. Rajavartiolaitos osallistuu henkilöstöllään ja kalustollaan Frontexin rajaturvallisuusoperaatioihin.

2.4 Toiminta sisämaassa

Poliisi on yleisviranomaisen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä sekä rikosten ennalta estämisessä ja selvittämisessä ja torjuu siten sekä maan sisällä tapahtuvaa että rajat ylittävää rikollisuutta. Sisämaan ulkomaalaisvalvonta ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpano ovat pääosin poliisin vastuulla. Poliisilla on myös muita ulkomaalaislaissa säänneltyjä laittoman maahantulon torjuntaan liittyviä tehtäviä kuten käännytyspäätösten sekä käännytys- ja maasta karkottamisesitysten tekeminen, turvapaikkaprosessiin liittyvät tehtävät sekä muu ulkomaalaistutkinta. Poliisi toimii myös ulkomaalaislupaviranomaisena ja myöntää vuosittain noin 60 000 ulkomaalaislupaa. Viime vuonna kielteisten lupapäätösten osuus oli keskimäärin 3 %.

Ulkomaalaisvalvonta on osa laittoman maahantulon torjuntaa. Vapaan liikkuvuuden lisääntyessä sisämaan ulkomaalaisvalvonnan merkitys on kasvanut. Schengenin sopimukseen liittyessä Suomi sitoutui tehostamaan sisämaan valvontaa kompensoidakseen sisärajatarkastusten poistumisesta aiheutuvia haittoja. Schengenin rajasäännösten (EY N:o 562/2006) 21 artiklan mukaan rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei vaikuta toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin, kunhan valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla. Tätä artiklaa sovelletaan säännösten mukaan myös raja-alueilla.

Sisämaan ulkomaalaisvalvontaa tehdään osana peruspoliisityötä ja analyysiin perustuvana teemavalvontana. Vuosittain poliisilla on sekä valtakunnallisia että alueellisia ulkomaalaisvalvontatapahtumia. Yhä useammin poliisin päivittäiseen työhön liittyy muiden tehtävien ohessa myös ulkomaalaistehtävä, jolloin henkilön maassaolon edellytykset tarkistetaan.

Sisämaan ulkomaalaisvalvonnassa paikallispoliisi ja Liikkuva poliisi ovat keskeisessä roolissa, kun pyritään löytämään laittomasti maassa oleskelevia henkilöitä. Keskusrikospoliisin tehtävänä on laittoman maahantulon torjunnan alueella koota ja jakaa tietoa ja toimia laittoman maahantulon torjunnan asiantuntijatahona. Keskusrikospoliisi myös koordinoi vuosittain valtakunnallisia teemavalvontatapahtumia sekä ylläpitää laittoman maahantulon tilannekuvaa. Suojelupoliisi osallistuu toimialansa puitteissa laittoman maahantulon torjuntaan.

Sisämaassa tapahtuvassa laittoman maahantulon torjunnassa merkittävässä roolissa ovat myös poliisin laittoman maahantulon torjunnan päällystö- ja oto-kouluttajaverkostot. Poliisihallituksen johdolla toimivien verkostojen toiminnan tavoitteena on yhdenmukaistaa ulkomaalaisvalvonnan toimintamalleja. Verkostoihin kuuluvat henkilöt vastaavat oman poliisiyksikkönsä osalta siitä, että yksiköissä suoritetaan ulkomaalaisvalvontaa peruspoliisitoiminnan yhteydessä, järjestetään tarvittaessa teemavalvontaa ja osallistutaan valtakunnallisiin teemavalvontatapahtumiin. Henkilöt vastaavat myös siitä, että yksikön henkilöstön laittoman maahantulon torjuntaan liittyvä koulutus on ajan tasalla. Myös ulkoasiainministeriö tukee yhteistyöviranomaisia kouluttamalla maahantuloasioissa.

Rajavartiolaitos suorittaa ulkomaalaisvalvontaa rajavalvonnan ohella. Rajavartiolaitos osallistuu sisämaassa suoritettavaan ulkomaalaisvalvontaan poliisin pyynnöstä tai mikäli se on tarpeen rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi taikka Rajavartiolaitoksen lakisääteisen tehtävän loppuunsaattamiseksi.

Työsuojeluviranomaisen (aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden) ulkomaalaisiin liittyvä valvonta ja -tarkastukset kohdistuvat työnantajiin. Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden vähimmäisehtojen toteutumista (työehtoja) ja työturvallisuusmääräysten noudattamista valvotaan samalla tavalla kuin suomalaistenkin. Osana ulkomaalaisasioihin liittyvää valvontaa valvotaan, että työnantajat ovat varmistuneet siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai ettei tämä sellaista tarvitse. Työsuojeluviranomainen valvoo myös työnantajan veloitetta säilyttää työpaikalla tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista siten, että ne ovat tarvittaessa vaivattomasti työsuojeluviranomaisen tarkastettavissa.

Ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työskennellessä urakointi- tai aliorakointityössä tai vuokratyövoimana, työnantajan velvollisuuksia sovelletaan Suomessa toimivaan pääurakoitsijaan tai pääteettäjään, lukuun ottamatta tietojen säilyttämisvelvollisuutta.

Työsuojeluviranomainen tekee mahdollisista luvattomista työntekijöistä poliisille tutkintapyyntöä koskien luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöä ja/tai työnantajan ulkomaalaisrikkomusta.

Ulkomaalainen työntekijä voi työskennellä myös lähetettynä työntekijänä (laki lähetetyistä työntekijöistä 1146/1999), jolloin työnantaja voi olla muusta EU-maasta tai EU:n ulkopuolelta. Lähetetty työntekijä työskentelee tavallisesti muussa valtiossa kuin Suomessa mutta hänet on lähetetty rajoitetuksi ajaksi Suomeen töihin. Tällöin työnantajana toimii toiseen valtioon sijoittautunut yritys, joka tarjoaa valtioiden rajat ylittäviä palveluja. Lähettävän yrityksen on asetettava edustaja, kun työntekijän työskentely Suomessa alkaa. Suomalaisen työn teettäjän on huolehdittava, että työntekijöitä lähettävä yritys asettaa Suomeen edustajan. Tämä on otettava huomioon esimerkiksi alihankintasopimuksissa. Lain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset.

Joissain tilanteissa on havaittu, että viranomaiset eivät välttämättä saa tietoja maassa olevien henkilöiden olosuhteiden ja maassaoloedellytysten muuttumisesta. Muun muassa sosiaaliturvaetuuksia ovat saaneet henkilöt, jotka eivät olisi niihin oikeutettuja, koska esimerkiksi heidän oleskelu- tai muu lupansa on umpeutunut tai he ovat muuttaneet pois Suomesta. Syynä on usein ollut se, ettei etuuksista vastaavilla viranomaisilla ole ollut tiedossa asiantilan muuttuminen.

Lainsäädäntö, joka ohjaa esimerkiksi poliisin ja sosiaalitoimen tietojenvaihtoa, pääsääntöisesti sallii yhteistyön viranomaisten välillä ja osa pykälistä jopa velvoittaa viranomaisia yhteistyöhön. Vain muutama pykälä varsinaisesti kieltää yhteistyön tai tietojenvaihdon. Myös sosiaalitoimen ja muiden maahanmuuttoviranomaisten tulisi pystyä vaihtamaan tietoa esteettömästi.

Verohallinto ei ole laitonta maahantuloa valvova viranomainen, mutta laittoman maahantulon torjuntaan liittyvät asiat saattavat tulla esille verotuksen toimittamisessa. Lisäksi verotustiedoilla voi olla merkitystä laittoman maahantulon valvonnassa. Jo jonkin aikaa maahanmuuttoa koskevissa keskusteluissa on nostettu yhtenä puutteena esiin se, ettei ulkomaalaisasioita käsittelevillä työviranomaisilla ole oikeutta saada verotustietoja.

Ulkomaalaisia koskevan tietojenvaihdon tulisi olla kaikilta osin sujuvaa. Hallitusohjelman mukaan viranomaisten väliset tiedonvaihdon esteet tulee purkaa ja tarvittavat viranomaisrekisterit tulee saattaa joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomaisten käyttöön. Tietojen vaihdon puutteiden poistamiseksi toimenpideohjelmaan on kirjattu sekä suositus ulkomaalaisrekisterilain uudistamisesta että sosiaaliviranomaisten, KELAn, poliisin ja muiden ulkomaalaisasioita käsittelevien viranomaisten yhteistyön kehittämistä tietojen vaihtoa parantamalla. Sosiaaliviranomaisilla tulisi olla velvollisuus ilmoittaa ulkomaalaisasioita käsitteleville viranomaisille ulkomaalaisille myönnettyistä sosiaalityöistä niissä tapauksissa, joissa sosiaaliviranomaisilla herää epäily mahdollisista väärinkäytöksistä. Ilmoitusvelvollisuudesta tulisi säätää lailla. Myös sosiaalityöä myöntävien viranomaisten tulisi saada tiedot tukiin vaikuttavien olosuhteiden muutoksista.

Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla toiminut ns. ULMA-työryhmä on myös esittänyt raportissaan "Ulkomaalaisille maksettavan toimeentulotuen käsittelyä koskevien menettelytapojen selkiyttäminen" (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiota 2011:12) lainsäädäntömuutoksia, joilla vahvistettaisiin ulkomaalaislupia käsittelevien viranomaisten ja sosiaaliviranomaisten välistä tietojen vaihtoa.

Viranomaisten välisen tietojen vaihdon parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden yhteydessä olisi tärkeää selvittää myös tietojen luovuttamista yhtenäisin menettelyin sähköisessä muodossa, sillä yhtenäiset sähköiset menettelyt ja tietojen vaihtoa koskevan lainsäädännön tulkinat säästävät viranomaisten tietopalveluun liittyviä resursseja.

Maahanmuuttoviraston sähköisen UMA-asiankäsittelyjärjestelmän uusien teknisten liittymien käyttöönotto palvelee omalta osaltaan hallitusohjelman kirjausta viranomaisten välisen tietojen vaihdon esteiden purkamisessa.

Noin 90% Suomeen saapuvista laittomista maahantulijoista tulee EU-sisärajojen kautta. Enimmillään viranomaiset ovat toistaiseksi tavanneet laittomasti maassa oleskelevia henkilöitä vuosina 2008 (6400 henkilöä) ja 2009 (lähes 7000 henkilöä). Vuoden 2009 jälkeen lukumää-

rä on kääntynyt laskuun ja vuonna 2011 tavattiin noin 3300 laittomasti maassa oleskellutta henkilöä. Laittomasti maassa tavatuiksi luetaan yhteiseurooppalaisen sääntelyn perusteella ulkomaalaisrikkomukseen syyllistyneet henkilöt sekä sisämaassa turvapaikkaa hakeneet, joilla ei ole henkilöllisyys- tai maahantuloon oikeuttavia asiakirjoja.

Viime vuosien aikana entistä suurempi osa laittomasti maassa tavatuista on paljastunut viranomaisten aktiivisen toiminnan keinoin. Aiemmin selvästi suurin osa laittomasti tavattujen ryhmään kuuluvista oli henkilöitä, joiden ilmi tulemiseen viranomaiset eivät juuri voi omalla toiminnallaan vaikuttaa eli edellä mainitut sisämaan turvapaikanhakijat. Vuonna 2011 yli 40% Suomessa laittomasti tavatuista henkilöistä paljastui viranomaisten aktiivisen toiminnan tuloksena (ulkomaalaisrikkomukset), kun vuonna 2008 vastaava luku oli noin 20 prosenttia.

Painopiste laittomasti maassa tavattujen osalta on selvästi siirtynyt sisämaahan. Ensimmäistä kertaa vuonna 2010 poliisin sisämaassa paljastamien ulkomaalaisrikkomusten määrä ylitti Rajavartiolaitoksen paljastamien vastaavien juttujen määrän. Vuonna 2011 poliisi kirjasi ja tutki yli 800 ulkomaalaisrikkomusta, kun vuonna 2007 poliisi kirjasi 270 ulkomaalaisrikkomusjuttua. Vuodesta 2010 poliisin kirjaamien juttujen määrä on lisääntynyt noin 21 %. Yhteensä poliisi ja RVL tutkivat vuonna 2011 yhteensä 1349 ulkomaalaisrikkomusta.

Seuraava taulukko kuvaa ulkomaalaisrikkomusten lisääntymistä koko maassa. Kaaviossa on eritelty poliisin ja Rajavartiolaitoksen paljastamat ulkomaalaisrikkomukset vuosina 2007 - 2011.

ULKOMAALAIKRIKKOMUKSET YHTEENSÄ	
2007	1 004
2008	1 173
2009	1 200
2010	1 290
2011	1346

Sisämaassa poliisin tapaamien ulkomaalaisrikkomuksesta epäiltyjen määrän lisääntyminen ja RVL:n tapaamien tapausten väheneminen kertoo siitä jo muutaman vuoden jatkuneesta laittoman maahantulon trendistä, että laittomasti maassa oleskelevat henkilöt saapuvat Suomeen joko sisärajojen kautta tai siten, että viisumilla maahan saapuvat jäävät tänne luvan mentyä

umpeen. Toisaalta poliisin paljastamien rikkomusten määrän lisääntymiseen vaikuttaa merkittävästi ulkomaalaisvalvontaan käytetyn työajan lisääminen ja viime vuosina tapahtunut määrätietoinen toimintamallien yhdenmukaistaminen ulkomaalaisvalvonnassa. Mitä enemmän valvontaan käytetään aikaa, sitä enemmän rikoksia ja rikkomuksia paljastuu.

Tehokas, toimiva ja kaikkien kansalaisten yhdenvertaisuutta tukeva laittoman maahantulon torjunta edellyttää, että viranomaisilla on käytettävissään riittävät ja täsmälliset toimivaltuudet. Säännösten tulisi olla niin selkeät, että lain tulkinnanvaraisuus ei mahdollistaisi ihmisten eriarvoiseen asemaan joutumista viranomaisten toimien seurauksena. Myös viranomaisten oikeusturvan kannalta toimivaltuuksien selkeä sääntely on välttämätöntä.

Ulkomaalaislain toimivaltuuksien sääntelystä

Ulkomaalaislain (301/2004) 212 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvovat Maahanmuuttovirasto, poliisi ja Rajavartiolaitos. Poliisi ja rajavartiolaitos ovat mainitun säännöksen nojalla tehneet ulkomaalaisvalvontaa muun muassa järjestämällä valtakunnallisia teemavalvontaoperaatioita. Teemavalvonta on analyysiin perustuvana valvontaa, jolloin poliisin tehtävänä on muun muassa tarkastaa ulkomaalaisen oleskeluoikeuden olemassaolo. Valvonta kohdistetaan analyysin perusteella sellaisille alueille, joissa on erityisiä ongelmia järjestyshäiriöiden kanssa tai joissa perustellusti voidaan olettaa oleskelevan luvattomia ulkomaalaisia. Teemavalvontatapahtumia järjestetään usein koordinoitusti siten, että ne kestävät yleensä viikon ja kohdistuvat erilaisiin analyysien avulla valikoituneisiin kohteisiin. Yhtenä keskeisenä teemavalvonnan kohteena ovat olleet sellaiset liikeyritykset, joissa tiedetään työskentelevän ulkomaalaista työvoimaa.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanteluasiaan tekemän päätöksen (8.8.2011, 3695/4/09) mukaan poliisilla ja Rajavartiolaitoksella ei kuitenkaan ole toimivaltaa tehdä ulkomaalaisvalvontaa julkisrauhan piiriin kuuluvissa tiloissa kuten liiketiloissa tai rakennustyömailla. Päätöksen mukaan poliisilla tai Rajavartiolaitoksella, toisin kuin esimerkiksi työsuojeluviranomaisella, ei ole lakiin perustuvaa toimivaltaa tehdä ulkomaalaisvalvontaan liittyvää tarkastusta julkisrauhan suojaamiin paikkoihin. Päätöksessä katsotaan, että ulkomaalaislain 212 § on oikeudelliselta luonteeltaan hallinnollinen tehtävänormi, jossa on vain pääpiirteissään määritelty ulkomaalaisvalvontaa tekevien viranomaisten tehtävät.

Edellä mainitun päätöksen johdosta ulkomaalaisvalvontaa koskevia säännöksiä tulisi mahdollisimman nopealla aikataululla täsmentää lainmuutoksella viran-

omaisten toimivallan osalta. Voimassa olevan ulkomaalaislain 212 § ei enää nykytulkinnan mukaan täytä vaatimuksia, joita edellytetään valvonnan suorittamiseksi julkisrauhan suojaamissa paikoissa. Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa (2011) on edellytetty, että laittoman ulkomaisen työvoiman käytön tutkintaa ja torjuntaa tehostetaan sekä tehostetaan työmarkkinoiden valvontaa. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi nimenomaisen toimivallan säätäminen ulkomaalaisvalvonnan suorittamiseksi liikeyritysten tiloissa on välttämätöntä. Samalla ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksia voitaisiin täsmentää myös muilla osin.

Yhtenä syynä siihen, että Suomi ei ole ollut erityisen houkutteleva maa laittomille maahantuliijoille lienee se, että Suomessa tiedetään ulkomaalaisvalvonnan, turvapaikkaprosessin ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon olevan toimivaa. Maasta poistamispäätösten tehokas täytäntöönpano onkin yksi merkittävä osa toimivaa laittoman maahantulon torjuntaa. Suomi on jo pitkään ollut yksi Euroopan tehokkaimmista maista maasta poistamispäätösten täytäntöönpanossa. Vuosittain poliisi pystyy poistamaan noin 60 - 70 % maasta poistamispäätöksen saaneista henkilöistä. Maasta poistettujen lukumäärä on vuosittain kasvanut siten, että vuonna 2008 poliisi pani täytäntöön noin 1100 maasta poistamispäätöstä ja vuonna 2011 yli 2200 päätöstä. Ennätysvuosi maasta poistamispäätösten osalta oli vuosi 2010, jolloin päätöksiä pantiin täytäntöön lähes 2900 eli yli 10 maasta poistamispäätöksen saanutta henkilöä poistettiin maasta joka arkipäivä. Maasta poistamispäätöksiä täytäntöön pantaessa on varmistettava, että palautukset tapahtuvat inhimillisesti, ihmisarvoa ja ilmisoikeuksia kunnioittaen.

Tehokkaan maasta poistamistoiminnan esteenä on tällä hetkellä se, että jonossa on täytäntöönpanokelpoisia maasta poistamispäätöksiä ns. haastaviin kohtemaihin (Irak, Somalia ja Afganistan), jonne palauttaminen on erittäin vaikeaa, jos ei peräti mahdotonta. Tällaisten maiden osalta yhtenä ratkaisuna voisi olla kahdenvälisen yhteistyöpöytäkirjan (Memorandum of Understanding - MoU-sopimus) laatiminen sekä vapaaehtoisen paluun tehostaminen kyseisiin maihin. Myös EU:n komission kolmansien maiden kanssa neuvottelemat takaisinottosopimukset ja takaisinottosopimukseen kahdenvälisesti solmitut täytäntöönpanopöytäkirjat helpottavat käytännön yhteistyötä maasta poistamispäätösten täytäntöönpanossa.

Maasta poistettavien identifiointia tulee tehostaa myös moniviranomaisyhteistyöllä. Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisi on toteuttajana hankkeessa, jonka tavoitteena on tehostaa maasta poistamista erityisesti maasta poistettavien identifioinnin tehostamisella. Hankkeella luodaan kontakteja kolmansien maiden edustustoihin ja paikallisiin viranomaisiin matkustusasiakirjojen hankkimiseksi ja sitä kautta maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon tehostamiseksi. Maasta poistamista koskevien päätösten täytäntöönpanoon vaikuttaa heikentävästi myös se, että täytäntöönpanon yhteydessä edellytettävästä matkustusasiakirjasta ei ole yhdenmukaista toimintamallia tai sääntelyä EU:n sisällä. Tiedossa ei ole, millä asiakirjalla toisen

EU-valtion myöntämällä oleskeluoikeudella alueella luvallisesti oleskeleva, mutta Suomessa maasta poistamispäätöksen saanut ulkomaalainen voidaan palauttaa oleskeluvaltioon.

Kansallisen vapaaehtoisen paluun järjestelmällä voitaisiin tukea maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoa ja ohjata maasta poistettavia entistä enemmän poistumaan vapaaehtoisesti pakkopalautusten sijaan. Helsingin poliisilaitos on tehnyt EU-rahoitteisten maasta poistamishankkeidensa yhteydessä yhteistyötä vapaaehtoisen paluun kehittämiseksi mm. IOM:n kanssa, myös SM:llä on ollut yksittäisiä vapaaehtoisen paluun hankkeita ja Maahanmuuttovirasto laati vuoden 2012 alussa MOU-sopimuksen vapaaehtoisen paluun tehostamiseksi Somalimaan kanssa. Kansallinen vapaaehtoisen paluun järjestelmä kuitenkin puuttuu.

Ulkomaalaislain mukainen säilöön ottaminen on tärkeä turvaamistoimenpide maahantulon edellytysten selvittämisen ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon toteuttamisessa. Suomessa on edelleen ainoastaan yksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetussa laissa (116/2992) tarkoitettu säilöönottoyksikkö. Kansainväliset ihmisoikeusvalvontaelimet, kuten kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea (CPT), ovat suosituksissaan kiinnittäneet huomiota liian pieneen säilöönottokapasiteettiin. Ihmisoikeustoimijoiden huomio on keskittynyt siihen, että Suomessa joudutaan säännöllisesti sijoittamaan ulkomaalaislain perusteella säilöön otettuja henkilöitä poliisin tiloihin, koska Metsälän 40-paikkainen säilöönottoyksikkö on täynnä.

Säilöönottokapasiteetin vähyys vaikuttaa myös maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon nopeuteen. Säilöönottokapasiteettia pyritään hyödyntämään mahdollisimman kustannustehokkaasti oikea-aikaisilla ja ajallisesti lyhyillä säilöönotoilla maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Muualta Suomesta ei kuitenkaan aina voida siirtää henkilöitä Metsälän säilöönottoyksikköön, koska sen tilat ovat täynnä. Nykyinen hallitusohjelma kuitenkin edellyttää, että maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoa nopeutetaan.

Epäkohta on nostettu esiin jo ensimmäisessä laittoman maahantulon vastaisessa toimintaohjelmassa. Lisäksi viranomaiset ovat tehneet useita aloitteita toisen säilöönottoyksikön perustamisesta. Tilanne on edelleen ihmisoikeuselinten esittämien kriteerien vastainen eikä myöskään tue hallitusohjelman tavoitetta mahdollisimman nopeasta maasta poistamispäätösten täytäntöönpanosta.

Hallitusohjelma edellyttää myös vaihtoehtojen kehittämistä säilöönnotolle. Sisäasiainministeriön *Ulkomaalaisten säilöönottoa koskevien säännösten tarkistaminen* -hanke on asetettu ajalle 1.12.2011 - 1.12.2013. Siinä tarkastellaan muun muassa ulkomaalaislain 7 luvussa säädettyjen säilöönoton vaihtoehtojen, kuten ilmoittautumisvelvollisuuden käyttöä, ja pyritään kehittämään niistä entistä toimivampia vaihtoehtoja säilöönnotolle.

Hallitusohjelman mukaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaa tehostetaan merkittävästi. Sisäasiainministeriön asettama talousrikostorjunnan johtoryhmä on valmistellut talousrikollisuuden ja harmaan talouden tehostamisohjelmaa vuosille 2012 - 2015. Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisi on laatinut oman suunnitelmansa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan osoitettavista toimistaan. Suunnitelman mukaisia toimia ovat lähinnä oleskeluoikeuksien käsittelyyn ja päätöksentekoon liittyvät toimet sekä yksittäisiä valvontaiskuja koskevat suunnittelu- ja toteuttamistoimet.

Syyttäjän tehtävänä on rikosvastuun toteuttaminen. Esitutkintaviranomaisten syyttäjän kanssa tekemän yhteistyön tavoitteena tulisi olla pyrkimys nopeaan ja tehokkaaseen sekä kansallisesti ja kansainvälisesti yhdenmukaiseen rikosvastuun toteuttamiseen. Tietoisuus tehokkaasti toimivasta seuraamusjärjestelmästä ja kansainvälisesti vertailukelpoisesta rangaistuskäytännöstä on jo sellaisenaan omiaan vaikuttamaan ennalta estävästi esimerkiksi laittomaan maahantuloon. Esitutkinnassa kertyvää aineistoa seuraamalla on mahdollista saada tietoa paitsi koko rikollisesta ilmiöstä, erityisesti uusista tekotavoista ja toimintamalleista. Oikeuskäytännön seuraaminen puolestaan lisää tietoa voimassa olevan lain tulkinnasta. Tätä tietoa voidaan hyödyntää sekä yleistä tilannekuvaa laadittaessa että lähtövaltioissa suoritettavien toimenpiteiden yhteydessä.

MPR-toiminta

Hallitusohjelmassa todetaan, että turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi otetaan käyttöön maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismalli MPR eli Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoimintamalli. Sisäasiainministeriö on asettanut asiaa koskevan hankkeen ajalle 1.1.2012 - 31.5.2013.

Maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismallin käyttöönotto loisi edellytyksiä kehittää uusia työskentelytapoja turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi. Sisäasiainministeriön tulevaisuus katsauksen toimenpideehdotusten yksityiskohtaisemmassa kuvauksessa todetaan yleinen tarve tehostaa SM:n hallinnonalan toimijoiden yhteistyötä ulkomaalaisten maahantuloon ja maassa oleskeluun liittyen.

Hankkeen tavoitteena on käydä tarvittavat keskustelut yhteistoiminnan kehittämiseksi ja laatia tältä pohjalta selvitys asiaan. Selvityksen perusteella tehdään tarvittava SM:n päätös mallin käyttöönotosta, jonka jälkeen yhteistoiminnan operatiivinen koordinaatio tapahtuisi erikseen perustettavassa MPR-johtoryhmässä.

2.4.1 Lupaharkinta

Maahanmuuttoviraston ja poliisin tekemä lupaedellytysten harkinta ja siihen liittyvä tutkinta on laittoman maahanmuuton torjunnassa ensiarvoisen tärkeää ja yksi sisämaassa tapahtuvan laittoman maahantulon torjunnan toimintamuoto. Lupa oleskella maassa voidaan evätä, jos on perusteltua syytä epäillä hakijan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Lähtökohtaisesti ennakkovalvonta on aina jälkivalvontaa tehokkaampaa ja edullisempaa. Erilaisiin lupiin liittyvien prosessien kesto vaikuttaa myös tehokkuuteen. Nykyinen luvan peruuttamis- ja karkottamisprosessi tuomioistuinkäsittelyineen on aikaa vievää ja saattaa vaikeuttaa tehokasta laittoman maahantulon torjuntaa.

Biometrinen oleskelu- ja oleskelulupakortti otettiin käyttöön kansallisella lainsäädännöllä 1.1.2012. Uusi korttituote korvasi matkustusasiakirjaan liitettävät kuvalliset oleskelulupakortit ja samalla luvan osoitukseksi annettava kortti erotettiin matkustusasiakirjasta.

Käytännössä uudistus tarkoittaa, että oleskelu- ja oleskelulupakortin sirulle tallennetaan hakijalta biometriset tunnisteen, kasvokuva ja 6-vuotiaalta ja sitä vanhemmalta hakijalta kaksi sormenjälkeä. Lisäksi kansalliseen tietokantaan tallennetaan hakijan kaikki sormenjäljet. Sormenjälkien rekisteröinnillä tietokantaan suojataan henkilön identiteettiä ja vertaamalla hakijan sormenjälkiä tietokannassa oleviin sormenjälkiin voidaan varmistua siitä, ettei henkilö hae lupaa useammalla henkilöllisyydellä. Biometrian käyttöönoton myötä ainoastaan hakijalla itsellään on mahdollisuus panna hakemuksensa vireille.

Sirulle tallennettuja sormenjälkiä on mahdollista käyttää asiakirjan aitouden ja henkilöllisyyden toteamiseksi ns. 1:1 vertailulla niissä tilanteissa, kun oleskelupa on kansallisen lainsäädännön mukaan esitettävä. Kansalliseen tietokantaan tallennettuja sormenjälkiä on mahdollista käyttää laajemmin ulkomaalaisen maahantuloa, maastalähtöä, sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten sekä valtion turvallisuuden suojaamiseksi 1:1 vertailulla sekä 1:moneen vertailulla, jolloin henkilön jälkiä verrataan kaikkiin tietokannassa oleviin jälkiin. Lisäksi poliisilla on oikeus käyttää tietokantaan tallennettuja sormenjälkitietoja ns. uhrintunnistuksessa.

Viranomaisten tekniset valmiudet eivät vielä mahdollista kaikkia yllä mainittuja vertailuja. Laittoman maahantulon torjunnan näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää saada viranomaisille tekniset valmiudet suorittaa biometriikkaa koskevaa valvontaa ja vertailua mahdollisimman pian. Näin EU-oleskelulupa -asetuksen ja sitä koskevan muutosasetuksen sekä kansallisen lainsäädännön tuomat mahdollisuudet saataisiin tehokkaaseen käyttöön. Biometrinen tunnisteen hyödyntäminen edesauttaa myös merkittävästi laittoman maahantulon torjuntaa.

Oleskelu- ja oleskelulupakortin voimassaolo on rajattu asiakirjaturvallisuuden näkökulmasta viiteen vuoteen. Käytännössä pysyvän oleskeluluvan haltijan tulee hakea uutta oleskelulupa-

korttia viiden vuoden välein. Samalla ulkomaalaisvalvonta tehostuu, kun pysyvästi Suomessa oleskelevat ulkomaalaiset ovat viiden vuoden välein yhteydessä viranomaisiin.

2.5 Ihmiskauppa

Valtioneuvosto hyväksyi ensimmäisen kansallisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman vuonna 2005. Toimenpiteet on arvioitu ja tarkistettu vuonna 2008 hyväksytyssä tarkennetussa ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa. Sisäasiainministeriö ja oikeusministeriö ovat kumpikin asettaneet lainsäädäntöhankkeen selvittämään ihmiskaupan vastaisen lainsäädännön muutostarpeita. Tämän vuoksi tässä laittoman maahantulon vastaisessa toimintasuunnitelmassa ei käsitellä erikseen ihmiskauppaan liittyviä asioita, vaikka ihmiskauppa ja laitton maahanmuutto liittyvät toisinaan läheisesti toisiinsa.

3 Toimenpidesuosituksukset

Laittomassa maahantulossa on kyse valtakunnan rajat ylittävästä ilmiöstä, jolloin sen tehokas torjunta ja ennaltaehkäisy vaativat kaikilla rajaturvallisuusmallin tasoilla tiivistä yhteistyötä ja toimivaa tietojenvaihtoa. Ensimmäisen toimintaohjelman painopisteenä oli laittoman maahantulon torjunnan tehostaminen sisämaassa sekä ennalta ehkäisevän toiminnan kehittäminen kolmansissa maissa. Toisen toimintaohjelman päätavoitteeksi on valittu Kataisen hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti laittoman maahantulon torjuntaan liittyvän lainsäädännön tarkistaminen sekä laittoman maahantulon torjuntaan läheisesti liittyvien viranomaisprosessien nopeuttaminen. Toimenpideosiossa on otettu huomioon myös ne hankkeet, jotka edellisen toimintaohjelmakauden aikana jäivät toteutumatta, mutta joiden edelleen katsotaan olevan merkityksellisiä laittoman maahantulon torjunnan kannalta.

Toimissa, joilla pyritään estämään laitton maahantulo tai maassa oleskelu, on huomioitava aina perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä oikeus hakea kansainvälistä suojelua. Lisäksi maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon yhteydessä on välttämätöntä, että ehdottomia palautuskieltoja noudatetaan. Laittoman maahantulon torjuntaan tähtäävillä toimilla ei pyritä estämään tai vaikeuttamaan pakolaisten tai turvapaikanhakijoiden maahanpääsyä tai maassa oleskelua.

Toimenpideluettelossa on listattu aluksi lainsäädäntömuutoksia edellyttävät toimenpidesuosituksukset, jonka jälkeen muut toimenpidesuosituksukset on ryhmitelty soveltuvin osin neliportaisen rajaturvallisuusmallin mukaisesti. Toimenpidesuosituksukset on numeroitu juoksevilla numeroinnilla 1-22.

3.1 Lainsäädännön muutosta edellyttävät toimenpidesuosituksukset

1. Ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksien päivittäminen

Tavoite

Hallitusohjelman edellyttämän laittoman ulkomaisen työvoiman torjuntaa tehostetaan ulkomaalaisvalvonnan keinoin. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tekemän kanteluratkaisun 3695/4/09 mukaan poliisilla ja Rajavartiolaitoksella ei ole toimivaltaa tehdä ulkomaalaisvalvontaa julkisrauhan piiriin kuuluvissa tiloissa kuten liiketiloissa tai rakennustyömailla. Asia vaatii pikaisen lainmuutoksen poliisilakiin, rajavartiolaitakiin ja/tai ulkomaalaislakiin.

Toimenpide-ehdotus

Kiireellinen lainsäädäntöhanke, jossa ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvoville viranomaisille säädetään nimenomainen toimivaltuus suorittaa ulkomaalaisvalvontaa julkisrauhan piiriin kuuluvissa paikoissa ja ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuussäännökset täydennetään vastaamaan nykyaikaista täsmällistä toimivaltuussäätelyä. Sisäasianministeriön poliisiosasto valmistelelee esityksen. Esittelystä sovitaan sisäasiainministeriön osastojen kesken esityksen tarkennuttua.

Päävastuu

SM/PO

2. Valtionrajarikoksen tunnusmerkistön päivittäminen

Tavoite

Rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentissa säädetään valtionrajarikoksesta. Pykälän 2 momentin mukaan valtionrajarikoksesta ei kuitenkaan tuomita muun muassa ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa tai oleskelulupaa Suomessa.

Valtionrajarikoksesta tuomitsemisen tulisi olla mahdollista turvapaikkamenettelyn väärinkäytön tilanteissa, joissa laiminlyödään ilmoittautuminen viranomaisille tai laittomalle maahan-tulolle tai oleskelulle ei esitetä hyväksyttäviä syitä.

Jotta valtionrajarikosta koskevaa 1 momenttia voitaisiin soveltaa tehokkaasti myös turvapaikkamenettelyn väärinkäytön tilanteissa, tulisi selvittää, miten 2 momentissa olisi tarkoituksenmukaista ottaa huomioon Geneven pakolaisyleissopimuksen 31 artiklan 1 kohdassa mainitut edellytykset ja EU-lainsäädännön vaatimukset.

Toimenpide-ehdotus

Asia lienee yhdistettävissä hallitusohjelman mukaiseen OM:n asiaan "selvitetään laittoman maahantulon järjestämistä koskevat lainsäädännön uudistustarpeet".

Päävastuu

OM, SM/MMO

3. *Ulkomaalaisrekisterilain uudistaminen*

Tavoite

Hallitusohjelman mukaan viranomaisten väliset tiedonvaihdon esteet puretaan ja tarvittavat viranomaisrekisterit saatetaan joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomaisten käyttöön. Tähän liittyen edellytetään, että parannetaan rekisteritietojen ajantasaisuutta ja saatavuutta ja ulkomaalaisrekisterinpitäjien tiedonsaantioikeuksia laajennetaan.

Toimenpide-ehdotus

Laki ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997) tulee uudistaa vastamaan paremmin nykyaikaisia rekisterilainsäädännön vaatimuksia. Sisäasiainministeriön lainsäädäntösuunnitelman mukaan tätä koskeva hanke asetetaan aikaisintaan 2013.

Päävastuu

SM/MMO

4. *Väriin tietojen antamisen tulisi vaikuttaa seuraavaan lupapäätökseen*

Tavoite

Puututaan tehokkaammin väriin tietojen antamiseen lupaharkinnassa.

Tässä yhteydessä on huomattava, että nykyisen lainsäädännön mukaan maahantulokielto voidaan määrätä vain maasta poistamistilanteessa. Ulkomaalaisille, jotka ovat ehtineet poistua maasta ennen maasta poistamispäätöksen tekemistä, ei voida määrätä maahantulokieltoa, vaikka se olisi laittoman maahanmuuton torjumisen tai yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden kannalta tarpeellista. Sama koskee ulkomailla oleskelulupaa Suomeen hakevia ulkomaalaisia. Oleskelulupa väärin perustein voidaan yrittää saavuttaa ilman todellista sanktiota. Oleskelulupaviranomaisen erehdyttämisyrityksellä, esimerkiksi esittämällä väärennettyjä asiakirjoja, ei lähtökohtaisesti ole vaikutusta mahdollisen uuden oleskelulupahakemuksen ratkaisuun, jos oleskeluluvan myöntämisen edellytykset sillä kertaa täyttyvät. Laittoman maahanmuuton torjunnan ja hallitun maahanmuuton kannalta lainsäädännössä tulisi olla tehokas ja ennaltaehkäisevä keino puuttua viranomaisten erehdyttämisyrityksiin. Myös sillä, onko ulkomaalainen ehtinyt viranomaisia välttelemällä poistumaan Suomesta ennen maasta poistamispäätöksen tekemistä, ei pitäisi olla vaikutusta siihen, että hänen tulonsa uudestaan Suomeen tulisi pystyä estämään.

Toimenpide-ehdotus

Selvitetään, miten lainsäädäntömuutoksilla tai muuten voidaan parantaa mahdollisuuksia puuttua väärin tietojen antamiseen luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa ja väärin tietojen antamisen vaikutukseen jatkossa jätettäviin hakemuksiin. Ulkomaalaislakia tulisi muuttaa siten, että maahantulokiellon määrääminen olisi mahdollinen suoraan oleskelulupa-asiassa ilman maasta poistamispäätöstä ja maahantulokielto voitaisiin määrätä myös ulkomailla olevalle hakijalle.

Päävastuu

SM/MMO

5. Laittoman maahantulon järjestämisen (RL 17:8 §) toimivuuden arviointi

Tavoite

Rikoslain 17 luvun 8 §:n laittoman maahantulon järjestäminen säännöstä muutetaan siten, että teosta voitaisiin tuomita rangais-

tus myös silloin, kun maahan saavuttaessa on käytetty sinällään aitoja, mutta väärin perustein saatuja viisumeja tai oleskelulupia. Käsitteellä väärin perustein tarkoitetaan, että lupien hakuprosessissa luovutetaan totuudenvastaisia tietoja ja vääräsältöisiä esimerkiksi itse tehtyjä asiakirjoja.

Toimenpide-ehdotus

Oikeusministeriölle laaditaan selvitys järjestelmän väärinkäytön laajuudesta, ja oikeusministeriö asettaa hankkeen muutostarpeen arvioimiseksi. Hankeryhmän esitys kirjoitetaan hallituksen esityksen muotoon ja viedään eduskunnalle päätettäväksi. Rajavartiolaitos, poliisi, ja syyttäjälaitos osallistuvat aktiivisesti hankeryhmän työskentelyyn.

Päävastuu

OM, RVL

6. Säilöönotto-oikeudenkäyntejä koskevan lainsäädännön muuttaminen

Tavoite 1

Ulkomaalaislain perusteella säilöön otetun säilöönoton jatkamista koskeva asia otettaisiin uudelleen käsittelyyn vain jos säilöön otettu itse niin haluaa. Säilöönotto-oikeudenkäyntien prosessia muutetaan vastaamaan rikosprosessissa käytössä olevaa vangitsemisprosessia.

Toimenpide-ehdotus

Nykyisten ulkomaalaislain säännösten mukaan säilöön otetun säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeuden on omasta aloitteestaan otettava säilöön ottamista koskeva asia uudelleen tutkittavaksi aina viimeistään kahden viikon kuluttua päätöksestä, jolla käräjäoikeus on määrännyt säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä. Lisäksi säännökset edellyttävät säilöön otetun tuomista henkilökohtaisesti käräjäoikeuden istuntoon. Säilöönotto-oikeudenkäyntejä koskevaa lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että automaattisesti kahden viikon välein tapahtuvasta säilöön ottamisen edellytysten uudelleen tutkimisesta käräjäoikeudessa luovuttaisiin ja edellytykset tulisivat uudelleen tutkittaviksi vain säilöön otetun itsensä vaatimuksesta. Säilöönotto-

oikeudenkäyntejä tulisi myös voida hoitaa videoyhteydellä, eli niitä tulisi koskea samantyyppinen menettely kuin vangitsemisasian käsittelyä tuomioistuimessa. Asia otetaan huomioon sisäasiainministeriön asettaman säilöönottoa tarkastelevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä.

Päävastuu

SM/MMO

7. Vapaaehtoisen paluun tehostaminen luomalla kansallisesti yhdenmukainen vapaaehtoisen paluun järjestelmä

Tavoite

Vapaaehtoisesti palaavien maasta poistamispäätöksen saaneiden osuus lisääntyy.

Kansallisen vapaaehtoisen paluun järjestelmällä voitaisiin tukea maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoa, ja ohjata maasta poistettavia entistä enemmän poistumaan vapaaehtoisesti pakko-palautusten sijaan. Yhtenä syynä siihen, että Suomi ei ole ollut erityisen houkutteleva maa laittomille maahantulijoille lienee, että Suomessa tiedetään maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon olevan toimivaa eikä maasta poistamispäätösten täytäntöönpano ole pelkästään vapaaehtoisen paluun varassa. Ns. pakko-palautukset toimivatkin hyvän vapaaehtoisen paluun järjestelmän ”perälautana”.

Toimenpide-ehdotus

SM:n maahanmuutto-osasto valmistelee hallituksen esityksen vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttamiseksi. Esitys valmistellaan virkatyönä maahanmuutto-osastolla. Hankkeen tueksi asetetaan työryhmä, johon kutsutaan edustajat poliisiosastolta, rajavartio-osastolta, oikeusministeriöstä, Maahanmuuttovirastosta ja vastaanottokeskuksista. Hankkeessa kuullaan IOM:ää, UNHCR:ää ja muita keskeisiä järjestöjä, asiantuntijoita ja sidosryhmiä. Hallituksen esitys annettaisiin eduskunnalle syysistunto-kaudella 2013. Laki olisi tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2014 alussa.

Päävastuu

SM/MMO

3.2 Toimenpiteet lähtö- ja kauttakulkumaissa

8. Edustustojen henkilöstön koulutusta laittoman maahantulon torjunnasta jatkettava

Tavoite

Ulkoasiainministeriö suunnittelee ja toteuttaa sekä koti- että lähtömaassa yhteistyössä sidosviranomaisten kanssa edustuston henkilöstölle säännöllisesti koulutusta, jossa käsitellään laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjuntaa ja muita maahan-tuloon liittyviä kysymyksiä.

Edustustoihin lähetetään sekä pitkäaikaisia että lyhytaikaisia yhdyshenkilöitä, käytännössä poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston asiantuntijoita tukemaan lupakäsittelijöiden toimintaa asiakirjaväärennösten tunnistamisessa sekä oleskelulupa- ja viisumihakemusten käsittelyssä.

Laittoman maahantulon virkamiestyöryhmä jatkaa kohdennettuja virkamatkoja laittoman maahantulon lähtöalueille.

Varmistetaan ulkomaanedustustojen riittävä resursointi ja osaaminen laittoman alueelle tulon, ihmiskaupan ja kiskonnantapaisen työsyöjinnän torjumiseksi.

Toimenpide-ehdotus

Viranomaiset varmistavat budjeteissaan riittävät taloudelliset resurssit koulutustoimintaan ja virkamatkoihin.

Tiivistetään koulutustoimintaa muiden Schengen-maiden kanssa Suomen poikkihallinnollisen yhteistoimintamallin mukaisesti.

Päävastuu

UM

9. Viranomaisten ja liikenteenharjoittajien välisen yhteistyön tiivistäminen

Tavoite

Suomeen suuntautuvan lentoliikenteen ja laivaliikenteen harjoittajat ovat tietoisia laittoman maahantulon riskeistä ja toettavat omalta osaltaan laittoman maahantulon torjuntaa.

Toimenpide-ehdotus

Rajavartiolaitos jatkaa liikenteenharjoittajien ennakkokoulutusta kaikkien uusien laittoman maahanmuuton riskialueiden lentokentiltä avattavien lentoyhteyksien avaamisen yhteydessä.

Pyritään lisäämään laivayhtiöiden tietoisuutta laittomasta maahantulosta Schengen-alueen sisällä koulutuksen ja tiiviin yhteistyön keinoin.

Päävastuu

RVLE ja SM/PO

10. Yhdyshenkilöverkoston edelleen kehittäminen laittoman maahantulon torjunnassa

Tavoite

Yhdyshenkilöverkosto kattaa Suomeen suuntautuvan laittoman maahantulon kannalta merkittävimmät alueet

Toimenpide-ehdotus

Ylläpidetään ja kehitetään tilanteen mukaan joustavasti maahanmuuttoasioiden yhdyshenkilöverkosta viranomaisyhteistyössä ja hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan EU:n rahastoja toiminnan rahoittamisessa.

Laittomaan maahantuloon liittyvän rikollisuuden tutkinnassa, paljastamisessa ja ennalta ehkäisyssä hyödynnetään myös muita lainvalvontaviranomaisten yhdyshenkilöitä.

Tarvittaessa lähetetään lyhytaikaisia yhdyshenkilöitä avustamaan edustustojen henkilöstöä akuuttien laittoman maahantulon ilmiöiden torjunnassa

Päävastuu

RVLE, POHA, MIGRI ja UM

3.3 Toimenpiteet lähialueilla

11. Kehitetään erityisesti Venäjän turvallisuuspalvelun kanssa laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjuntaa.

Tavoite

Kehitetään rikostorjunta- ja esitutkintayhteistyötä Venäjän viranomaisten ja erityisesti turvallisuuspalvelun kanssa.

Toimenpide-ehdotus

Kehitetään toimiva ja tehokas rikostorjunta- ja esitutkintayhteistyö erityisesti Venäjän turvallisuuspalvelun kanssa sekä syvennetään jo vakiintunutta rajajärjestyssopimukseen perustuvaa yhteistoimintaa rajavartiopalvelun kanssa. Järjestetään rikostorjuntaa ja esitutkintaa tekevien henkilöiden välisiä tilaisuuksia 1-2 kertaa vuodessa muiden tilaisuuksien yhteydessä (esim. operatiivinen alatyöryhmä). Järjestetään tarvittaessa rikostorjuntaan ja esitutkintaan liittyvä yhteistoimintatilaisuus muiden Venäjän toimivaltainen viranomaisten kanssa.

Päävastuu

RVLE

12. Rajavartiolaitos vahvistaa osallistumistaan EU:n rajaturvallisuusviraston (Frontex) koordinoimaan uudistuvaan rajaturvallisuusyhteistyöhön ja edistää Frontexin yhteistyötä Venäjän kanssa.

Tavoite

Vahvistetaan EU:n rajaturvallisuutta.

Toimenpide-ehdotus

Rajavartiolaitos vaikuttaa aktiivisesti yhdenmukaisen ja tehokkaan ulkorajavalvonnan kehittämiseen EU:ssa. Edistetään lain säädännön, yhteisten toimintamallien ja tekniikan kehittämistä sekä nopeaa käyttöönottoa. Osallistutaan aktiivisesti Frontexin koordinoimaan yhteistyöhön henkilöstöllä ja kalustolla.

Rajavartiolaitos ottaa vastuun EU:n "Smart borders" paketin kansallisessa toimeenpanossa.

Päävastuu

RVLE

13. Rajavartiolaitos osallistuu EU:n rannikkovartiostoyhteistyön ja EU:n merialueen viranomaisten yhteisen tietojenvaihtoympäristön kehittämiseen.

Tavoite

Vahvistetaan EU:n merellistä turvallisuutta.

Toimenpide-ehdotus

Kehitetään EU:n rannikkovartiostoyhteistyötä ja osallistutaan EU:n merialueen viranomaisten yhteisen tietojenvaihtoympäristön kehittämiseen (METO + CISE).

Päävastuu

RVLE

3.4 Toimenpiteet ulkorajavalvonnassa

14. Ulkorajavalvontaa kehitetään Rajavartiolaitoksen strategia 2022 mukaisesti

Tavoite

Varmistetaan riittävät voimavarat kasvavan rajaliikenteen hallitsemiseksi

Toimenpide-ehdotus

- Rajavartiolaitos huolehtii rajanylityspaikkojen infrastruktuurin ja siihen liittyvien liikenneväylien uudistamisesta. Uudistusohjelma sovitetaan yhteen Venäjän kanssa.
- Rajanylityspaikkojen henkilöstövoimavarat turvataan.
- Kehitetään rajatarkastusten toimintamallia ja hankitaan ulkorajavalvonnan vaatimat tarkastuslaitteet.
- Rajatarkastusten automatisointia lisätään.

Päävastuu

RVLE

3.5 Toimenpiteet sisämaassa

15. Sosiaaliviranomaisten, KELAn, poliisin ja muiden ulkomaalaisasioista käsittelevien viranomaisten yhteistyön kehittäminen tiedonvaihtoa parantamalla

Tavoite

Tiivistetään sosiaaliviranomaisten ja ulkomaalaisasioita hoitavien viranomaisten tietojenvaihtoa ja yhteistyötä.

Toimenpide-ehdotus

Tietojenvaihtosäännösten käytäntöön soveltamiseksi tulee luoda selkeät, hallinnonaloille yhtenäiset linjaukset. Tietojenvaihtosäännösten soveltajilla ja joskus asiantuntijoillakin näyttää olevan erilaisia näkemyksiä sektorilainsäädäntöjen ulottuvuuksista.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäasiainministeriön tulee yhteistyössä perustaa työryhmä, jonka tehtävänä on kartoittaa tietojenvaihtoon ja viranomaisyhteistyöhön liittyvät ongelmat sekä luoda toimintalinjat voimassaolevan lainsäädännön pohjalta tai esittää tarvittaessa muutoksia lainsäädäntöön. Työryhmässä tulee vastuutahojen lisäksi olla edustus ainakin Kelasta, Migristä, poliisista, Rajavartiolaitoksesta, kuntien sosiaali- ja terveydenhuollosta, Kuntaliitosta ja UM:stä.

Päävastuu

STM

16. Ulkomaalaislain perusteella säilöön otettujen majoituskapasiteettia lisätään

Tavoite:

Ulkomaalaislain mukainen säilöön ottaminen on tärkeä turvaamistoimenpide maahantulon edellytysten selvittämisen ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon toteuttamisessa. Säilöön ottaminen tulee voida toteuttaa ulkomaalaislain tarkoittamalla tavalla erikseen tätä tarkoitusta varten olevaan säilöönottoyksikköön.

Nykytilanteessa ulkomaalaislain perusteella säilöön otettujen sijoituspaikaksi tarkoitettun Metsälän säilöönottoyksikön ollessa täynnä, on säilöön otettava sijoitettava poliisin tiloihin. Suomi

on saanut kansainvälisiltä ihmisoikeustoimijoilta huomautuksia siitä, että ulkomaalaislain perusteella säilöön otettuja sijoitetaan poliisin tiloihin.

Säilöönottokapasiteetin vähyys vaikuttaa myös maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon nopeuteen. Maasta poistamispäätösten tehokas täytäntöönpano ennalta ehkäisee osaltaan laitonta maahantuloa. Säilöönottokapasiteettia pyritään hyödyntämään mahdollisimman kustannustehokkaasti oikea-aikaisilla ja ajallisesti lyhyillä säilöönotoilla maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Muualta Suomesta ei kuitenkaan aina voida siirtää henkilöitä Metsälän säilöönottoyksikköön, koska sen tilat ovat täynnä. Nykyinen hallitusohjelma kuitenkin edellyttää, että maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoa nopeutetaan.

Toimenpide-ehdotus

Lisätään säilökapasiteettia joko lisäämällä Metsälän säilöönottoyksikön paikkalukua tai perustamalla uusi säilöönottoyksikkö. Asia otetaan huomioon sisäasiainministeriön asettaman säilöönottoa tarkastelevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä, mutta uuden yksikön perustaminen edellyttää asian huomioimista valtion talousarvioissa.

Päävastuu

SM/MMO

17. Laaditaan yhteistyöpöytäkirjoja sellaisten maiden kanssa, jotka ovat maasta poistamispäätösten kannalta merkittäviä, mutta joihin täytäntöönpano on haastavaa

Tavoite

Poistamispäätösten täytäntöönpanoa nopeutetaan lyhentämällä jonoja haastaviin palautusmaihin. Viranomaisilla on suorat kontaktit myös näiden maiden viranomaisiin.

Maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon nopeus on tärkeää sekä asiakkaan oikeusturvan kannalta että laittoman maahantulon torjunnan näkökulmasta. Tehokas päätösten täytäntöönpano toimii signaalivaikutuksena siitä, että kielteisen päätöksen saa-

neet eivät voi jäädä oleskelemaan Suomeen ilman maassa oleskelun oikeutta.

Toimenpide-ehdotus

Pyritään laatimaan yhteistyöpöytäkirjat haastavien palautusmaiden kanssa ensisijaisesti Irak, Afganistan ja Somalia.

Päävastuu

SM/MMO

18. MPR -toiminnan käyttöönoton mahdollisuuksien arviointi

Tavoite

Ulkomaalaislupien käsittely on nopeaa eikä prosesseissa ole viranomaisyhteistyön rajoitteista tai odotusajoista johtuvia viiveitä.

Toimenpide-ehdotus

Selvitetään MPR-toiminnan edellytykset ja ryhdytään selvityksen edellyttämiin toimenpiteisiin.

Turvapaikka-asioiden käsittelyä nopeutetaan LEAN-hankkeen avulla samoin käännyttämispäätösten ja maasta karkottamisesitysten käsittelyä sekä maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoa pyritään nopeuttamaan.

Päävastuu

SM/MMO, Migri

19. Sisämaan ulkomaalaisvalvontaa kehitetään poliisin toiminta- ja talous- sekä tulossuunnitelmien mukaisesti.

Tavoite

Sisämaan ulkomaalaisvalvonta on tehokasta ja yhdenmukaista koko maassa.

Toimenpide-ehdotus

- Ulkomaalaisasioiden koulutusta suunnataan peruspoliisitoimintaan, jotta poliisin osaaminen ja toimintatavat ulkomaalaisvalvonnassa ovat yhdenmukaiset ja ulkomaalaisvalvontaa

pystytään suorittamaan osana peruspoliisitoimintaa. Vuoden 2012 aikana käynnistetään kaikille poliiseille tarkoitetun ulkomaalaisasioiden verkkokoulutuksen valmistelu.

- Laittoman maahantulon torjunnan vastuuhenkilöverkostojen toimintaa ylläpidetään ja kehitetään edelleen Poliisihallituksen johdolla.

Päävastuu

POHA

20. Kehitetään syyttäjäteistyötä

Tavoite

Laittomaan maahantuloon liittyvä asiantuntijuutta keskitetään syyttäjälaitoksessa.

Toimenpide-ehdotus

Kehitetään syyttäjäteistyötä laittomaan maahantuloon liittyvissä rikoksissa sekä seurataan ja analysoidaan aihetta koskevaa esitutkinta-aineistoa ja oikeuskäytäntöä.

Nimetään erikois- tai avainsyyttäjät LAMA-rikosten syyteharkintaan

Päävastuu

VKSV

21. Kehitetään ulkomaalaisten opiskelijoiden hakuprosesseja erityisesti laittoman maahantulon riskimaissa

Tavoite

Ulkomaalaiselle myönnettävää opiskelijan oleskelulupaa ei käytettäisi laittoman maahantulon tarkoituksessa.

Toimenpide-ehdotus

Luodaan ulkomaalaisia opiskelijoita rekrytoivien oppilaitosten sekä viranomaisten välille parhaita käytäntöjä oppilasvalintamennettelyjä sekä viisumi- ja oleskelulupakäytäntöjä silmällä pitäen. Erityisesti huomiota kiinnitetään toimintamalleihin rekrytoitaessa opiskelijoita ns. laittoman maahantulon riskimaista.

Väärinkäytösten ehkäisemisen kannalta olisi tärkeää, että etenkin laittoman maahantulon riskimaissa tehtävä opiskelijavalinta tapahtuisi joko hyvin valvottujen pääsykokeiden avulla tai niin, että opiskelijat haastateltaisiin ennen valintaa. Yhtä tärkeää on kuitenkin, että opiskelijaksi valitun henkilöllisyyden ja kielitaidon varmistamiseen löytyy riittävät keinot.

Päävastuu

OKM, UM, Migri, OPH

22. Biometriikan hyödyntämismahdollisuuksia laittoman maahantulon torjunnassa tehostetaan

Tavoite

EU-oleskelulupa -asetuksen ja sitä koskevan muutosasetuksen sekä kansallisen lainsäädännön tuomat mahdollisuudet saadaan tehokkaaseen käyttöön.

Toimenpide-ehdotus

Laittoman maahantulon torjunnan näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää saada viranomaisille tekniset valmiudet suorittaa kaikki lainsäädännön mahdollistama biometriikan hyödyntäminen. Maahanmuuttoviraston tulee yhteistyössä sidosviranomaisten kanssa ja nykylainsäädännön puitteissa kehittää tietojärjestelmiään siihen suuntaan, että biometriikan hyödyntäminen on entistä tehokkaampaa.

Poliisiautoihin tulee mahdollisimman pian hankkia sirunlukijat, jotka mahdollistavat biometriikan hyödyntämisen kenttätoiminnassa.

Päävastuu

Migri, POHA

4 Toimintasuunnitelman toimeenpano ja seuranta

Poliisihallituksen johdolla toimiva laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmä seuraa toimintaohjelman täytäntöön panon toteutumista eri viranomaisissa.

Työryhmä raportoi toimenpiteiden toteutumisesta sisäisen turvallisuuden ministeriryhmälle ja sisäisen turvallisuuden ohjausryhmälle puolivuositain.

Kerran vuodessa raportointiin liitetään edellisen vuoden arviointiraportti, joka sisältää arvion ko. vuoden laittoman maahantulon torjunnan tilanteesta eri viranomaisissa sekä tilannekatsauksen laittomasta maahantulosta Suomeen.

Tämä toimintaohjelma muodostaa toisen kansallisen laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman, jota on tarkoitus päivittää ja tarvittaessa laajentaa laitonta maahantuloa koskevan tiedon lisääntyessä ja arviointimenetelmien kehittyessä. Ensimmäinen toimintaohjelma laadittiin vuosille 2010-2011. Vuoden 2014 alussa arvioidaan uuden toimintaohjelman tarve ja määritellään sen ohjelman valmisteluvastuu.

5 Luettelo toimenpidesuosituksista

Lainsäädännön muutosta edellyttävät toimenpidesuosituksiset

1. Ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksien päivittäminen
2. Valtionrajarikoksen tunnusmerkistön päivittäminen
3. Ulkomaalaisrekisterilain uudistaminen
4. Väärien tietojen antamisen tulisi vaikuttaa seuraavaan lupapäätökseen
5. Laittoman maahantulon järjestämisen (RL 17:8 §) toimivuuden arviointi
6. Säilöönotto-oikeudenkäyntejä koskevan lainsäädännön muuttaminen
7. Vapaaehtoisen paluun tehostaminen luomalla kansallisesti yhdenmukainen vapaaehtoisen paluun järjestelmä

Toimenpiteet lähtö- ja kauttakulkumaissa

8. Edustustojen henkilöstön koulutusta laittoman maahantulon torjunnasta jatkettava
9. Viranomaisten ja liikenteenharjoittajien välisen yhteistyön tiivistäminen
10. Yhdyshenkilöverkoston edelleen kehittäminen laittoman maahantulon torjunnassa

Toimenpiteet lähialueilla

11. Kehitetään erityisesti Venäjän turvallisuuspalvelun kanssa laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjuntaa

12. Rajavartiolaitos vahvistaa osallistumistaan EU:n rajaturvallisuusviraston (Frontex) koordinoimaan uudistuvaan rajaturvallisuusyhteistyöhön ja edistää Frontexin yhteistyötä Venäjän kanssa

13. Rajavartiolaitos osallistuu EU:n rannikkovartiostoyhteistyön ja EU:n merialueen viranomaisten yhteisen tietojenvaihtoympäristön kehittämiseen

Toimenpiteet ulkorajavalvonnassa

14. Ulkorajavalvontaa kehitetään Rajavartiolaitoksen strategia 2022 mukaisesti

Toimenpiteet sisämaassa

15. Sosiaaliviranomaisten, KELAn, poliisin ja muiden ulkomaalaisasioita käsittelevien viranomaisten yhteistyön kehittäminen tiedonvaihtoa parantamalla

16. Ulkomaalaislain perusteella säilöön otettujen majoituskapasiteettia lisätään

17. Laaditaan yhteistyöpöytäkirjoja sellaisten maiden kanssa, jotka ovat maasta poistamis- päätösten kannalta merkittäviä, mutta joihin täytäntöönpano on haastavaa

18. MPR -toiminnan käyttöönoton mahdollisuuksien arviointi

19. Sisämaan ulkomaalaisvalvontaa kehitetään poliisin toiminta- ja talous- sekä tulossuunnitelmien mukaisesti.

20. Kehitetään syyttäjyhteistyötä

21. Kehitetään ulkomaalaisten opiskelijoiden hakuprosesseja erityisesti laittoman maahantulon riskimaissa

22. Biometriikan hyödyntämismahdollisuuksia laittoman maahantulon torjunnassa