

LAITTOMAN MAAHANTULON TORJUNNAN ARVIOINTIRAPORTTI VUOSI 2014

1/2015

SISÄLLYS

1. JOHDANTO.....	16
2. LAITON MAAHANTULO JA SIIHEN LIITTYVÄ RIKOLLISUUS.....	20
2.1 Laiton maahantulo rajavartiolaitoksen näkökulma.....	24
2.2 Laittoman maahantulon järjestäminen syyttäjän näkökulma	25
2.3 Esimerkki laittoman maahantulon torjunnan ja ulko- maalaisvalvonnan järjestämisestä – Helsingin poliisilaitos.....	25
3. TURVAPAIKKAPROSESSI JA LAITON MAAHANTULO	27
4. VIISUMIT JA NIIHIN LIITTYVÄT VÄÄRINKÄYTÖKSET	29
4.1 VIS-järjestelmä	30
5. OLESKELULUVAT	32
5.1 Maahanmuuttoviraston oleskelulupa-asiat.....	32
5.2 Poliisin myöntämät ulkomaalaisluvat.....	36
6. EU:N ULKORAJAN VALVONTA.....	39
7. YHDYSHENKILÖTOIMINTA LAITTOMAN MAAHANTULON TORJUNNASSA.....	40
8. MAASTA POISTAMISPÄÄTÖKSET.....	43
8.1 Karkottamispäätökset.....	43
8.2 Käännyttämispäätökset ja pääsyn epäämiset.....	43
8.3 Maahantulokiellot.....	44
8.3.1 Maahantulokiellon rikkominen.....	45
9. MAASTA POISTAMISPÄÄTÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO	49
10. TYÖSUOJELUVIRANOMAISET LAITTOMAN MAAHANTULON TORJUNNASSA.....	52
11. KELAN HAVAINTOJA ULKOMAALAISTEN SOSIAALITURVAN VÄÄRINKÄYTÖKSISTÄ JA NÄIDEN TAPAUSTEN YHTYMÄKOHDISTA LAITTOMAAN MAASSA OLESKELUUN.....	54
12. LAITTOMAN MAAHANTULON TORJUNNAN KANNALTA TÄRKEIDEN LAKI- YM. HANKKEIDEN ETENEMINEN VUODEN 2014 AIKANA	56

Tekijät Laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmä poliisiylitarkastaja Esko Kesti Poliisihallitus, pj poliisitarkastaja Mia Poutanen Poliisihallitus, varapj (toim.)	Julkaisun laji Vuosikatsaus Toimeksiantaja Sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä Toimielimen asettamispäivä Pysyvä
Julkaisun nimi Laittoman maahantulon torjunnan arviointiraportti 2014	
Tiivistelmä Laittoman maahantulon torjunnan arviointiraportti on osa sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmän 17.10.2012 vahvistaman Laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman 2012–2015 toteutumisen seurantaa. Arviointiraportissa kuvataan laittoman maahantulon tilanne ja ilmiöt sekä niiden kehittyminen eri viranomaisten näkökulmasta vuonna 2014. Suomeen kohdistuvassa laittomassa maahantulossa ei tapahtunut oleellisia muutoksia. Vuonna 2014 Suomessa tavattiin 2933 laittomasti maassa oleskellutta kolmannen maan kansalaista sekä noin 400 maahantulokiellossa olevaa EU-kansalaista. Maahantulokiellon rikkomisten määrä on viime vuosina lisääntynyt huomattavasti. Maahantulokiellon rikkomisesta rangaistuksena annettava sakko ja maasta käännähtäminen eivät näyttäisi olevan riittävä rangaistus, sillä useat henkilöt ovat syyllistyneet toistuvasti maahantulokiellon rikkomiseen. Muissa Pohjoismaissa kiellon rikkomisen enimmäisrangaistus vaihtelee yhdestä kolmeen vuotta vankeutta ja rangaistusasteikkoa on viime vuosina tiukennettu. Suomessa maahantulokiellon rikkomisen on rangaistavaa ulkomaalaisrikkomuksena, josta voidaan rangaistuksena määrätä vain sakkoa. Laittoman maahantulon järjestämisen tekotavat ovat kehittyneet siten, että järjestäjien palveluja käyttävillä laittomilla maahantulijoilla ei enää ole saattajia mukanaan, vaan he tulevat yksin tai ryhmissä saamiensa ohjeiden ja asiakirjojen turvin. Asiakirjat ovat yleensä aitoja toiselle henkilölle alun perin myönnettyjä ja joko kadonneeksi tai varastetuksi ilmoitettuja. Laittoman maahantulon lähtömaissa tehtävä paikallisiin olosuhteisiin sopeutettu viisumiharkinta on tehokas keino laittoman maahantulon ennalta estämiseen. Viisuminhakijoista noin 11.300 henkilöä sai viisumihakemukseensa kielteisen päätöksen. Useimmiten syy kielteiseen päätökseen oli väärin hakemustietojen tarkoituksellinen antaminen tai edustuston paikalliseen asiantuntemukseen perustuva arvio, ettei hakija matkan jälkeen poistu Schengen-alueelta. Ulkomaalaislupien osalta väärinkäyttötilanteita esiintyy erityisesti työperusteisten oleskelulupien kohdalla. Väärinkäyttötilanteet liittyvät useimmiten siihen, että todellinen maahantulon tarkoitus on muu kuin työnteko. Väärinkäytöstapauksia pyritään karsimaan haastattelemalla hakijoita Suomen edustustoissa. Ongelmallisimpia ammattiryhmiä ovat tällä hetkellä kokit (ravintolatyö), siivoojat ja lastenhoitajat. Työsuojeluviranomaisen ulkomaalaisvalvonta ja muut harmaan talouden torjumiseksi tehtävät tarkastukset kohdistuvat työnantajiin. Valvonnalla varmistetaan, että työnantajat käyttävät vain sellaista työvoimaa, joilla on työnteko-oikeus ja työnantajat noudattavat ulkomaisten työntekijöiden työsuhteissa Suomen lainsäädännön mukaisia vähimmäisehtoja.	

Asiasanat		
sisäinen turvallisuus, turvallisuus, turvallisuuden parantaminen, yhteistyö, poikkihallinnollisuus, viranomaisyhteistyö, laiton maahantulo, laiton maassa oleskelu, muuttoliike		
Sarjan nimi ja numero		
Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2015		
ISSN-L: 1798-7121	ISSN (painettu): 1798-7121	ISSN (verkkojulkaisu): 2242-5640
ISBN (painettu): 978-952-491-937-1		ISBN (verkkojulkaisu): 978-952-491-938-8
Kokonaissivumäärä	Kieli	Luottamuksellisuus
58	Suomi	Julkinen
Julkaisija		
Poliisihallitus		

Författare Tjänstemannaarbetsgruppen för bekämpande av olaglig invandring polisöverinspektör Esko Kesti Polisstyrelsen, ordf. polisinspektör Mia Poutanen Polisstyrelsen, v.ordf. (red.)	Typ av publikation Årsrapport Uppdragsgivare Ministergruppen för den inre säkerheten Datum för tillsättandet av organet Permanent
Publikation Utvärderingsrapport om bekämpningen av den olagliga invandringen 2014	
Referat I utvärderingsrapporten om bekämpningen av den olagliga invandringen beskrivs situationen 2014 och fenomen i samband med olaglig invandring och dess utveckling från olika myndigheters perspektiv. Utvärderingsrapporten är en del av uppföljningen av genomförandet av Åtgärdsprogrammet mot olaglig inresa 2012–2015 som fastställdes den 17 oktober 2012 av ministergruppen för den inre säkerheten. Det har inte skett några väsentliga förändringar i den olagliga invandringen till Finland. År 2014 påträffades 2933 tredjelandsmedborgare i Finland som vistades olagligt i landet samt cirka 400 EU-medborgare med inreseförbud. Antalet brott mot inreseförbud har ökat markant de senaste åren. Det verkar som att böter för brott mot inreseförbud och avvisning inte längre är tillräckliga straff för brott mot förbudet eftersom de flesta gör sig skyldiga till detta upprepade gånger. I de övriga nordiska länderna varierar det strängaste straffet för brott mot inreseförbud från ett till tre års fängelse och straffskalan har skärpts under de senaste åren. I Finland är brott mot inreseförbud en straffbar utlänningsförseelse för vilken man kan dömas till böter. Sätten att ordna olaglig inresa har utvecklats så att olagliga invandrare som använder sig av dessa tjänster inte längre reser med en följeslagare utan kommer ensamma till landet eller i grupper med hjälp av de anvisningar och dokument de har fått. Det är i allmänhet fråga om äkta dokument som från första början har utfärdats för en annan person och som antingen har anmälts förkomna eller stulna. En visumprövning i ursprungsländerna för den olagliga invandringen som är anpassad till de lokala omständigheterna är ett effektivt sätt att förebygga olaglig inresa. Av de som ansökt om visum har ungefär 11 300 personer fått avslag på sin visumansökan. I de flesta fall är anledningen till avslaget att sökanden avsiktligt lämnat felaktiga ansökningsuppgifter eller att beskickningen utifrån sin lokala sakkännedom bedömer att sökanden kommer att avlägsna sig från Schengenområdet efter resan. Vad gäller tillstånd för utlännningar förekommer missbruk i synnerhet i fråga om uppehållstillstånd för arbete. Missbruket ligger oftast i att det verkliga syftet med inresan är något annat än arbete. Man försöker gallra bort fallen av missbruk genom att intervjua sökandena vid Finlands beskickningar. Problematiske yrkesgrupper i dagsläget är kockar (restaurangarbete), städare och barnskötare. Arbetskyddsmyndighetens tillsyn gällande utlännningar och andra inspektioner för att bekämpa grå ekonomi riktar sig mot arbetsgivarna. Genom tillsynen säkerställer man att arbetsgivarna endast anlitar sådan arbetskraft som har rätt att arbeta och att arbetsgivarna iakttar minimivillkoren enligt Finlands lagstiftning i fråga om utländska arbetstagare i anställningsförhållanden.	

Nyckelord inre säkerhet, säkerhet, förbättring av säkerheten, samarbete, tväradministration, myndighetssamarbete, olaglig invandring, olaglig vistelse i landet, migration		
Seriens namn och nummer Polisstyrelsens publikationsserie 1/2015		
ISSN-L: 1798-7121	ISSN (tryckt): 1798-7121	ISSN (elektronisk): 2242-5640
ISBN (tryckt): 978-952-491-937-1		ISBN (elektronisk): 978-952-491-938-8
Sidantal 58	Språk Finska	Sekretessgrad Offentlig
Utgivare Polisstyrelsen		

Authors Working group on combating illegal immigration Assistant Police Commissioner Esko Kesti, National Police Board, chair Chief Superintendent Mia Poutanen, National Police Board, vice-chair (ed.)	Type of publication Annual report Appointed by Ministerial working group on internal security Date of appointment Permanent
Title of publication Evaluation report on combating illegal immigration 2014	
Summary The evaluation report on combating illegal immigration forms part of the monitoring of the Action Plan against Illegal Immigration 2012–2015, which was approved by the ministerial working group on internal security on 17 October 2012. The evaluation report describes the current situation and phenomena related to illegal immigration during 2014 from the perspective of various authorities. No significant changes occurred in illegal immigration to Finland. In 2014, a total of 2,933 citizens of third-countries and 400 EU citizens violating their entry bans were caught residing illegally in Finland. The number of people violating their entry bans has seen a dramatic increase in the last few years. Refusal of entry and the fine levied for violating an entry ban do not seem to be sufficient penalties, since many people have repeatedly violated their entry bans. In the other Nordic countries, the maximum punishment for violating an entry ban is between one and three years of imprisonment, and the range of potential punishments has been rendered more stringent in the last few years. In Finland, violating an entry ban is punishable as a violation of the Aliens Act, for which the maximum punishment is a fine. Operational models of arrangement of illegal immigration have changed in such that illegal immigrants using the services of facilitators of illegal entry are no longer escorted when entering the country; they arrive alone or in groups, using the instructions and documents provided for them. These documents are usually authentic documents originally granted to someone else, then reported as either missing or stolen. Examination of the visa applications is adjusted to the local circumstances of a country of origin and is thus an efficient method to prevent illegal immigration. Around 11,300 visa applications were refused in 2014. The most common reason for refusal was incorrect or falsified information on application or supporting documents, or an assessment, based on the local expertise of a mission, that the applicant in question would not leave the Schengen Area after the visit. With regard to permits for foreigners, instances of misuse occur in the case of work-based residence permits in particular. Misuse is usually due to the real reason for entering the country being something other than work. The authorities are striving to curb the number of misuse cases by interviewing applicants in Finnish missions abroad. At present, the most problematic professions are chef (restaurant work), cleaner and childminder. The monitoring of foreigners by the occupational safety authorities and other inspections conducted to combat the grey economy are focused on employers. Such monitoring is performed to ensure that employers only use workers that have permission to work in Finland and that employers comply with the minimum requirements of Finnish legislation with respect to the employment relationships of foreign employees.	

Keywords		
internal security, security, enhancement of security, cooperation, cross-sectoral work, cooperation between the authorities, illegal immigration, illegal residence, migration		
Name and number of the series		
National Police Board publication series 1/2015		
ISSN-L: 1798-7121	ISSN (print): 1798-7121	ISSN (online publication): 2242-5640
ISBN (print): 978-952-491-937-1		ISBN (online publication): 978-052-491-938-8
Total number of pages	Language	Confidence status
58	Finnish	Public
Publisher		
National Police Board		

1. JOHDANTO

Laittoman maahantulon torjunnan arviointiraportissa käsitellään laittoman maahantulon tilannetta ja ilmiöitä Suomessa eri viranomaisten näkökulmasta. Siinä kuvaillaan myös lähiajan suunnitelmia toimintamallien kehittämiseksi sekä arvioidaan mahdollisia tulevia trendejä liittyen laittomaan maahantuloon. Raportista ilmenee, että laillisia maahantulojärjestelmiä käytetään väärin, mutta Suomessa viranomaiset ovat kohtuullisen hyvin kyenneet puuttumaan väärinkäyttöksiin.

Syrjäytyminen on sisäisen turvallisuuden keskeisin uhka ja laittomasti maassa oleskelevilla on erityisen suuri riski syrjäytyä. Laittoman maahantulon torjuntatyön tavoitteena on viranomaisyhteistyön keinoin ennalta estää ja paljastaa Suomeen suuntautuvaa laitonta maahantuloa ja sen järjestämistä. Laittomaan maahantuloon liittyvää rikollisuutta torjumalla ennalta ehkäistään myös Suomeen ja EU-alueelle pyrkivien haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden joutumista rikollisten ja rikollisryhmien hyväksikäytön uhreiksi.

Suomeen kohdistuvassa laittomassa maahantulossa ei vuoden 2014 aikana tapahtunut oleellisia muutoksia edelliseen vuoteen verrattuna. Vuoden 2014 aikana viranomaisten tietoon tuli 2933¹ ulkomaalaista, jotka tavattiin ilman vaadittavaa oleskeluoikeutta. Yli 90 % laittomasti maassa oleskelevista tavataan edelleen sisämaassa. Ulkorajoilla tavattiin noin 100 laittomasti maahan tullutta henkilöä.

Ulkomaalaisrikkomuksiin syylistyneiden määrä on viime vuosina lisääntynyt merkittävästi. Yleisellä tasolla ulkomaalaisrikkomusten kasvu tasaantui vuonna 2014, mutta maahantulokiellon rikkomisten lukumäärä nousi edelleen. Yhtenä syynä tähän on sisämaassa tavattujen rikosten perusteella maahantulokielloon määrättyjen EU-kansalaisten lukumäärän kasvu. Maahantulokielloon määrättyjä EU-kansalaisia tavattiin Suomessa viime vuonna noin 400. Suomessa tavatut henkilöt ovat tietoisia maahantulokiellostaan, mutta kiellon maahan saapumista estävän vaikutuksen on havaittu olevan vähäinen. Maahantulokiellon rikkominen on kriminalisoitu ulkomaalaisrikkomuksena. Siitä seuraava rangaistus on sakkoa. Maahantulokiellossa oleva henkilö myös poistetaan maasta.

Maahantulokiellon rikkomisesta annettava enimmäisrangaistus on Ruotsissa vuosi vankeutta, Norjassa kaksi vuotta vankeutta ja Tanskassa kolme vuotta vankeutta. Suomen rangaistustaso on muita Pohjoismaita alempana. Maahantulokiellon rikkomiset ovat herättäneet keskustelua Tanskassa ja Norjassa viime vuosien aikana. Molemmissa maissa enimmäisrangaistusta on nostettu, Tanskassa kahteen otteeseen.

Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien havainnot laittomaan maahantuloon liittyvien rikosten tekotavoista ovat samankaltaiset. Laittoman maahantulon järjestämisen tekotavat ovat kehittyneet siten, että järjestäjien palveluja käyttävillä laittomilla maahantulijoilla ei enää ole saattajia mukanaan, vaan he tulevat yksin tai ryhmissä saamiensa ohjeiden ja asiakirjojen turvin. Asiakirjat ovat yleensä aitoja toiselle henkilölle alun perin myönnettyjä ja joko kadonneeksi tai varastetuksi ilmoitettuja. Tämä kehitys on havaittu useissa Euroopan maissa. Myös viisumien ja oleskelulupien väärinkäyttö on merkittävässä roolissa laittomassa maahantulossa.

Huhtikuussa 2014 voimaan tulleen laittoman maahantulon järjestämistä koskevan rikoslain muutoksen myötä on tutkintaan tullut tapauksia, joissa viisumeita on haettu väärin perustein. Näiden tapausten lähtömaina ovat olleet erityisesti Afrikan maat, joista vastaavaa toimintaa on ollut havaittavissa aiemminkin.

¹ Luku ei sisällä EU-kansalaisia, jotka oleskelevat maassa laittomasti (esim. maahantulokielloon määrätty).

Ilmeisen perusteettomien turvapaikkahakemusten ja turvallisesta alkuperä- tai turvapaikka-maasta tulevien hakijoiden sekä Dublin-tapausten määrä kuvaa turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä, mikä puolestaan on osa laittoman maahantulon ilmiötä. Näitä ryhmiä koskevia turvapaikkapäätöksiä oli vuonna 2014 35 % kaikista päätöksistä, mikä on aavistuksen enemmän kuin vuoden 2013 vastaava osuus. Suomesta haki turvapaikkaa 461 sellaista henkilöä, jotka olivat aiemmin hakeneet turvapaikkaa Ruotsista. Lisäksi noin 600 turvapaikanhakijoista oli sellaisia, jotka olivat hakeneet aiemmin turvapaikkaa joko Saksasta, Norjasta ja Italiasta.

Dublin-menettelyssä käsitellyissä hakemuksissa havaitaan yhä useammin, että henkilö on hakenut jo aiemmin turvapaikkaa toisessa jäsenvaltiossa, jossa hänelle on myönnetty oleskelulupa. Hakemusten perusteella henkilön todellinen maahanmuuton tarkoitus on joko työnteko tai perheside, jolloin kyse on turvapaikkamenettelyn väärinkäytöstä laittoman maahantulon väylänä. Usein hakijat myös itse kertovat, että he ovat lähteneet talouskriisistä johtuvan työttömyyden takia.

Työperusteisten oleskelulupahakemusten väärinkäyttötilanteet liittyvät useimmiten siihen, että todellinen maahantulon tarkoitus on muu kuin työnteko. Tyypillisimmin Suomeen halutaan tulla perheenjäsenen tai muun sukulaisen luokse, mutta edellytyksiä saada oleskelulupaa perhesiteen perusteella ei ole. Työsuhteesta ja hakijasta annetaan tällöin viranomaiselle virheellistä tai harhaanjohtavaa tietoa. Toinen merkittävä kielteiseen päätökseen (työperusteiset luvat) johtava tilanne on se, että työntekijä on täysin tietämätön niistä työsuhteensa ehdoista, jotka työnantaja on viranomaisille ilmoittanut. Oleskelulupaa ei myönnetä, koska ei voida varmistua siitä, että hakija todella olisi tulossa ilmoitettuun työhön viranomaisille ilmoitetuin työsuhteen ehdoin. Ongelmallisimpia ammattiryhmiä ovat tällä hetkellä kokit (ravintolatyö), siivoojat ja lastenhoitajat.

Opiskelijoiden oleskelulupahakemuksiin liittyen laittoman maahantulon riski on edelleen suuri etenkin tiettyjen Afrikan ja Etelä-Aasian maiden kohdalla. Vuonna 2014 hakemuksiin liitettiin aikaisempaan tapaan väärennettyjä pankkitiliotteita tai muita väärennöksiä todettuja tai epäiltyjä toimeentuloseselvityksiin liittyviä asiakirjoja. Suurin osa väärinkäytöksistä liittyy hakijoiden toimeentuloseselvityksiin. Laittoman maahantulon kannalta ongelmallisinta on kuitenkin selvittää tileillä olevien varojen alkuperää. On aihetta epäillä, että huomattavalla osalla tietyiltä alueilta tulevista opiskelijoista ei ole Suomeen tullessaan toimeentulon turvaamiseksi tarvittavia varoja, vaikka asiakirjanäytön perusteella tätä ei ole voitu todentaa.

Laittoman maahantulon lähtömaissa tehtävä paikallisiin olosuhteisiin sopeutettu viisumiharkinta on tehokas keino hallitsemattoman maahanmuuton estämiseen. Viisuminhakijoista noin 11.300 henkilöä sai viisumihakemukseensa kielteisen päätöksen. Suurimpina syinä kielteiseen päätökseen oli väärin hakemustietojen tarkoituksellinen antaminen tai edustuston paikalliseen asiantuntemukseen perustuva arvio, ettei hakija matkan jälkeen poistu Schengen-alueelta.

Ulkoasianministeriön vakituisen ja Suomesta edustustoihin palkatun määrääkaisen henkilöstön viisumikoulutuksen ja väärinkäytösten tunnistamisen koulutusta on jatkettu. Samoin edustustoissa toimivan asemamaalaisen henkilöstön koulutusta on kehitetty. Suuren laittoman maahantulon lähtö-alueilla toimivissa edustustoissa pidetyissä aluekoulutuksissa on kansallisten yhteistyöviranomaisten kanssa keskitytty alueellisiin erityiskysymyksiin. Näistä saatuja kokemuksia on pidetty erittäin myönteisinä.

Laittoman maahantulon kokonaispaineeseen tai muuhun laittomaan toimintaan liittyen Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilötoiminnan kautta on pystytty estämään vuoden 2014 aikana yhteensä 3336 henkilön pääsy Suomeen tai Suomen myöntämien viisumien avulla muihin Schengen-maihin. Määrä puolittui vuoteen 2013 verrattuna. Merkittävä vähennys tilastossa selittyy viisumihakemusten määrän romahduksella Venäjän edustustoissa.

Viisuminhakutilanteessa biometrinen tunniste matkustusasiakirjassa ja/tai viisumissa estää jonkun muun henkilön henkilöllisyyden väärinkäytön. Viisumitietojärjestelmä (ns. VIS-järjestelmä)² tulee olemaan muutaman vuoden kuluessa merkittävässä roolissa laittoman maahantulon torjunnassa. Jo nyt Suomen poliisi on tunnistanut VIS-järjestelmän avulla noin kaksisataa turvapaikanhakijaa, jotka ovat saapuneet EU-alueelle Schengen viisumilla, mutta sittemmin hävittäneet matkustusasiakirjansa ja esiintyneet viranomaisille harhaan johtavilla henkilötiedoilla.

Työsuojeluviranomaisen ulkomaalaisvalvonta ja muut harmaan talouden torjumiseksi tehtävät tarkastukset kohdistuvat työnantajiin. Valvonnalla varmistetaan, että työnantajat käyttävät vain sellaista työvoimaa, joilla on työnteke-oikeus ja työnantajat noudattavat ulkomaisten työntekijöiden työsuhteissa Suomen lainsäädännön mukaisia vähimmäisehtoja.

Suomi ei ole edelleenkään erityisen houkutteleva maa laittomille maahantulijoille. Yhtenä syynä tähän lienee se, että Suomessa tiedetään ulkomaalaisvalvonnan, turvapaikkaprosessin ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon olevan toimivaa. Myös viranomaisten välinen tehokas yhteistoiminta laittoman maahantulon ennaltaehkäisyssä on omiaan tukemaan pyrkimyksiä pitää työsuojelun hallinnassa oleva tilanne ennallaan.

Lähtökohtana suomalaisessa laittoman maahantulon torjuntatyössä sekä sen arvioinnissa on Euroopan rajaturvallisuusstrategian mukainen neliportainen rajaturvallisuusmalli, jonka mukaan laitonta maahantuloa torjutaan 1) lähtö- ja kauttakulkumaissa 2) lähialueilla 3) ulkorajoilla ja 4) sisämaassa. Keskeisiä toimijoita ovat Poliisi, Rajavartiolaitos (RVL), ulkoasiainministeriö ja sen edustustot ulkomailla, Maahanmuuttovirasto (Migri), syyttäjälaitos, STM:n alaiset työsuojelutarkastajat sekä sisäministeriö lainsäätäjänä ja maahanmuuttopolitiikan valmistelijana.

Laittoman maahantulon ennalta ehkäisy on tuloksellisinta, kun laitton maahantulo pysytään torjumaan jo lähtömaassa. Useassa Euroopan maassa on arvioitu, että yksi ennalta estetty laitton maahantulo säästää yhteiskunnan varoja noin 30.000–50.000 euroa. Viisumihakemusten tehokas tutkinta erityisesti laittoman maahantulon lähtömaissa on omalta osaltaan toiminut tehokkaana ennalta estävänä keinona perusteettomien viisumihakemusten vähentämisessä. Laittoman maahantulon torjunnan kannalta oleellista on myös hallittuun maahanmuuttoon liittyvä ulkomaalaislain mukainen perusajatus siitä, että oleskelulupa haetaan ulkomailta käsin ennen Suomeen tuloa.

Sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä vahvisti 17.10.2012 Laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman vuosille 2012–2015. Ohjelma sisältää 21 eri viranomaisille vastuutettua toimenpidesuosituksen lainsäädäntöhankkeista käytännön työn kehittämisehdotuksiin. Toimintaohjelman painopisteenä on pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan perustuen laittoman maahantulon torjuntaan vaikuttavan lainsäädännön päivittäminen sekä laittoman maahantulon torjuntaan läheisesti liittyvien viranomaisprosessien nopeuttaminen.

Poliisihallituksen johdolla toimiva poikkihallinnollinen laittoman maahantulon torjuntaa käsittelevä virkamiestyöryhmä (Lama-työryhmä) edistää omalta osaltaan laittoman maahantulon torjuntaa muun muassa tekemällä ehdotuksia eri viranomaisten välisen yhteistyön tai aiheeseen liittyvän lainsäädännön kehittämiseksi. Työryhmä myös seuraa laittoman maahantulon tilanteen kehittymistä eri viranomaisissa sekä raportoi sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmälle toimintaohjelman ja siihen sisältyvien toimenpiteiden toteutumisesta. Käsillä oleva laittoman maahantulon torjunnan arviointiraportti on osa tätä raportointia ja sen tarkoituksena on antaa taustatietoa eri viranomaisille toiminnan kehittämiseksi.

² Viisumitietojärjestelmässä (VIS) viisumihakemuksien käsittely on nopeaa biometrinen tietojen eli sormenjälkien ja digitaalisen kasvokuvan ansiosta. Järjestelmää hyödynnetään viisuminhaltijoiden tunnistamisessa ja henkilöllisyysvarkauksien torjumisessa. Järjestelmän avulla Schengen-maat voivat vaihtaa viisumeja koskevia tietoja nopeasti ja tehokkaasti.

Arviointiraportti on valmisteltu laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmän toimesta ja koottu Poliisihallituksessa siten, että aineisto on pyydetty virastoilta, joita työryhmän jäsenet edustavat. Työryhmän jäseniä ovat poliisiylitarkastaja Esko Kesti Poliisihallitus (työryhmän puheenjohtaja), poliisitarkastaja Mia Poutanen Poliisihallitus (työryhmän varapuheenjohtaja), rikosylikonstaapeli Aki Harju Keskusrikospoliisi (työryhmän sihteeri), rajaturvallisuusasiantuntija Ilkka Herranen Rajavartiolaitos, ulkoasiainsihteeri Timo Täyrynen ulkoasiainministeriö, ylitarkastaja Max Janzon Rajavartiolaitos, ylitarkastaja Kirsi Kyrkkö sosiaali- ja terveysministeriö (sijaisenaan hallitussihteeri Tapani Aaltela), erityisasiantuntija Tero Mikkola sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto (sijaisenaan hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho), poliisitarkastaja Joni Länsivuori sisäasiainministeriön poliisiosasto, poliisitarkastaja Jukka Hertell Poliisihallitus, ylitarkastaja Raisa Bernards Maahanmuuttovirasto (sijaisenaan tulosalueen johtaja Olli Koskipirtti), ylikomisario Hannu Pietilä Helsingin poliisilaitos (sijaisenaan ylikomisario Kaj Wahlman), ylitarkastaja Juha Lauro Suojelupoliisi, rikoskomisario Jouko Ikonen Keskusrikospoliisi, tulliyli tarkastaja Henrik Enström Tullihallitus ja kihlakunnansyyttäjä Pihla Keto (Helsingin syyttäjänvirasto (sijaisenaan kihlakunnansyyttäjä Mikko Sipilä Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto). Aineistoa raporttiin ovat toimittaneet lisäksi Valtakunnansyyttäjänvirasto, Kansaneläkelaitos KELA sekä Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue.

2 LAITON MAAHANTULO JA SIIHEN LIITTYVÄ RIKOLLISUUS

Vuoden 2014 aikana viranomaisten tietoon tuli 2933 ulkomaalaista³, jotka tavattiin Suomessa ilman vaadittavaa oleskeluoikeutta. Laskua edelliseen vuoteen oli 435 henkilöä. Luvussa eivät ole mukana Suomessa tavatut maahantulokiellossa olleet EU -kansalaiset. Laittomasti Suomen alueella oleskelemissa tavattiin noin 400 EU-kansalaista.

Yli 90 % kaikista laittomasti maassa oleskelemissa tavatuista henkilöistä tavataan sisämaassa. Yleisimmät kansalaisuudet olivat edelleen Irak, Somalia, Venäjä, Afganistan ja Iran. Yleisin Schengen-alueen sisäinen reitti Suomeen kulkee Ruotsin kautta. Reittiä käyttävät erityisesti irakilaiset ja somalialaiset.

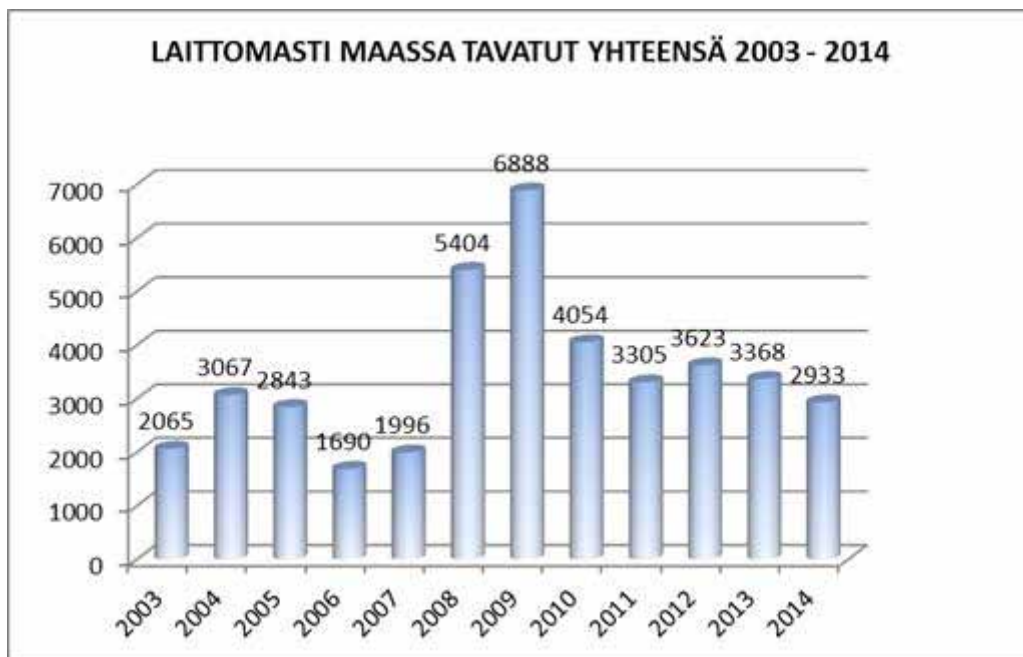
Suomeen kohdistuvassa laittomassa maahantulossa ei ole vuoden 2014 aikana tapahtunut oleellisia muutoksia edelliseen vuoteen verrattuna. Myös laitton maahantulo ulkorajoilla pysyi vakaana ja rauhallisena. Vakaa tilanne perustuu Suomen ja Venäjän rajaviranomaisten hyvään yhteistyöhön sekä Venäjän turvallisuuspalvelun rajavartiopalvelun tehokkaaseen toimintaan. Ukrainan kriisi tai Venäjällä tehdyt toimet laittoman siirtolaisuuden vähentämiseksi ovat vaikuttaneet Suomen rajaturvallisuustilanteeseen vain vähäisesti.

Sisärajaliikenteen laittoman maahantulon tapaukset tulivat ilmi edelleen pääosin Ruotsin lauttaliikenteestä Helsingin ja Turun satamiin. Muutamia tapauksia tuli lennoilta Kööpenhaminasta, Madridista ja Wienistä.

Laittoman maahantulon järjestämisen tekotavat ovat kehittyneet siten, että järjestäjien palveluja käyttävillä laittomilla maahantulijoilla ei enää ole saattajia mukanaan, vaan he tulevat usein yksin tai ryhmissä saamiensa ohjeiden ja asiakirjojen turvin. Asiakirjat ovat yleensä aitoja toiselle henkilölle alun perin myönnettyjä ja joko kadonneeksi tai varastetuksi ilmoitettuja. Sama kehitys on havaittu useissa Euroopan maissa. Nykyiset matkustusasiakirjojen turvatekijät hankaloittavat niiden väärentämistä, ja siksi ns. impostorina⁴ maahan pyrkiminen on toteutettavissa helpommin. Myös viisumien ja oleskelulupien väärinkäyttö on merkittävässä roolissa laittomassa maahantulossa.

3 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 862/2007 muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista. Lukumäärä koostuu ulkomaalaisrikkomuksiin syylistyneistä ulkomaalaisista (poliisin ja rajavartiolaitoksen paljastamat) sekä turvapaikanhakijoista, jotka ovat hakeneet turvapaikkaa sisämaassa, mutta joilla ei ole ollut osoittaa maahantuloon oikeuttavaa ja/tai henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa. EU-kansalaiset eivät ole luvussa mukana.

4 Aidolla, mutta jollekin muulle henkilölle kuuluvalla passilla.



Yllä olevassa taulukossa on kuvattu laittomasti Suomessa tavattujen ns. kolmannen maan kansalaisten lukumäärä vuosina 2003–2014.

Kansalaisuus	2012	2013	2014
Irak	865	673	488
Somalia	217	236	340
Venäjä	441	396	310
Afganistan	214	167	172
Iran	122	116	113
Kiina	124	85	101
Nigeria	100	141	98
Turkki	83	98	93
Marokko		82	83
Kansalaisuutta vailla oleva			74

Taulukossa on kuvattu laittomasti maassa tavattujen henkilöiden kansalaisuuksien lukumääriä vuosina 2012–2014. Mukana ei ole EU-kansalaisia. Irakilaiset olivat edelleen suurin ryhmä, mutta heidän määränsä on ollut kolmen viime vuoden aikana laskussa. Myös venäläisten ja afganistanilaisten määrä on laskussa. Toisella sijalla olevien somalialaisten määrä on sen sijaan kasvussa.

Laittomasti maassa tavattujen määrää lisäävät Suomessa tavatut maahantulokieltoon määrätyt EU-kansalaiset, joita tavattiin viime vuonna noin 400. Suurin osa oli virolaisia

Laittomaan maahantuloon ja sen järjestämiseen liittyy usein myös muita rikoksia. Laittoman maahantulon ilmiöihin liittyvien esitutkintojen määrä pysyi vuonna 2014 jokseenkin edellisvuoden tasolla.

Laittoman maahantulon järjestämistä ja törkeää laittoman maahantulon järjestämistä koskevien rikosilmoitusten määrä sekä niissä esiintyvien rikosepäilyjen ja epäiltyjen henkilöiden määrät ovat kuitenkin lisääntyneet 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppupuolella selvästi.

Laittomaan maahantuloon liittyvät tutkittavana olleet rikosnimikkeet⁵

Ilmoitettu Kpl	2011	2012	2013	2014
Paritus	19	41	11	15
Törkeä paritus	2	15	9	8
Ihmiskauppa	26	21	20	18
Törkeä ihmiskauppa	6	4	7	4
Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö	9	13	156	32
Kiskonnantapainen työsyryntä	40	47	32	38
Työnantajan ulkomaalaisrikkomus	136	139	188	170
Laittoman maahantulon järjestäminen	87	113	125	132
Törkeä laittoman maahantulon järjestäminen	12	8	16	22

Vuonna 2014 rikosnimike laittoman maahantulon järjestäminen esiintyy rikosilmoituksissa 132 kertaa. Näistä suurin osa oli rajavartiolaitoksen kirjaamia. Laittoman maahantulon järjestämisrikosten esitutkinnosta noin 16 % päätettiin ei rikosta -perusteella. Laittoman maahantulon järjestämisrikoksesta epäiltynä oli 125 henkilöä, joista 24 oli Suomen kansalaisia. Suurimmat epäiltyjen ulkomaan kansalaisten ryhmät olivat somalialaiset (22) ja irakilaiset (18). Lisäksi epäiltynä oli muutamia Nigerian (6), Ruotsin (5), Kamerunin (5), Iranin (5), Afganistanin (4) ja Ukrainan (4) kansalaisia sekä yhdestä kahteen epäiltyä useista Euroopan, Lähi-idän, Aasian ja Afrikan maista sekä Yhdysvalloista.

Törkeä laittoman maahantulon järjestäminen kirjattiin 17 rikosilmoitukseen, joista 15 oli Rajavartiolaitoksen kirjaamia ja kaksi poliisin. Rikosnimike esiintyy ilmoituksissa 22 kertaa. Törkeästä laittoman maahantulon järjestämisestä epäiltynä oli 53 henkilöä, joista kahdeksan oli suomalaisia. Suurin ulkomaalaisten epäiltyjen kansalaisuusryhmä oli irakilaiset, joita oli 15. Syyrian kansalaisia oli epäiltynä viisi samoin kuin kamerunilaisia, Ruotsin kansalaisia neljä ja Venäjän kansalaisia kolme.

Laittomasti maahan tullut henkilö joutuu helposti myös ihmiskaupan uhriksi, sillä laittoman maahantulon järjestely velkaannuttaa tulijan. Laittomasti maassa oleskeleva henkilö on myös suojaton ja hyväksikäytölle otollinen uhri. Näin laittoman maahantulon järjestämisrikosten tutkintojen määrät heijastelevat osaltaan myös ihmiskauppatilannetta. Kaikkien ihmiskaupparikollisuuteen liittyvien nimikkeiden kirjausmäärät ovat kasvaneet notkahdellen vuosina 2004–2014. Viranomaisten tutkimien tapausten lukumäärät ovat kuitenkin huomattavasti pienempiä kuin ihmiskaupan volyymia koskevat asiantuntija-arviot. Rikosilmoituksiin perustuvat luvut kertovat ennen kaikkea viranomaisten toiminnasta, eivät välttämättä toiminnan kohteena olevan ilmiön koko laajuudesta eivätkä myöskään siitä, kuinka moni esitutkintaviranomaisten kirjaamista rikoksista päätyy tuomioistuimeen saakka ihmiskauppa-nimikkeellä. Vuonna 2014 rikosilmoituksiin kirjattiin 24 ihmiskauppanimikettä ja 6 törkeää ihmiskauppaa. Näistä poliisin tutkimia oli 18+2.

⁵ Osa on tutkinnan jälkeen päätetty merkinnällä ”ei rikosta”. Tilasto kuvaa esitutkintaviranomaisten tietoon tulleita syytä epäillä kynnnyksen ylittäneiden rikosten määriä.

Ihmiskauppa- ja törkeä ihmiskauppa -nimikkeitä sisältävien rikosilmoitusten määrä jäi koko 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen ajan alle kymmeneen vuosittain. Vuonna 2011 tutkittaviksi kirjattujen ihmiskauppanimikkeitä sisältäneiden ilmoitusten määrä nousi 25:een, ja tämän jälkeen ilmoituksia on kirjattu parikymmentä vuosittain.

Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyviä ihmiskauppatapauksia tutkittiin vuonna 2014 yhteensä 13. Tapauksille on tyypillistä, että uhri kertoo tulleen huijatuksi toimimaan prostituoituna. Suomessa toimii satoja seksityöläisiä, joista tšekkiläisten prostituoitujen parittaminen on vahvistumassa. Tšekkiläisprostituoituidut ovat saaneet seksimarkkinoilla vahvan jalansijan, mikä voi lähitulevaisuudessa näkyä myös tutkittavissa rikosjutuissa. Virolaisille prostituoituille Suomi on muuta Eurooppaa suositumpi kohde ja venäläisprostituoituja liikkuu myös Suomen kautta muualle Eurooppaan. Nigerianlaisprostituoitujen liikkuminen eri maiden välillä hankaloittaa kokonaiskuvan muodostamista, ja heitä tavataan usein Suomessakin. Nigerianlaisia uhreja koskevia ihmiskauppailmoituksia on kirjattu useita, mutta näissä ihmiskaupparikos on yleensä tapahtunut ulkomailla.

Ulkomaalaistaustaisten prostituutiota johdetaan entistä suoranaistemmin Suomesta ja toimintaa harjoitetaan yhä enemmän organisaatioiden hallitsemisissa huoneistoissa. Organisaatiot järjestävät maahantulijoille kokonaispaketteja, joihin kuuluvat niin lennot, asunto tai hotelli, mainostaminen kuin asiakaspuheluihin vastaaminenkin. Ulkomailta tulevat rikollisryhmät asemoivat näin itse itsensä suomalaisen toimintakulttuuriin. Prostituoitujen palveluja markkinoidaan pääasiassa internetin ja erilaisten mobiilisovellusten kautta. Tietyt nettisivustot pysyvät päämarkkinointikanavana, mutta mainostaminen levinnee useammallekin sivustolle. Suomen suurimmissa kaupungeissa monet vuokra-asuntojen omistajat hankkivat nopeita tuottoja vuokraamalla pieniä asuntoja lyhytaikaisesti ylihinnalla prostituution harjoittamista varten.

Ihmiskauppanimikkeiden lisäksi seksin myyntiin liittyviä rikosilmoituksia kirjataan myös parituksesta, joita oli vuonna 2014 kaikkiaan 13, joissa paritus -nimikkeitä oli 15. Kaikissa rikosilmoituksissa poliisi oli tutkivana yksikkönä. Epäiltyjä tekijöitä oli 11, joista yhdeksän oli Suomen kansalaisia. Parituksen kohteet olivat Suomen, Nigerian, Viron, Tšekin ja Romanian kansalaisia.

Törkeitä parituksia kirjattiin vuonna 2014 kuuteen rikosilmoitukseen, joissa kaikissa tutkivana yksikkönä oli poliisi. Ilmoituksiin sisältyi kahdeksan törkeä paritus -nimikettä. Epäiltyjä henkilöitä oli 13, joista seitsemän oli suomalaisia, muut olivat nigerialaisia, tšekkiläisiä ja romanialaisia tai unkarilaisia.

Työvoiman hyväksikäyttöön liittyvissä ihmiskauppatapauksissa erityisesti Kaakkois-, Itä- ja Keski-Aasiasta sekä Lähi-idän maista saapuvilla on edelleen suurin riski joutua hyväksikäytetyksi ravintola-, siivous-, maataloustyössä sekä pienyritystoiminnassa. Työvoiman hyväksikäyttöön liittyvät ihmiskauppatapaukset tulevat tavallisesti ilmi aluehallintoviraston tekemien työsuojelutarkastusten sekä alkoholi- ja elintarvikevalvonnan yhteydessä, sillä suurin osa työperäisestä ihmiskaupasta tapahtuu ravintola-alalla. Työperäisten ihmiskauppatapausten osalta voidaan lisäksi todeta, että organisoituja kerjäämistapauksia ei paljastunut, mutta niiden olemassaolo on hyvin mahdollista.

Työperäisen ihmiskaupan lisäksi myös kiskonnantapainen työsyryntä paljastuu usein muun valvonnan, kuten työsuojelutarkastusten ja alkoholi- ja elintarvikevalvonnan yhteydessä. Ilmoituksiin kirjataan usein myös muita työ-, vero- ja talousrikoksiin liittyviä rikosnimikkeitä, kuten luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö, työnantajan ulkomaalaisrikkomus, törkeä rahanpesu, törkeä kirjanpitorikos, törkeä työeläkevakuutuspetos, rekisterimerkintärikos, törkeä petos, työaika-suojelurikos, työsyryntä, veropetos, työsopimuslakirikkomus, ihmiskauppa, varkaus, törkeä velallisen epärehellisyys, törkeä velallisen petos, tutkinta liiketoimintakiellon määräämiseksi ja törkeä veropetos. Kiskonnantapainen työsyryntä -nimike kirjattiin vuonna 2014 kaikkiaan 26 rikosilmoitukseen, joiden sisällä nimike esiintyi 38 kertaa. Ilmoituksista 23:a tutki poliisi ja kolmea ilmoitusta Rajavartiolaitos. Epäiltyjä henkilöitä oli 37, joista 23 oli suomalaisia.

Kasvavana ilmiönä havaittiin edelleen maahantulokieltoa rikkovien EU-kansalaisten lukumäärän kasvu. Keskusrikospoliisin tilastojen mukaan vuonna 2014 maassa tavattiin 405 EU-kansalaista, jotka oli määrätty maahantulokieltoon yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Henkilöistä noin 90 % eli 359 oli virolaisia. Seuraavina olivat Romania (12), Puola (8) ja Latvia (7).

Maahantulokieltoon määrätty EU-kansalaiset tulevat ilmi joko erilaisten poliisitehtävien, kuten liikenteenvalvonnan tai lupavalvonnan yhteydessä, ulkorajaliikenteessä Helsingin lentoasemalla tai tullitarkastuksissa satamissa. Tavatut henkilöt ovat tietoisia maahantulokiellostaan, mutta sen maahan saapumista estävän vaikutuksen on havaittu olevan vähäinen. Maahantulokiellon rikkominen on kriminalisoitu ulkomaalaisrikkomuksena, josta seuraava rangaistus on sakko. Maahantulokiellossa oleva henkilö myös poistetaan maasta.

Muissa Pohjoismaissa maahantulokiellon rikkominen on rangaistavaa omana tekemuotonaan ja rangaistukset ovat kovempia kuin Suomen lainsäädännössä.

2.1 LAITON MAAHANTULO RAJAVARTIOLAITOKSEN NÄKÖKULMA

Rajavartiolaitoksen paljastamasta laittomasta maahantulosta lähes neljäsosa sijoittuu ulkorajan rajanylityspaikoille ja n. 60 % henkilöistä on paljastettu ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä sisärajan maahantuloaikoilla. Osa henkilöistä on tavattu sisämaassa muiden tutkintojen yhteydessä tai maahantuloaika ei ole tiedossa. Kaiken kaikkiaan Rajavartiolaitos paljasti vuonna 2014 noin 500 laittomasti maahan tullutta henkilöä tai laittoman maahantulon järjestäjää.

Ulkorajoilla Rajavartiolaitos paljasti yhteensä 94 laittomasti maahan tullutta henkilöä sekä 37 laittoman maahantulon järjestäjää.

Laittoman maahantulon näkökulmasta merkittävin ulkorajan rajanylityspaikka on Helsinki-Vantaan lentoasema, jonne sijoittui noin 68 % ulkorajan laittoman maahantulon tapauksista. Merkittävin yksittäinen riskireitti on Istanbul-Helsinki lentoreitti. Vuonna 2014 Moskovan ja Pietarin lennoilta saapui hieman edellisvuotta useampia laittomia maahantulijoita.

Kaakkois-Aasian lentoreittien osalta Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilöiden järjestämät lentokenttähenkilökunnan koulutukset ovat olleet merkittävä tekijä laittoman maahantulon ehkäisyssä. Erityisesti Turkista ja Kaakkois-Aasian maista Suomeen avattavat suorat lentoyhteydet muodostavat lähes aina laittoman maahantulon riskin, sillä ko. maihin riskimaista saapuvilta ei välttämättä edellytetä lentokentän kauttakulkuviisumia tai viisumi on helppo hankkia, ja transit-alueella rajaviranomaiset eivät enää tarkista matkustusasiakirjoja.

Sisärajalennoilta paljastetut henkilöt saapuvat yleisimmin lennoilta Italiasta, Espanjasta tai Ruotsista.

Itärajan rajanylityspaikoilla laitton maahantulo oli vuonna 2014 vähäistä. Itärajan rajanylityspaikoilla paljastettiin 17 henkilöä, joiden maahantuloon liittyi viisi järjestäjää. Maastorajalla paljastettiin lisäksi 10 laitonta maahantulijaa ja 10 laittoman maahantulon järjestäjää. Venäjältä Suomeen suuntautuvaa laitonta maahantuloa hillitsee Venäjän rajavartiopalvelun tehokas toiminta.

2.2 LAITTOMAN MAAHANTULON JÄRJESTÄMINEN SYYTTÄJÄN NÄKÖKULMA

Syyttäjälle saapuneiden asioiden määrä on vuodesta 2010 lähtien ollut tasaisessa nousussa lukuun ottamatta vuotta 2012, jolloin saapuneiden juttujen määrässä oli pientä laskua edelliseen vuoteen verrattuna. Vuonna 2014 syyttäjälle saapui yhteensä 66 laittoman maahantulon järjestämistä koskevaa asiaa, joista 60 oli perusmuotoisia ja 6 törkeitä (vastaavat luvut v. 2013 yht. 42+6, v. 2012 yht. 36+2, v. 2011 yht. 36+12 ja v. 2010 yht. 35+10).

Laitonta maahantuloa koskevat ja niihin läheisesti liittyvät jutut keskittyvät niihin syyttäjänvirastoihin, joiden alueella on rajanylityspaikkoja. Tämän lisäksi jutut on syyttäjänvirastoissa pyritty jakamaan pääasiassa erikoissyyttäjien käsiteltäviksi siten, että laitonta maahantuloa ja niihin liittyvää ihmiskauppaa koskevat jutut on ensisijaisesti jaettu JR-syyttäjille. Tällä on pyritty mm. turvaamaan yhtenäistä ratkaisukäytäntöä. Tarpeen vaatiessa on suhteellisen matalalla kynnyksellä käytetty syyttäjäpareja, jolloin jutun hoitamiseen on saatu laajempaa asiosaamista.

Joitakin selviä ja riidattomia perusmuotoisia laittoman maahantulon järjestämisjuttuja on edellytysten täyttyessä kyetty hoitamaan syyttäjän antamalla haasteella, jolloin rikoksesta epäilty on voitu poistaa maasta kiinniottoaikojen puitteissa ilman tarvetta pakkokeinojen käyttöön. Tämä edellyttää käytännössä pitkälle vietyä ja hyvin toimivaa esitutkintayhteistyötä esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välillä. Esitutkintayhteistyön kehittämiseen onkin keskeisillä paikkakunnilla panostettu poikkeuksellisen paljon ja tulokset ovat olleet hyviä.

Paikallissyyttäjien havaintojen mukaan tekotapojen osalta ei ole ollut havaittavissa merkittäviä muutoksia aikaisempiin vuosiin verrattuna. Väärien tai väärennettyjen matkustusasiakirjojen käyttäminen vaikuttaisi edelleen vähentyneen. Matkustusasiakirjoina käytetään yhä useammin sinänsä aitoja, mutta joko toiselle henkilölle myönnettyjä asiakirjoja tai dokumentteja, joiden hankkimisen yhteydessä viranomaiselle on annettu totuutta vastaamattomia tietoja. Syynä tähän on todennäköisesti matkustusasiakirjojen turvatekijöiden kehittyminen, joka vaikeuttaa asiakirjojen väärentämistä. Vastaava ilmiö on tuttu muistakin maista.

Yhtenä uutena ilmiönä on kiinnitetty huomiota toiselle henkilölle myönnettyjen Ruotsin passien käyttöön. Ruotsin kanssa on kuitenkin ollut hankalaa saada aikaan toimivaa yhteistyötä tai tietojenvaihtoa.

2.3 ESIMERKKI LAITTOMAN MAAHANTULON TORJUNNAN JA ULKOMAALAISVALVONNAN JÄRJESTÄMISESTÄ – HELSINGIN POLIISILAITOS

Helsingin poliisilaitos on toteuttanut ulkomaalaisvalvontaa osana poliisin päivittäistä perustyötä. Ulkomaalaisvalvontaa on toteutettu myös teemavalvontana yhteistyössä eri viranomaisten kanssa. Poliisimiesten valmiuksia suorittaa ulkomaalaisvalvontaa on edistetty koulutuksella ja erillisen ns. kenttämuistion avulla. Näillä toimenpiteillä on pyritty varmistamaan poliisimiesten ulkomaalaisvalvonnan edellyttämä riittävä osaaminen.

Laittomaan maahantuloon kytkeytyvää torjuntatyötä on vahvistettu muun muassa viranomaisyhteistyöllä sekä Poliisihallituksen johdolla toimivalla poliisipäällystön Lama-verkostolla, johon on nimetty edustaja myös Helsingin poliisilaitoksesta. Verkoston tavoitteena on kehittää laittoman maahantulon torjuntatyötä edelleen. Tavoitteena on ollut myös yhdenmukaistaa ulkomaalaisvalvonnan toimintamallit koko maassa.

Valtakunnassa on järjestetty vuosittain valtakunnallisia ja alueellisia valvontateemoja. Helsingin poliisilaitos suoritti vuonna 2014 esitutkinnan yli 50 tapauksen osalta, joissa epäiltiin ulkomaalaista henkilöä valtionraja- tai laittoman maahantulon järjestämisrikoksesta.

Ulkomaalaisten osuus rikoksesta epäillyistä on Helsingissä suuri, noin 20 prosenttia. Osa ulkomaalaisista rikoksesta epäillyistä on Suomen ulkopuolella asuvia henkilöitä, jotka saapuvat Helsinkiin lyhyeksi ajaksi tehdäksään visiittinsä aikana mahdollisimman paljon esim. omaisuus- tai huumausainerikoksia. Helsingin poliisilaitos on tehostanut ulkomaalaislain mukaisia käännäyttämiseen ja maahantulokiellon määrittämiseen liittyviä toimenpiteitä tilapäisesti maassa oleskeleviin ulkomaalaisiin rikoksen tekijöihin, joiden lyhytaikaisen maassa oleskelun tarkoituksena on rikollinen toiminta ja jotka ovat osoittautuneet olevan rikollisella toiminnallaan vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Rikollisten tehokkaalla maasta poistamisella ja maahantulokielloilla on pyritty edistämään yleistä järjestystä turvallisuutta. Tehokas laittomasti maassa tavattujen poistaminen toimii signaalivaikutuksena siitä, että Suomeen eivät voi jäädä sellaiset ulkomaalaiset henkilöt, joilla ei ole maassaolon perustetta.

3 TURVAPAIKKAPROSESSI JA LAITON MAAHANTULO

Vuonna 2014 Suomesta haki turvapaikkaa 3 651 henkilöä. Hakijoiden lukumäärä nousi hieman vuodesta 2013. Turvapaikanhakijoiden määrä on vähentynyt kaikkien aikojen ennätysvuodesta 2009 alkaen. Vuonna 2009 hakijoita oli lähes 6000.

Vuonna 2014 eniten turvapaikanhakijoita Suomeen saapui Irakista (826 henkilöä), Somaliasta (411), Ukrainasta (302), Afganistanista (205) ja Venäjältä (198). Vuoden 2014 aikana Ukraina nousi kolmanneksi suurimmaksi hakijamaaksi ja Nigeria tippui viiden suurimman listalta. Ukrainalaisten turvapaikanhakijoiden määrän kasvu ei kuitenkaan ole vaikuttanut maassa laittomasti tavattujen tilastoihin. Käytännössä kaikilla oli matkustusasiakirja ja voimassaoleva viisumi Suomeen.

Turvapaikkahakemuksen jättäneet henkilöt ovat laillisesti maassa, mutta osa turvapaikanhakijoista tilastoidaan laittomasti maassa tavattujen tilastoon. Näin tapahtuu silloin, kun viranomainen kohtaa sisämaassa ulkomaalaisen (ml. henkilön, joka ilmoittaa hakevansa turvapaikkaa), jolla ei ole maassa oleskeluun oikeuttavia asiakirjoja. Näissä tapauksissa henkilön maahantuloaika, -paikka ja -tapa perustuu henkilön omaan kertomukseen. Turvapaikanhakijana sisämaassa ilmoittautuvat henkilöt ovat siis saattaneet oleskella maassa pitkiäkin aikoja luvottomasti ennen hakeutumistaan turvapaikanhakijoiksi.

Turvapaikkaprosessiin liittyvistä ilmiöistä myös ilmeisen perusteettomien turvapaikkahakemusten ja turvallisesta alkuperä- tai turvapaikkamaasta tulevien hakijoiden sekä Dublin-tapausten määrä kuvaa turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä, mikä puolestaan on osa laittoman maahantulon ilmiötä. Näiden ryhmien päätösten osuus kaikista vuoden 2014 turvapaikkapäätöksistä oli 35 %, mikä on aavistuksen enemmän kuin vuoden 2013 vastaava osuus (33 %). Näitä turvapaikanhakijaryhmiä ei kuitenkaan erikseen lueta laittomasti maassa tavattuihin, ainoastaan niissä tapauksissa, joissa esimerkiksi turvallisesta alkuperämaasta tullut hakija täyttää edellisessä kappaleessa mainitut laittoman maassa oleskelun edellytykset (tavattu sisämaassa ilman asianmukaisia papereita).

Turvapaikkapäätökset (lkm)	2011	2012	2013	2014
Kaikki turvapaikkapäätökset	3550	3780	4055	3706
Ilmeisen perusteettomat turvapaikanhakemukset	408	448	382	378
Turvallinen alkuperä- tai turvapaikkamaa	66	53	20	73
Dublin	765	571	923	861

Suomessa ratkaistiin vuonna 2014 aineellisesti⁶ vähän vähemmän turvapaikkahakemuksia kuin edellisenä kahtena vuotena. Hakemuksissa oli aikaisempaa enemmän turvallisesta alkuperä- tai turvapaikkamaan perusteella kielteisen päätöksen saaneita hakijoita (73). Kasvua oli eritoten vuoteen 2013 (vuonna 2013 vain 20 päätöstä) mutta myös aikaisempiin vuosiin verrattuna (50–70 päätöstä vuodesta riippuen). Hakijaprofileissa on tapahtunut pieniä muutoksia. Muun muassa sellaisten syyrialalaisten määrä on kasvanut, jotka ovat saaneet kansainvälistä suojelua toisessa EU-valtiossa (yleensä turvallinen turvapaikkamaa). 1.1.2013 lähtien toisessa EU-valtiossa

6 Aineellinen tutkinta tarkoittaa sitä, että kansainvälisen suojelun tarve tutkitaan Suomessa. Esimerkiksi Dublin-päätöksissä asiaa ei tutkita aineellisesti Suomessa, koska vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemisestä on toisella jäsenvaltiolla.

toissijaista suojelua saaneet ja Suomessa turvapaikkaa hakeneet eivät enää kuulu ns. Dublin-menettelyyn (kts. alla) piiriin. Toissijaista suojelua toisessa EU-valtiossa saaneen ja sittemmin Suomessa turvapaikkaa hakeneen henkilön turvapaikkahakemus ratkaistiin vielä vuonna 2012 ns. Dublin-menettelyssä kun nyt hän saa pääsääntöisesti turvapaikkahakemukseensa päätöksen turvallinen turvapaikkamaa -perusteella (= lisää päätöksiä perusteessa turvallinen turvapaikkamaa tai ilmeisen perusteeton -perusteessa, vähentää päätöksiä perusteessa Dublin).

EU-kansalaisten määrä turvapaikanhakijoina on vuodesta 2011 lähtien edelleen laskenut ja pysynyt erittäin pienenä. Yhtenä syynä tähän voidaan pitää poliisin ja Maahanmuuttoviraston tehokasta yhteistyötä ja nopeaa päätöksentekoa.

Maahanmuuttovirasto teki vuoden 2014 aikana 861 ns. Dublin-päätöstä (käännyttäminen siihen EU:n vastuunmäärittämisasetusta soveltavaan valtioon, joka Suomen sijaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä). Dublin-päätösten osuus kaikista ratkaistuista turvapaikkahakemuksista oli 23 %, mikä vastaa edellisvuoden lukemaa.

Eniten turvapaikkaa aiemmin EU-maasta hakeneita henkilöitä (henkilöllä ns. Eurodac CAT1 osuma) vuonna 2014 oli Ruotsista (461), Saksasta (215) ja Italiasta (179). Norjasta aiemmin turvapaikkaa hakeneita oli 198 kappaletta. Aiemmasta poiketen Saksasta oli toiseksi eniten osumia. Laittoman ulkorajan ylityksen perustella (ns. eurodac CAT2 osuma) oli Kreikasta (189), Italiasta (72 ja Bulgariasta (42). Eurodac-osumaprosentti laski edellisvuoteen verrattuna. 33 % kaikista turvapaikanhakijoista oli hakenut turvapaikkaa aiemmin toisesta EU-maasta (2013: 47 %). Laittoman maassa oleskelun perusteella tehdyissä Eurodac-sormenjälkivertailuissa (ns. Eurodac CAT3 –vertailu) saatiin eniten osumia Ruotsista (27 % osumista) ja Norjasta (11 % osumista). Lisäksi 37 tapauksessa kävi ilmi, että henkilö oli hakenut turvapaikkaa Suomesta. Vuonna 2014 em. vertailuja tehtiin yhteensä 95 kappaletta.

Schengen-ulkorajan ylitystä ja Suomeen saapumista ei turvapaikkatutkinnassa yleensä pystytä selvittämään, ellei henkilöstä löydy ns. Eurodac CAT2 osumaa, joten sisämaassa tavatun turvapaikanhakijan matkareitti perustuu hakijoiden todisteettomaan kertomukseen. Yleisimmät kerrotut matkareitit ovat tuntemattomien maiden kautta lentäen Suomeen tai lentäen Ruotsiin, josta laivalla Suomeen. Kolmas yleinen reitti kertomusten mukaan on Turkista rekka-autoon piilotettuna tuntemattomien maiden kautta Suomeen. Tietyiltä alueilta tulevien hakijoiden selvitettyissä matkareiteissä on yhtäläisyyksiä. Syyrian konfliktin aikana Suomeen tulleista syyrialaisista hakijoista monet ovat asuneet hyvinkin pitkään laillisesti Kreikassa. Länsi-Afrikasta tulevat hakijat taas ovat usein tulleet Etelä-Euroopan, kuten Italian tai Espanjan kautta Suomeen. He ovat yleensä myös oleskelleet pitkään laittomasti tai laillisesti Schengen-alueella. Vuoden 2013 aikana havaittu ilmiö Italiasta oleskeluluvan saaneiden tulo Suomeen turvapaikanhakijoiksi on jatkunut vuonna 2014.

Dublin-menettelyssä käsitellyissä hakemuksissa havaitaan yhä useammin, että henkilö on hakenut jo aiemmin turvapaikkaa toisessa jäsenvaltiossa, jossa hänelle on myönnetty oleskelulupa. Hakemusten perusteella henkilön todellinen maahanmuuton tarkoitus on muun muassa työntekeä tai perheside, jolloin kyse on turvapaikkamenettelyn väärinkäytöstä laittoman maahantulon väylänä. Usein hakijat myös itse kertovat, että he ovat lähteneet talouskriisistä johtuvan työttömyyden takia.

4 VIISUMIT JA NIIHIN LIITTYVÄT VÄÄRINKÄYTÖKSET

Viisumihakemukset käsitellään Schengen-maiden edustustoissa yhteisten Schengen-määräysten mukaisesti. Suuren laittoman maahantulon lähtö- ja kauttakulkumaista suuntautuu Schengen-alueelle jatkuva paine, johon jäsenmaat reagoivat yhtenäisellä toiminnalla siten, että mistään edustustosta ei muodostu helppoa kauttakulkureittiä toisiin jäsenmaihiin.

Lähtömaissa tehtävä paikallisiin olosuhteisiin sopeutettu viisumiharkinta on tehokas keino hallitsemattoman maahanmuuton estämiseen.

Suomen ja muiden Schengen-maiden edustustoissa Venäjällä ja Ukrainassa viisumihakemusten määrät ovat laskeneet ensimmäisen kerran moneen vuoteen. Suomen osalta lasku on ollut noin 20 % verrattuna edelliseen vuoteen kuten useimmilla muillakin jäsenmailla. Yhteensä Suomen edustustot käsitelivät vuonna 2014 yli 1,2 miljoonaa hakemusta, kun muissa lähtömaissa ei tapahtunut merkittäviä muutoksia viisumihakemusten määrissä.

Viisuminhakijoista noin 0,9 % sai kielteisen päätöksen hakemukseensa, yhteensä 11.300 henkilöä. Suurimpina syinä kielteiseen päätökseen oli väärin hakemustietojen tarkoituksellinen antaminen tai edustuston paikalliseen asiantuntemukseen perustuva arvio ettei hakija matkan jälkeen poistu Schengen-alueelta.

Muissa Suomen edustustoissa merkittäviä hakemusmäärien muutoksia ei ole tapahtunut. Laittoman maahantulon paine Suomeen ja Suomen edustustojen kautta muulle Schengen-alueelle on ollut suurinta Abujan, Addis Abeban, Ankaran, Dar es Salaamin, Hanoïn, Katmandun, Nairobin, Nikosian, Pristinan, Rabatin, Teheranin ja Tunisin edustustoissa, joissa kielteispäätösten osuus hakemuksista ylittää tai lähestyy 20 prosenttia.

Kielteispäätösten suhteellinen osuus on noin 5 prosenttia Kairon, Kiovan, Liman ja New Delhin edustustoissa, mutta niissä on nähtävissä selvä paine luvattomaan Schengen-alueelle jääntiin eräiden hakijaryhmien osalta. Viisumivelvoitteella näissä maissa on selvä ennaltaehkäisevä vaikutus laittoman maahanmuuton torjunnassa.

Suomea Schengen-asioissa edustavat noin 70 muiden Schengen-maiden edustustoa ovat Suomeen kohdistuvilta viisumihakemusmääriltään varsin pieniä, yleensä alle 200 hakemusta vuodessa. Hakemukset käsitellään niissä kuten edustavan maan omatkin hakemukset, eikä niiden osalta ole havaittu väärinkäytöksiä.

Ulkoasianministeriön vakituisen ja Suomesta edustustoihin palkatun määräaikaisen henkilöstön viisumikoulutuksen ja väärinkäytösten tunnistamisen koulutusta on jatkettu. Samoin edustustoissa toimivan asemamaalaisen henkilöstön koulutusta on myös kehitetty. Suuren laittoman maahantulon lähtö-alueilla toimivissa edustustoissa pidetyissä aluekoulutuksissa on kansallisten yhteistyöviranomaisten kanssa keskitytty alueellisiin erityiskysymyksiin. Näistä saatuja kokemuksia on pidetty erittäin myönteisinä.

Asemapaikoissa tapahtuvalla jäsenmaiden edustustojen paikallisella Schengen-yhteistyöllä ylläpidetään jäsenmaiden yhteistä turvallisuutta. Tämä tapahtuu yhteisten hakuvaatimusten, päätöksenteko yhtenäisten linjausten ja keskinäisen tietojen vaihdon muodossa.

Venäjän kielteispäätöksiä lukuun ottamatta suurin syy kielteisiin viisumipäätöksiin on päätöksentekijän arvio hakijan aikomuksesta jäädä luvattomaan työhön Schengen-alueella. Suomi ei ole tässä ollut pääkohde toistaiseksi, paine kohdistuu eteläisempiin jäsenmaihiin. Luvattomiin töihin pyrkivät käyttävät välittäjinä luvattomia palvelutarjoajia, jotka perivät kohtuuttomia maksuja laittomasta välitystoiminnastaan.

Laittoman maahantulon ennalta ehkäisy on tehokkainta, kun laitton maahantulo pysytään torjumaan jo lähtömaassa. Useassa Euroopan maassa on arvioitu, että yksi ennalta estetty laitton maahantulo säästää yhteiskunnan varoja noin 30.000–50.000 euroa. Edustustoihin, joiden alueelta laittoman maahantulon riski Suomeen on suurin, on sijoitettu yhdyshenkilöitä, jotka voivat toimia edustuston henkilöstön tukena, kun pyritään paljastamaan laittomasti ja viranomaisia erehdyttämällä tapahtuvaa laitonta maahan tuloa. Viisumihakemusten tehokas tutkinta erityisesti suuren laittoman maahantulon lähtömaissa on omalta osaltaan toiminut tehokkaana ennalta ehkäisevänä keinona perusteettomien viisumihakemusten vähentämisessä.

4.1 VIS-JÄRJESTELMÄ

Schengen-maiden yhteisessä käytössä olevan viisumitietojärjestelmän (VIS) levitys on jatkunut suunnitelman mukaisesti. Järjestelmän mukana otetaan käyttöön viisumin biometriset tunnisteet. Hakijoilta otettavien biometristen tunnisteiden (sormenjäljet) avulla lisätään yhteisen alueen turvallisuutta.

Schengen-maiden yhteisen viisumijärjestelmän (VIS) myöntöalueiden levitys jatkuu vuoden 2015 aikana. Tavoitteena on saada kaikki puuttuvat lähtömaat VIS-järjestelmään mukaan vuoden 2015 aikana. VIS-viisumien myöntäminen aloitetaan esimerkiksi Ukrainassa kesäkuussa ja Venäjällä sormenjälkien kerääminen aloitetaan syyskuussa. Lokakuussa on vuorossa Kiina ja marraskuussa Intia ja Nepal. Viimeisenä VIS-levitysalueena on Schengen-valtiot, joiden nykyisen aikataulun mukaan on määrä tulla VIS-järjestelmän piiriin marraskuussa 2015. Näiden levitysalueiden käyttöönoton vaikutukset tulevat näkymään Suomen rajatarkastuksissa. Suurista viisuminmyöntömääristä ja tarkastettavien matkustajien kansalaisuuksista johtuen, varsinkin Venäjän merkitys korostuu itärajan rajaylitysluokituksessa vuoden 2015 aikana, mikäli alkuperäinen levitysaikataulu toteutuu.

Viisumihakutilanteessa biometrinen tunnistus matkustusasiakirjassa ja / tai viisumissa estää toisen henkilön henkilöllisyyden väärinkäytön, esimerkiksi toisen samannäköisen henkilön passin käytön tai uudella muutetulla nimellä olevan uuden passin käytön. VIS-järjestelmän avulla pystytään puuttumaan myös tilanteisiin, joissa haetaan viisumia toisen jäsenmaan edustustosta, vaikka on jo saatu kielteinen päätös yhden jäsenmaan edustustosta. Aiempien hakemusten tiedot ovat kaikkien jäsenmaiden edustustojen käytettävissä ja väärinkäytökset helpommin torjuttavissa.

Kun VIS-järjestelmä on täysimääräisesti käytössä, se toimii tehokkaasti väärinkäytöksiä ennalta ehkäisevänä järjestelmänä sekä edustustoissa että muissa sitä käyttävissä viranomaisissa (mm. poliisi, rajavartiolaitos) samalla tavoin kuin SIS-rekisteritarkistukset. Varsinaiset maahantulokiellot, jotka koskevat kaikkia jäsenmaita todennetaan SIS-järjestelmästä.

VIS-järjestelmään liittyvä kaikkien jäsenmaiden vastuuviranomaisten käytössä oleva VIS-mail yhteysjärjestelmä tehostaa ja nopeuttaa tiedonvaihtoa edustustojen ja jäsenmaiden keskusviranomaisten välillä.

VIS-järjestelmästä on saatu hyviä kokemuksia myös poliisin toiminnassa erityisesti laittomasti maassa tavattujen ja turvapaikanhakijoiden tunnistamisessa. Vuonna 2014 pelkästään Helsingin poliisi tunnistati turvapaikkatutkinnan yhteydessä VIS-järjestelmän avulla yli 120 henkilöä. Näistä 95 % tunnistettiin sormenjälkivertailulla.

Henkilön sormenjäljet tarkastettiin VIS-järjestelmästä yleensä turvapaikkahakemusta poliisille jätettäessä. Hakijoilla ei yleensä ollut matkustusasiakirjoja. Osa henkilöistä kertoi poliisille oikean nimensä, osa jollain tapaa muunnellut henkilötiedot, mutta valtaosa esiintyi täysin väärillä tiedoilla. Pääosin VIS-järjestelmän avulla tunnistetut henkilöt olivat irakilaisia, jotka olivat saaneet viisumin useimmiten Italian, Ranskan, Espanjan, Tsekin tai Puolan viranomaisilta.

Poliisin tunnisti järjestelmästä myös henkilöitä, joiden sormenjälkiä ei ollut talletettu sekä havaitsi henkilöitä, joilla oli VIS-viisumi, jota ei löytynyt VIS-järjestelmästä.

Tiedossa ei ole, miksi kaikkia VIS-viisumeita ei ole tallennettu järjestelmään. VIS-järjestelmä on tehokas työväline viranomaisille.

EU:n yhteisen viisumitietojärjestelmän VIS, (Visa Information System) käyttöön ottoon liittyvä kolmen vuoden siirtymäaika päättyi 11.10.2014. Suomessa siirtymäajan jälkeisiä pakollisia sormenjälkitarkastuksia alettiin soveltaa 31.10.2014 lukien kaikilla rajanylityspaikoilla (maa, meri- ja ilmarajoilla), jolloin rajanylityspaikoilla otettiin käyttöön VIS-asetuksen 18 artiklan mukaiset sormenjälkitarkastukset ulkorajojen maahantulo- ja maastalähtötarkastuksissa. Ilmoitetun määräajan jälkeen sormenjälkitarkastukset suoritetaan kaikista VIS-viisumeista maahantulotarkastusten ja harkinnan mukaan maastalähtötarkastusten yhteydessä.

5 OLESKELULUVAT

5.1 MAAHANMUUTTOVIRASTON OLESKELULUPA-ASIAT

Katsauksessa kuvataan Maahanmuuttovirastossa⁷ tehtyjen ensimmäistä oleskelulupaa koskevien oleskelulupapäätösten kehitystä erityisesti laittoman maahantulon torjunnan kannalta olennaisten lukujen osalta.

Tarkasteluajanjakson 2011–2014 aikana ensimmäisiä oleskelulupahakemuksia on pantu vireille vuosittain noin 21 300–23 700. Vuonna 2014 pantiin vireille 22 076 ensimmäistä oleskelulupaa koskevaa hakemusta. Vireille tulneiden hakemusten määrä pysyi lähes samana vuoteen 2013 verrattuna (21 259). Eniten oleskelulupahakemuksia panivat vireille venäläiset (3 737), intialaiset (1 954), kiinalaiset (1 774) ja ukrainalaiset (1 271), samat kansalaisuudet kuin vuonna 2013.

Eniten oleskelulupahakemuksia haettiin perhesiteen perusteella, yhteensä 9 197 (42 %). Toiseksi eniten oleskelulupia haettiin työn perusteella, yhteensä 6 050 hakemusta (28 %) ja kolmanneksi eniten opiskelun perusteella, yhteensä 6 046 hakemusta (27 %). Kaikista vireille pannuista hakemuksista 30 % jätettiin sähköisen asiointipalvelun kautta. Vuonna 2013 sähköisten asiointipalveluja käytettiin 18 %:ssa hakemuksista.

Oleskelulupapäätöksiä eri perusteilla vireille pantuihin oleskelulupahakemuksiin tehtiin Maahanmuuttovirastossa vuonna 2014 yhteensä 21 287 (myönteiset ja kielteiset päätökset, ei mukana raukeamis- ja peruuttamispäätöksiä). Päätöksistä 17 995 oli myönteisiä (85 %) ja 5 005 kielteisiä (15 %). Vuonna 2013 kielteisten päätösten osuus oli 22 %. Eniten oleskelulupia myönnettiin venäläisille (n. 3200), intialaisille (n. 1900), kiinalaisille (n. 1500) ja ukrainalaisille (n. 1100).

Oleskelulupapäätökset 2014 top-10 kielteisten ja myönteisten päätösten kokonaismäärän perusteella laskettuna

7 Maahanmuuttovirasto myöntää ensimmäisen oleskeluluvan ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle ja ensimmäisen oleskeluluvan ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle ulkomaalaislaissa tarkemmin säädettyillä perusteilla. Poliisin toimivaltaan kuuluu mm. ensimmäisen oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen Suomessa olevalle perheenjäsenelle, uuden määräaikaisen luvan myöntäminen (jatkolupa) ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan (P-EU) myöntäminen. Myös unionin kansalaisen rekisteröinti ja oleskelukortin myöntäminen unionin kansalaisen perheenjäsenille kuuluu poliisin toimivaltaan. Poliisin luvut eivät sisälly tässä oleskeluluvista esitettyihin tilastoihin.

OLESKELULUPAPÄÄTÖKSET TOP-10 KANSALAISUUDET 2014

	Kielteinen	Myönteinen	Yhteensä
Venäjän federaatio	282	3 179	3 461
Intia	41	1 913	1 954
Somalia	1 056	666	1 722
Kiina	99	1 507	1 606
Ukraina	63	1 109	1 172
Yhdysvallat	33	877	910
Vietnam	59	766	825
Turkki	120	490	610
Irak	90	469	559
Filippiinit	63	415	478
Top-10 yhteensä	1 906	11 391	13 297
Kaikki yhteensä	3 292	17 995	21 287

Suuri osa kielteisistä päätöksistä tehdään muulla kuin maahantulosäännösten kiertämisen perusteella (eli muulla kuin laittomaan maahantuloon liittyvällä perusteella). Suoraan laittomaan maahantuloon liittyviä oleskelulupatilastoja ei ole, mutta siihen viittaavia piirteitä löytyy keskivertoa enemmän niiden maiden kansalaisten hakemuksista, joille tehdään sekä määrällisesti että suhteellisesti paljon kielteisiä oleskelulupapäätöksiä. Kansalaisuuden lisäksi myös hakuperusteissa on keskinäisiä eroja kielteisten päätösten ja väärinkäytösten yleisyydessä. Alla oleva taulukko kuvaa tilannetta vuosina 2011–2014. Tilastossa on huomioitu vain ne kansalaisuudet, joille tehtiin vähintään 100 oleskelulupapäätöstä vuoden aikana.

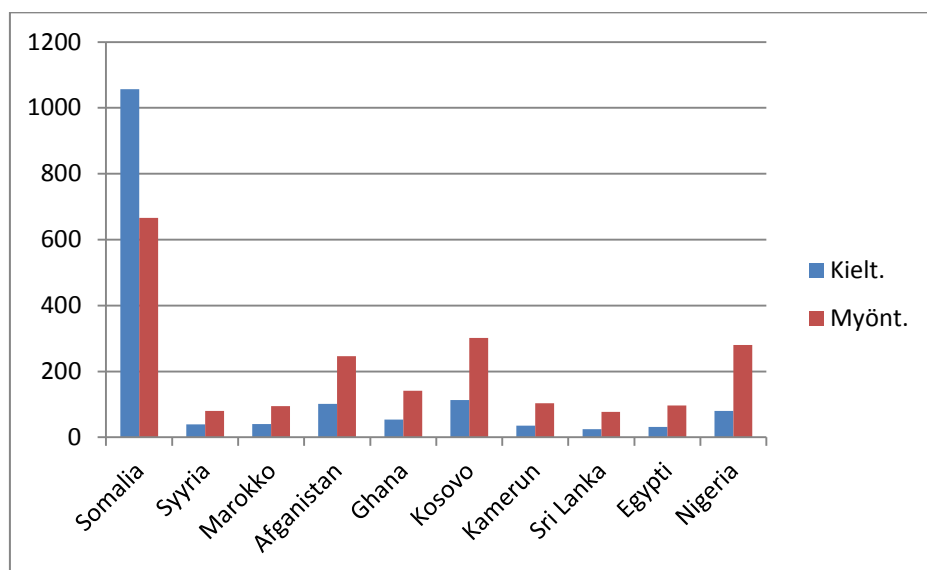
KIELTEISTEN OLESKELULUPAPÄÄTÖSTEN SUHTEELLINEN OSUUS SELLAISTEN KANSALAISUUKSIEN OSALTA, JOILLE TEHTIIN VÄHINTÄÄN 100 PÄÄTÖSTÄ (KIELTEISPROSENTEISSA TOP-10)

2011	%	2012	%	2013	%	2014	%
Somalia	71	Somalia	81	Somalia	73	Somalia	61
Afganistan*	60	Afganistan	58	Nigeria	43	Syyria	33
Ghana	55	Viro	51	Afganistan	41	Marokko	30
Nigeria	49	Nigeria	41	Uzbekistan	39	Afganistan	29
Bangladesh	49	Kongon dtv	38	Ghana	33	Ghana	28
Irak	42	Irak	37	Kamerun	30	Kosovo	27
Marokko	35	Bangladesh	36	Nepal	27	Kamerun	25
Kamerun	34	Kamerun	34	Kenia	27	Sri Lanka	25
Kosovo	34	Kosovo	33	Etiopia	26	Egypti	24
Viro	32	Ghana	30	Kosovo	25	Nigeria	22

* Viron kansalaisista suuri osa on ns. inkerinsuomalaisia

Kaksi alla olevaa kuvaa kertovat vuoden 2014 oleskelulupien päätökset (myönt/kielt) lukumäärätietoina kymmenen prosentuaalisesti eniten kielteisiä päätöksiä saaneiden kansalaisuuksien osalta. Taulukossa ylimpänä suurimman kielteisprosentin omaavat kansalaisuudet.

2014	Kielteinen	Myönteinen	Yhteensä
Somalia	1057	666	1723
Syyria	39	80	119
Marokko	40	95	135
Afganistan	101	246	347
Ghana	54	141	195
Kosovo	113	302	415
Kamerun	35	103	138
Sri Lanka	25	77	102
Egypti	31	97	128
Nigeria	80	280	360
Yhteensä	1575	2087	3662



Viimeisten kolmen vuoden aikana kielteisiä päätöksiä on suurista kansalaisuuksista tehty eniten Somalian, Nigerian, Kosovon ja Afganistanin kansalaisille.

Lähes kaikki somalialaisten ja afganistanilaisten hakemukset tehdään perhesiteen perusteella. Muilla top-10 -taulukossa esitetyillä kansalaisuuksilla hakuperusteet jakautuvat tasaisemmin sisältäen perhesideperusteen lisäksi opiskelun ja työntöön perusteella tehtyjä hakemuksia.

Vuosittaiseen kielteisten päätösten määrän vaihteluun ei ole olemassa yksittäistä selitystä. Vuoden 2014 aikana tehtiin suhteellisesti huomattavasti vähemmän kielteisiä päätöksiä kuin muutamien aikaisempien vuosien aikana. Tämä ei kuitenkaan johdu siitä, että väärinkäytöksiä olisi ollut vähemmän. Enemminkin vaikutusta on ollut muunlaisilla ulkoisilla tekijöillä. TE-toimistot tekivät vuonna 2014 aikaisempia vuosia enemmän myönteisiä osapäätöksiä, mikä vaikuttaa kielteisten päätösten pienempään suhteelliseen osuuteen sekä työntekoperusteisissa päätöksissä että myös kaikissa oleskelulupapäätöksissä. Tämän lisäksi vaikutusta oli sillä,

että somalialaisille tehtiin aikaisempia vuosia vähemmän päätöksiä (vuonna 2013 yhteensä 2870, vuonna 2014 yhteensä 1 722). Kuten yllä olevasta taulukosta näkyy, on somalialaisten hakemuksiin tehty vuosina 2011–2014 suhteellisesti eniten kielteisiä päätöksiä (vuodesta riippuen 61 %–81 %). Kun näitä hakemuksia on kaikista ratkaistuista hakemuksista aikaisempaa vähemmän, vaikuttaa se suoraan myönteisten ja kielteisten päätösten suhteeseen kokonaisuuttakin arvioitaessa.

Oleskelulupahakemukset työnteon perusteella

Vuoden 2014 aikana työnteon perusteella pantiin vireille yhteensä 6 050 oleskelulupahakemusta (250 kpl enemmän kuin vuonna 2013). Päätöksiä kaikkiin työnteon perusteella tehtyihin oleskelulupahakemuksiin tehtiin 5 829 (kielteisiä 767 kpl, 13 %, vuonna 2013 kielteisiä 17 %). Näistä osapäätöstä edellyttäviä päätöksiä oli yhteensä 3 078 (kielteisiä 654 kpl, 21%). Osapäätöstä edellyttävistä oleskelulupapäätöksistä on aikaisempaa pienempi osa kielteisiä. Vuonna 2011 kielteisiä oli 22 %, vuonna 2012 26 %, vuonna 2013 25 %. Vaikka kielteisiä päätöksiä on tehty aikaisempaa vähemmän, eivät maahantulosäännösten kiertämisen takia tehdyt kielteiset päätökset näin ollen ole vähentyneet vastaavassa määrin.

Työperusteisten hakemusten väärinkäyttötilanteet liittyvät useimmiten siihen, että todellinen maahantulon tarkoitus on muu kuin työntekeä. Tyypillisimmin halutaan tulla Suomeen perheenjäsenen tai muun sukulaisen luokse, mutta edellytyksiä saada oleskelulupaa perhesiteen perusteella ei ole. Työsuhteesta ja hakijasta annetaan tällöin viranomaiselle virheellistä tai harhaanjohtavaa tietoa tarkoituksin luoda keinotekoinen järjestely oleskeluluvan myöntämiseksi. Sama koskee elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemuksia, joissa näennäisen osakkuuden avulla kierretään maahantulosäännöksiä. Toinen merkittävä kielteiseen päätökseen johtava tilanne on se, että työntekijä on täysin tietämätön niistä työsuhteensa ehdoista, jotka työnantaja on viranomaisille ilmoittanut. Oleskelulupaa ei myönnetä, koska ei voida varmistua siitä, että hakija todella olisi tulossa ilmoitettuun työhön viranomaisille ilmoitetuin työsuhteen ehdoin.

Väärinkäytöstapaukset pyritään karsimaan haastattelemalla hakijat Suomen edustustoissa. Edustustojen paikallistuntemus onkin merkittävässä roolissa esimerkiksi työ- ja koulutodistusten tarkistamisessa. Myös edustustoihin sijoitetut eri viranomaisten yhdyshenkilöt ovat olleet apuna oleskelulupahakemusten tutkinnassa (esimerkiksi kokkihakemukset New Delhissä ja Pekingissä, jalkapalloilijahakemukset Abujassa). Ongelmallisimpia ammattiryhmiä ovat tällä hetkellä kokit (ravintolatyö), siivoojat ja lastenhoitajat. Ravintolatyöhön tullaan tyypillisimmin Itä- ja Etelä-Aasiasta (Kiina, Bangladesh, Nepal, Intia) ja Turkista.

Alueellisilla ja valtakunnallisilla linjauksilla on suuri merkitys työnteon perusteella oleskelulupaa hakevien määrään sekä ammattialoille jakautumiseen ja sitä kautta myönnettäviin oleskelulupuihin. Siivoojat ovat Uudenmaan alueellisen linjauksen mukaan olleet vuoden 2012 lopulta lähtien vapautettuja ns. saatavuusharkinnasta. Tämä on osaltaan lisännyt siivoustyön perusteella tehtyjä oleskelulupahakemuksia ja niihin annettuja myönteisiä osapäätöksiä.

Siivous-, ravintola- ja rakennusaloilla hakijat saattavat kielitaidottomina ja työehdoista tietämättöminä tulla hyväksikäytetyiksi. Näillä aloilla määrien kasvaessa on myös yhä suurempi laittoman maahantulon riski. Uutena ryhmänä rakennusalalla nousi vuoden 2012 aikana esille Uzbekistanin kansalaiset, jotka ovat Venäjällä rakennustyössä ja jotka hakevat oleskelulupaa tullakseen Suomeen rakennusalalle töihin. Edustustossa tehtyjen haastattelujen yhteydessä tuli ilmi, että hakijoilla oli äärimmäisen huonot tiedot työsuhteensa ehdoista tai ylipäättään työnantajasta Suomessa. Sama suuntaus jatkui vuoden 2013 aikana. Uzbekistanilaisille tehdyistä päätöksistä 39 % oli kielteisiä vuonna 2013. Kielteisistä päätöksistä merkittävä osa tehtiin maahantulosäännösten kiertämisen takia hakijoille, jotka hakivat oleskelulupaa nimenomaan työnteon perusteella. Vuonna 2014 tilanne muuttui, sillä uzbekistanilaiset panivat vireille vain 10 työntekijän oleskelulupahakemusta, mikä johtunee lähinnä siitä, että rakennusalalla ei katsota olevan pulaa työntekijöistä.

Opiskelijan oleskelulupahakemukset

Opiskelijan oleskelulupahakemuksia tuli vuonna 2014 vireille yhteensä 6 046, mikä on hieman edellistä vuotta enemmän (2013 yhteensä 5 755). Päätöksiä ensimmäisiin hakemuksiin tehtiin yhteensä 5 902 (vuonna 2013 yhteensä 5 730), joista kielteisiä oli 291 (vuonna 2013 yhteensä 304). Suhteellisen pienestä kielteisten päätösten (5 %) määrästä huolimatta laittoman maahantulon riski on edelleen suuri etenkin tiettyjen Afrikan ja Etelä-Aasian maiden kohdalla (Bangladesh, Nepal, Pakistan, Etiopia, Ghana, Kamerun, Kenia, Nigeria).

Suurin osa väärinkäytöksistä liittyy hakijoiden toimeentuloseselvityksiin. Vuonna 2014 hakemuksiin on liitetty aikaisempaan tapaan väärennetyjä pankkitiliotteita tai muita väärennöksiä todettuja tai epäiltyjä toimeentuloseselvityksiin liittyviä asiakirjoja. Laittoman maahantulon kannalta ongelmallisinta on kuitenkin selvittää tileillä olevien varojen alkuperää. On aihetta epäillä, että huomattavalla osalla opiskelijoista ei ole Suomeen tullessaan toimeentulon turvaamiseksi tarvittavia varoja, vaikka asiakirjanäytön perusteella tätä ei ole voitu todentaa. Esimerkiksi nepalilaiset hakijat ovat esittäneet pankkitilillään olevien varojen lähteenä lukuisan määrän asiakirjoja maakaupoista. Kauppakirjoja ei ole pystytty osoittamaan väärennöksiksi, vaikka viranomaisilla on vahva epäily siitä, että kaupat eivät ole todellisia. Edustustoilla ei ole riittäviä resursseja haastatella hakijoita ja selvittää muuten toimeentuloon liittyviä asioita. Toimeentuloon liittyvien väärinkäytösten lisäksi etenkin länsiafrikkalaisten hakijoiden hakemuksista on löydetty väärennetyjä opintotodistuksia.

Maahanmuuttoviraston ja edustustojen välinen yhteistyö on tehokkain tapa torjua oleskelulupamenettelyyn liittyvää laitonta maahantuloa. Paikallistuntemusta pitäisi kuitenkin pystyä hyödyntämään vielä aikaisempaakin enemmän. Edustustoilla on oltava riittävät resurssit hakijoiden haastattelemiseen ja muuhun paikan päällä tehtävään tutkintaan. Lisäksi oppilaitosten oppilasvalinnoilla on huomattava merkitys laittoman maahantulon torjunnassa. Mitä enemmän väärinkäytöksiä tunnistetaan jo oppilasvalintavaiheessa, sitä pienempi on myös laittoman maahantulon riski.

5.2 POLIISIN MYÖNTÄMÄT ULKOMAALAISLUVAT

Poliisi myöntää ensimmäisen oleskeluluvan Suomen kansalaisen Suomessa olevalle perheenjäsenelle sekä tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle. Lisäksi poliisi myöntää ensimmäisen oleskeluluvan Suomessa asuvan ja oleskelunsa rekisteröineen unionin kansalaisen Suomessa olevalle perheenjäsenelle sekä uuden määräaikaisen oleskeluluvan ja pysyvän oleskeluluvan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan.

Oleskelulupien lisäksi poliisi rekisteröi unionin kansalaisten oleskeluoikeudet ja myöntää unionin kansalaisten perheenjäsenten oleskelukortit. Oleskelukortti myönnetään unionin kansalaisen perheenjäsenelle, joka ei ole unionin kansalainen.

Poliisin tekemien ulkomaalaislupapäätösten määrä on ollut 2010-luvun ensimmäisten vuosien aikana n. 10 % vuosittaisessa kasvussa. Päätösten määrä kääntyi vuonna 2013 laskuun, kun määrä laski n. 3,5 %. Tehtyjen päätösten määrä jatkoi laskuaan vuonna 2014. Poliisi teki vuonna 2014 eri perusteilla vireille pantuihin hakemuksiin 54 121 päätöstä (myönteiset ja kielteiset päätökset, ei mukana raukeamis- ja peruuttamispäätöksiä). Vuonna 2013 vastaava luku oli 62 628. Tehtyjen päätösten määrä pieneni 8500 päätöksellä eli noin 13,5 %.

Vuosien 2011–2013 aikana poliisi myönsi oleskelulupia 31 532–38 415 kappaletta vuosittain. Vuonna 2014 myönnettyjen lupien määrä oli 34 526. Eniten oleskelulupia vuonna 2014 myönnettiin venäläisille (7 796), kiinalaisille (2 602), intialaisille (2 127) ja vietnamilaisille (1 678). Myönnettyjen oleskelulupien kärkimaat ovat pysyneet suunnilleen samoina jo useamman vuoden ajan.

Vuonna 2014 tehtyjen EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröintien määrä tippui lähes 20 % edelliseen vuoteen verrattuna. Rekisteröityjen EU-kansalaisten määrä oli vuonna 2014 vain 10 376, kun se on edeltäneiden kolmen vuoden aikana vaihdellut 12 870 ja 12 665 välillä. Eniten rekisteröintejä vuonna 2014 tehtiin edelleen virolaisille (5 025), joiden määrä tippui kuitenkin yli neljänneksellä verrattuna vuoteen 2013. Muita kärkimaita olivat edellisten vuosien tapaan Puola (735), Espanja (526) ja Saksa (490).

Myönnettyjen oleskelukorttien määrässä ei ole vuoden 2014 osalta havaittavissa vastaavaa laskusuhdannetta kuin muiden ulkomaalaisten oleskelua koskevien asiakokonaisuuksien osalta. Vuonna 2014 poliisi myönsi 373 oleskelukorttia, joka on samaa suurusluokkaa kuin vuosina 2011–2013 myönnettyjen korttien lukumäärä (324–403). Eniten oleskelukortteja myönnettiin vuonna 2014 venäläisille (92), ukrainalaisille (21), yhdysvaltalaisille (16) ja nigerialaisille (16). Suomessa myönnettyjen perheenjäsenten oleskelukorttien määrä on edelleen pieni verrattuna myönnettyjen oleskelulupien määrään. Monissa muissa Euroopan unionin jäsenmaissa myönnettyjen oleskelukorttien lukumäärä on huomattavasti korkeampi kuin Suomessa.

Poliisin tekemät kielteiset päätökset

Poliisin tekemien kielteisten oleskelulupapäätösten määrä on vaihdellut viime vuosien aikana noin 900 ja 1300 päätöksen välillä. Kielteisten päätösten määrä pysyi vuonna 2014 samassa suurusluokassa, kun poliisi teki yhteensä 987 kielteistä päätöstä oleskelulupahakemukseen. Kielteisten päätösten määrä on noin 2,7 % kaikista oleskelulupapäätöksistä. Eniten kielteisiä oleskelulupapäätöksiä vuonna 2014 tehtiin venäläisille (197), nepalilaisille (56), ukrainalaisille (47) ja bangladeshilaisille (45) hakijoille. Vuonna 2014 (472) tehtyjen kielteisten rekisteröintipäätösten määrässä ei ole havaittavissa merkittävää muutosta vuoteen 2013 verrattuna (486). Kielteisten päätösten määrä on vaihdellut vuosien 2011–2013 aikana 263 ja 486 vuosittaisen kielteisen päätöksen välillä. Eniten kielteisiä rekisteröintipäätöksiä tehtiin vuonna 2014 virolaisille (319), romanialaisille (21), bulgarialaisille (20) ja saksalaisille 19. Virolaisten osalta huomionarvoista on se, että myönteisten rekisteröintien määrän romahtamisesta huolimatta kielteisten rekisteröintipäätösten määrässä ei ole juurikaan muutosta vuoteen 2013 (325) verrattuna.

Vaikka kielteisten oleskelukorttipäätösten määrä on edelleen lukumäärällisesti hyvin pieni (38), on se lähes 10 % kaikista oleskelukorttia koskevista päätöksistä. Suomessa ei ole toistaiseksi havaittu unionin perheenjäsenten osalta väärinkäytöksiä siinä määrin kuin osassa Euroopan unionin jäsenvaltioita, joissa väärinkäytökset ovat edelleen suuri ongelma.

Suurin osa poliisin tekemistä kielteisistä päätöksistä tehdään edelleen muulla kuin maahantulosäännösten kiertämisen perusteella, joten poliisin tekemien kielteisten päätösten perusteella ei voi tehdä suoria johtopäätöksiä laittoman maahantulon yrityksistä. Suurin osa kielteisistä päätöksistä tehdään muilla perusteilla esim. puuttuva toimeentulo tai kielteinen osaratkaisu työntekijän oleskelulupa-asiaassa. Poliisin käsittelemien oleskelulupahakemusten osalta lumeliitot muodostavat suurimman osan laittoman maahantulon yrityksistä.

Poliisin tilastojen mukaan vuonna 2014 tehtiin 38 kielteistä päätöstä lumeliittoepäilyyn perusteella. Vuoden 2013 osalta vastaava luku on 29 päätöstä. Erilaisista kirjaamiskäytännöistä johtuen tilastoitu luku ei vastaa kaikilta osin lumeliittojen todellista määrää. Lumeliittoja voidaan perustellusti olettaa olevan ainakin jonkin verran tilastoissa esitettyä lukuja enemmän. Havaittujen lumeliittojen määrässä ei ole tapahtunut juurikaan muutoksia viime vuosien aikana. Ilmiö on edelleen suhteellisen pieni verrattuna useisiin muihin Euroopan unionin jäsenvaltioihin.

Opiskelijoiden osalta kielteisiä oleskelulupapäätöksiä tehtiin vuoden 2014 aikana 113 kappaletta, eli kielteisiä päätöksiä tehtiin lukumäärällisesti hieman enemmän kuin vuonna 2013 (104). Kielteisten päätösten osuus on kuitenkin ainoastaan n. 1,5 % kaikista poliisin

tekemistä opiskelijoita koskevista oleskelulupapäätöksistä. Eniten kielteisiä opiskelijan oleskelulupapäätöksiä tehtiin kenialaisille (15), nepalilaisille (14), vietnamilaisille (14) ja venäläisille (10).

6 EU:N ULKORAJAN VALVONTA

Rajavartiolaitoksen toimittamaan esitutkintaan vuonna 2014 ulkorajaliikenteestä tulleiden laittoman maahantulon järjestämistapausten (törkeät tekemuodot) osalta riskireittien osalta ei tapahtunut merkittävää muutosta lentoliikenteen osalta. Selkeinä riskireitteinä ovat edelleen olleet Turkin ja Kaukoidän lennot.

Rikoksesta epäiltyjen henkilöiden ja järjestettyjen henkilöiden kansalaisuuksissa ei myöskään ole tapahtunut merkittäviä muutoksia (mm. Irak, Turkki, Syyria). Tekotavat ovat pääsoin säilyneet entisen kaltaisina.

Passiväärennyksiä käytetään vähenevässä määrin väärennysten kohdistuessa muihin asiakirjoihin, kuten viisumeihin ja oleskelulupiin. Toiselle henkilölle kuuluvien passien käyttö lisääntyy edelleen.

Huhtikuussa 2014 voimaan tulleen laittoman maahantulon järjestämistä koskevan rikoslain muutoksen myötä on tutkintaan tullut myös tapauksia, joissa viisumeita on haettu väärin perustein. Näiden tapausten lähtömaina ovat olleet erityisesti Afrikan maat, joista vastaavaa toimintaa on ollut havaittavissa aiemminkin. Edelleen rikosten tutkinnassa epäillään useassa tapauksessa järjestämiseen osallistuneen Suomessa asuvia henkilöitä.

Etenkin Kaukoidän reittien osalta Suomi näyttää edelleen olevan laittoman maahantulon järjestämisen kauttakulkumaa. Tapauksissa on havaittu aiempien vuosien tapaan epäiltyjen rikollisryhmien pyrkivän järjestämään laittomasti Suomeen tuotuja henkilöitä edelleen Suomesta Eurooppaan (esim. maassa oleskelevat turvapaikanhakijat).

Jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä laittoman maahantulon järjestämisen tutkinnassa on kyetty tehostamaan Europolin kanssa tehtävällä yhteistyöllä. Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilö on toiminut Europolissa Suomen yhdysmiestoimistossa elokuusta 2013 asti. Kansainvälisiä yhteisiä tutkintaryhmiä (JIT) Rajavartiolaitoksella on ollut vuoden 2014 aika kahdessa tapauksessa. Vuonna 2013 alkaneen vietnamlais tapauksen käsittely yhteistyössä Europolin kanssa jatkui edelleen vuonna 2014, vaikka Suomessa asiakokonaisuuteen liittyvät rikokset oli saatu päätökseen.

Itärajan laittoman maahantulon tilanne on edelleen vakaa. Myös Venäjän viranomaisten toiminta Suomen rajalla on edelleen tehokasta ja yhteistyö Rajavartiolaitoksen ja Venäjän rajavartiopalvelun välillä on toimivaa.

Rajanylityspaikoilla havaittujen tapausten määrä on pysynyt aiemmalla, noin 10–20 tapauksen vuositason. Maastorajalla tapahtuneet laittomat rajanylitykset ovat keskittyneet edelleen Kaakkois-Suomen rajavartioston alueelle.

Merkittävänä havaintona vuoden 2014 aikana voidaan pitää sitä, että kahdessa tapauksessa esitutkinnassa selvitetään epäiltyä laittoman maahantulon järjestämistä (törkeä tekemuoto), jossa rikollisryhmän epäillään järjestäneen irakilaisia ja syyrialaisia henkilöitä maastorajan yli Venäjältä Suomeen. Itärajan tapauksissa entistä useammassa tapauksessa järjestäjät ovat etnistä taustaa omaavia Suomen kansalaisia tai maassa pysyväisluonteisesti oleskelevia ulkomaalaisia.

7 YHDYSHENKILÖTOIMINTA LAITTOMAN MAAHANTULON TORJUNNASSA

Laittoman maahantulon torjunnan parissa työskentelevillä viranomaisilla on ollut kolme yhteisesti rahoitettua ja viranomaisten yhteiseen käyttöön lähetettyä maahanmuuttoalan yhdyshenkilöä vuodesta 2009 alkaen. Yhdyshenkilöt on sijoitettu kohdemaahan yleensä 2–3 vuoden määräajaksi. Yhdyshenkilötoiminta laittoman maahantulon lähtömaissa on katsottu erittäin hyödylliseksi. Laittoman maahantulon vastaisessa toimintaohjelmassa edellytetään yhdyshenkilöverkoston edelleen kehittämistä.

Viranomaisten yhteisten maahanmuuttoalan yhdyshenkilöiden (ILO) lisäksi poliisilla, rajavartiolaitoksella ja tullilla on omia yhdyshenkilöitä sijoitettuna eri maihin. Suurimman osan tehtäväkuvaan kuuluu myös laittoman maahantulon torjunta. Poliisin yhdyshenkilöistä osa on ns. kiertäviä yhdyshenkilöitä.

Maahanmuuttoalan yhdyshenkilötoimintaa edelleen kehitettäessä tulisi pitkäaikaisten yhdyshenkilöiden lisäksi tai rinnalle harkita lyhytaikaisten tarkoin kohdennettujen yhdyshenkilöiden lähettämistä edustustoihin. Tällöin yhdyshenkilö lähetettäisiin esimerkiksi muutamaksi kuukaudeksi tai viikoksi edustuston henkilöstön tueksi purkamaan ko. edustustossa ilmennyt akuuttia tilannetta (hakemus ruuhka, lisääntyneet väärinkäytökset tms). Tämän kaltaisesta yhdyshenkilötoiminnasta on saatu aiemmin hyviä kokemuksia.

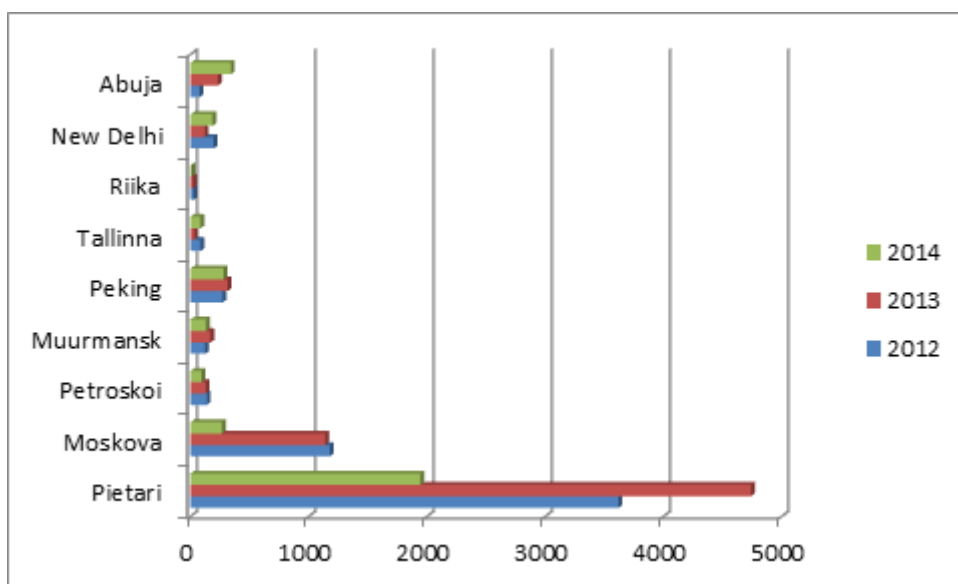
Laittoman maahantulon kokonaispaineeseen tai muuhun laittomaan toimintaan liittyen Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilötoiminnan kautta on pystytty estämään vuoden 2014 aikana yhteensä 3336 henkilön pääsy Suomeen tai Suomen myöntämien viisumien avulla muihin Schengen-maihin. Määrä puolittui vuoteen 2013 verrattuna. Merkittävä vähennys tilastossa selittyy viisumihakemusten määrän romahduksella Venäjän edustustoissa.

Suomen pääkonsulaatti Pietarissa on viisumihakemusten vähenemisestä huolimatta edelleen estotilaston huipulla omassa sarjassaan. Pietarissa rajavartiolaitoksen yhdyshenkilön esityksiin perustuvia kielteisiä viisumipäätöksiä tehtiin 1944. Venäjää lukuun ottamatta, muissa toimipisteissä näkyvät muutokset ovat normaalia kausivaihtelua.

Ulkoasiainministeriön, Maahanmuuttovirasto, Poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteinen maahanmuuttoalan yhdyshenkilö toimi Abujassa kesäkuun loppuun saakka. Loppuvuoden hän toimi vain Rajavartiolaitoksen rahoituksella. Rajavartiolaitoksen on tarkoitus jatkaa Abuja yhdyshenkilön toimintaa vuonna 2015 yhteisenä sisäisen turvallisuuden rahaston hankkeena yhdessä ulkoasiainministeriön kanssa. Vastaava muutos koskee myös New Delhin yhdyshenkilöä.

Yhdyshenkilöt ovat edelleen kouluttaneet lentoliikenteenharjoittajien henkilöstöä laittoman maahanmuuton torjuntaan uusien reittien avaamiseen liittyen. Näin tehtiin vuonna 2014 Phuketissa ja Krabissa. Lisäksi henkilöstöä kertauskoulutettiin Pekingissä, Xianissa, Chongqingissa, Sanghaissa, Hong Kongissa, Singaporessa, Hanoissa ja Bangkokissa.

YHDYSHENKILÖIDEN ESITYKSIIN PERUSTUVAT VIISUMIESTOT EDUSTUSTOITTAIN:



Poliisiyhdyshenkilöitä oli vuonna 2014 sijoitettuna eri maihin yhteensä kahdeksan⁸. Lisäksi kaksi poliisin yhdyshenkilöä on sijoitettu osa-aikaisesti kohteisiinsa (Murmansk ja Petroskoi) ja kaksi toimii niin sanottuna liikkuvana yhdyshenkilönä Baltian maissa ja Espanjassa. Maahantulolupiin keskittyvä poliisihenkilö on sijoitettuna Suomen Pietarin pääkonsulaattiin tukemaan maahantulolupaprosessia ja estämään väärinkäytöksiä. Yhdyshenkilö on ollut mukana selvittämässä noin 700 kielteiseen päätökseen johtanutta viisumihakemusta.

Poliisin yhdyshenkilöiden ensisijaisena tehtävänä on operatiiviseen rikostorjuntaan liittyvien poliisin rikostiedustelu- ja analyysimääräyksen mukaisten tietojen hankinta yhteistyössä asemamaan viranomaisten kanssa sekä yksittäisten poliisioperaatioiden tukeminen välittämällä virka- ja oikeusapupyynnöitä ja jouduttamalla mahdollisuuksien mukaan niiden toteuttamista sekä varmistamalla omalta osaltaan Suomen ja asemamaan poliisiviranomaisten yhteistyön sujuvuus ja tuloksellisuus. Lisäksi yhdyshenkilöiden toimenkuvaan kuuluu olennaisena osana asemamaasta saatavan rikostiedustelullisen informaation välittäminen Suomen poliisille muun muassa rikostrendeistä, tekotavoista ja mahdollisista rikollisryhmistä. Keskeisimpiä paikkoja laittoman maahantulon torjunnan kannalta ovat Peking, Moskova ja Europol Haagissa. Lisäksi poliisilla on käytettävissä kymmeniä yhteispohjoismaisia PTN-yhdyshenkilöitä, joita on hyödynnetty muun muassa laittoman maahantulon järjestämisrikosten esitutkinnoissa.

Vuonna 2014 Suojelupoliisilla on ollut sijoitettuna yhdyshenkilö Nairobissa Keniassa. Yhdyshenkilön tehtäviin on kuulunut Suojelupoliisin toimialaan liittyvien tehtävien lisäksi avustaa Suomen Nairobissa suurlähetystä viisumi- ja maahantulolupien käsittelyssä ja muissa lupa-asioissa sekä tukea soveltuvin osin muuta kansallista rikostorjuntaa mm. laittomaan maahanmuuttoon liittyvissä kysymyksissä.

Maahanmuuttovirasto ei tällä hetkellä osallistu yhdyshenkilötoimintaan rahoittajatahona. Yhdyshenkilöiden hyödyllisyys laittoman maahantulon torjunnan kannalta keskeisissä paikoissa tunnustetaan kuitenkin yleisesti. Toimenpiteet muiden viranomaisten toimivaltaan kuuluvissa asioissa vaikuttavat suoraan Maahanmuuttovirastossa käsiteltäviin asioihin; tapaukset eivät ehkä edes päädy Maahanmuuttoviraston arvioitaviksi.

⁸ Interpol, Europol (2), Moskova, Pietari (2), Tallinna, Peking.

Maahanmuuttovirastossa yhdyshenkilöiden osaamista on käytetty erityisesti oleskelulupa-asioiden yhteydessä asiakirjatutkinnan, taustaselvitysten ja haastatteluiden apuna. Jatkossa voisi olla tarpeen tehdä enemmän yhteistyötä myös turvapaikka-asioissa, esimerkiksi tiedonhankinnassa. Lisäksi Maahanmuuttoviraston maatietopalvelu voisi tehdä aktiivisemmin yhteistyötä yhdyshenkilöiden kanssa lähtömaatiedon selvittämisessä.

Yhdyshenkilön paikallaolo lisää aina myös edustuston henkilökunnan osaamista sekä koulutusten että käytännön yhteistyön kautta. Tästä on suoraa hyötyä viisumiasioiden lisäksi myös oleskelulupa-asioissa. Haasteena on kuitenkin edustuston henkilöstön kierto muutaman vuoden välein. Jos yhdyshenkilö on yhdessä paikassa vain muutaman vuoden, on pystyttävä varmistamaan, että edustuston käyttöön saatu osaaminen välittyy myös seuraaville virkailijoille.

8 MAASTA POISTAMISPÄÄTÖKSET

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi, käännättämiseksi, maasta karkottamiseksi tai esitettävä 149 b §:ssä tarkoitettu vaatimus siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää käännättämisestä kolmen kuukauden kuluessa ulkomaalaisen maahantulosta. Tätä myöhemmin poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen käännättämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jollei Maahanmuuttovirasto ole jo ryhtynyt toimenpiteisiin ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Kolmen kuukauden aikarajasta riippumatta poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää käännättämisestä myös siinä tapauksessa, että kolmannen maan kansalainen ei ole noudattanut 149 b §:n mukaista vaatimusta siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon.

8.1 KARKOTTAMISPÄÄTÖKSET

Kun ulkomaalaisella on tai on ollut oleskelulupa (EU-kansalaisten oleskeluoikeus on rekisteröity tai EU-kansalaisen perheenjäsenellä on oleskelukortti), ja hänet päätetään poistaa maasta, kyse on maasta karkottamisesta. Karkottaminen voi olla joko rikosperusteinen tai luvattomaan oleskeluun perustuva. Vuonna 2014 vireytettiin yhteensä 418 karkottamisasiaa, joista 69 % avattiin luvattoman oleskelun ja 31 % rikosten perusteella (vuonna 2013 luvaton oleskelu 64 % ja rikokset 36 %).

Vuosi	Vireille tulleet karkottamisasiat	Päätökset	
		ei karkoteta	karkotetaan*
2011	382	160	214
2012	344	134	222
2013	442	107	273
2014	418	138	258

Eniten karkottamispäätöksiä tehtiin vuonna 2014 Irakin (16 ei karkoteta, 27 karkotetaan), Venäjän (9 ei karkoteta, 30 karkotetaan) ja Viron (22 ei karkoteta, 17 karkotetaan) kansalaisille. Vuonna 2013 eniten päätöksiä tehtiin venäläisille (8 ei karkoteta, 20 karkotetaan), irakilaisille (13 ei karkoteta, 30 karkotetaan) ja virolaisille (2 ei karkoteta, 23 karkotetaan).

8.2 KÄÄNNYTTÄMISPÄÄTÖKSET JA PÄÄSYN EPÄÄMISET

Pääsyn epäämisellä tarkoitetaan kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla siten kuin siitä säädetään Schengenin rajasäännösten 13 artiklassa. Käännättämispäätöksiä voidaan tehdä maahantulon edellytysten puuttuessa tai sisämaassa ulkomaalaislaissa säädetyin perustein.

Poliisi, Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto päättivät vuonna 2014 käännättää tai evätä

pääsyn yhteensä 5 654 henkilöltä. Päätöksistä teki poliisi 713, Rajavartiolaitos 1 571⁹ ja Maahanmuuttovirasto 3 370. Vuonna 2013 samat viranomaiset päättivät käännättää yhteensä 5 992 henkilöä (poliisi 667, Rajavartiolaitos 1 648 ja Maahanmuuttovirasto 3 677)¹⁰.

Yleisimmin käytetty käännättämisperuste tai pääsyn epäämisperuste rajatarkastuksissa oli rajanylitykseen oikeuttavan matkustusasiakirjan tai vaadittavan viisumin puuttuminen.

Maahanmuuttoviraston vuonna 2014 tekemistä yhteensä 3 370 käännättämiseen johtaneesta päätöksestä 462 tapauksessa henkilö päätettiin käännättää kielteisen oleskelulupapäätöksen ja 2 101 kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä. Noin 740 henkilöä päätettiin käännättää poliisin tai Rajavartiolaitoksen esityksestä joko luvattoman oleskelun (noin 60) tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisen (noin 680) takia. Lisäksi jonkin verran päätöksiä on tehty dublin-asetuksen perusteella henkilölle, joka on oleskellut Suomessa laittomasti mutta hakenut turvapaikkaa jostain asetusta soveltavasta valtiosta (kts. tarkemmin dublin-asetuksesta luvussa 3).

Luvattoman oleskelun perusteella poliisin ja Rajavartiolaitoksen tekemistä noin 60 esityksestä ja niihin tehdyistä päätöksistä lähes kaikki tehtiin kolmannen maan kansalaisille. EU-kansalaisilla on vapaan liikkuvuuden perusteella vahva oleskeluoikeus maassa, minkä takia heidän käännättämisensä tulee ajankohtaiseksi lähinnä tilanteissa, joissa heillä on Suomen määräämä voimassa oleva maahantulokiello. Maahantulokiellossa olevien EU-kansalaisten käännättämispäätökset tekee lähes poikkeuksetta poliisi tai Rajavartiolaitos, ei Maahanmuuttovirasto. Poliisi ja Rajavartiolaitos käännättivät vuonna 2014 noin 400 maahantulokiellossa ollutta EU-kansalaista.

Rikoksissa (yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantaminen) selkeästi suurin ryhmä oli aikaisempien vuosien tapaan omaisuusrikokset (2014 yhteensä noin 350) ja seuraavaksi suurin ryhmä huumausainerikokset (2014 yhteensä noin 140). Näiden lisäksi rattijuopumus, väärennys, petos, savukkeiden salakuljetus ja väkivaltarikokset olivat toistuvasti erillisten käännättämispäätösten perusteena. Laittoman maahantulon järjestäminen oli perusteena 19 kertaa, mikä on yli kaksi kertaa enemmän kuin vuonna 2013 (9 kertaa). Ihmiskaupparikos ei vuonna 2014 ollut käännättämisen perusteena kertaakaan.

8.3 MAAHANTULOKIELLOT

Schengenin tietojärjestelmässä (SIS) on tiedot kaikista Schengen-alueelle maahantulokieltoon määrätystä henkilöistä. Lisäksi kansallisena annetut maahantulokiellet (esimerkiksi EU-kansalaisia koskevat) tallennetaan UMA -järjestelmään. Maahantulokieltoon määrättyjä henkilöitä tavataan Suomen viranomaisten toimesta sekä Schengen-alueen sisällä että Schengen-alueen ulkopuolella Suomen edustustoissa.

Schengen-alueen laajuisen maahantulokiellon lisäksi Schengen-valtio voi määrätä kansallisen maahantulokiellon EU-kansalaiselle tai poikkeustapauksessa myös kolmannen maan kansalaiselle. Suomessa oli vuoden 2014 lopussa voimassa 5185 kansallista maahantulokieltoa ja 2 699 Schengen -maahantulokieltoa.

Maahantulokieltoja määrättiin vuonna 2014 yhteensä 2 545, näistä Maahanmuuttoviraston määräyksestä 2078, poliisin toimesta 302 ja Rajavartiolaitoksen 165. Määrä pysyi suunnilleen vuoden 2013 tasolla, jolloin maahantulokieltoja määrättiin yhteensä 2 757 kappaletta (Maahanmuuttovirasto 2 263, poliisi 285 ja RVL 208).

Maahanmuuttoviraston vuonna 2014 määräämistä 2 078 maahantulokiellosta noin

⁹ Sisältää käännättämispäätökset ja pääsyn epäämiset.

¹⁰ Lähde UMA-rekisteri.

120 määrättiin karkottamispäätöksen ja noin 1950 käännättämispäätöksen yhteydessä. Käännättämispäätöksistä yli 1200 liittyi turvapaikka-asian yhteydessä tehtyyn käännättämispäätökseen. Kolmannen maan kansalaisten rikoksiin syyllistymisen perusteella Maahanmuuttovirasto määräsi poliisin tai Rajavartiolaitoksen esityksestä noin 210 maahantulokieltoa. Eniten määrättiin viiden vuoden maahantulokieltoja (yli 100). Törkeästä tai ammattimaisesta rikollisuudesta määrättävä toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto määrättiin yli 60 henkilölle. Kyseessä oli useimmiten huumausainerikos. Lisäksi kolmannen maan kansalaisille määrättiin yli 100 maahantulokieltoa luvattoman oleskelun perusteella joko kielteisen oleskelulupapäätöksen jälkeen tai henkilön oleskellessa maassa laittomasti siten, että hän ei ollut edes hakenut oleskelulupaa.

Euroopan unionin kansalaisille määrättiin vuonna 2014 kansallinen maahantulokielto lähes 470 tapauksessa. Yleisin oli joko kahden tai viiden vuoden maahantulokielto, joita molempia määrättiin lähes 70 tapauksessa. Kahden vuoden maahantulokieltoja määrättiin useimmiten lievissä omaisuusrikoksissa (esim. joitain varkauksia) ja lievissä huumausainerikoksissa (esim. Khatin salakuljetus). Viiden vuoden maahantulokieltoja määrättiin ennen kaikkea omaisuusrikoksista. Kymmenen tai sitä useamman vuoden maahantulokieltoja määrättiin lähes 70 kertaa (yleensä törkeitä huumausaine- tai omaisuusrikoksia). Pitkien maahantulokieltojen määrä on kasvanut vuodesta 2013, jolloin niitä määrättiin vain noin 40. Kasvua on ollut erityisesti omaisuusrikosten osalta, mikä liittyy ainakin osin törkeitä varkauksia ammattimaisesti tehneisiin henkilöihin ja ryhmiin. EU-kansalaisista maahantulokieltoja on määrätty viime vuosina eniten virolaisille (vuonna 2014 yhteensä 152), romanialaisille (vuonna 2014 yhteensä 150) ja liettualaisille (vuonna 2014 yhteensä 52).

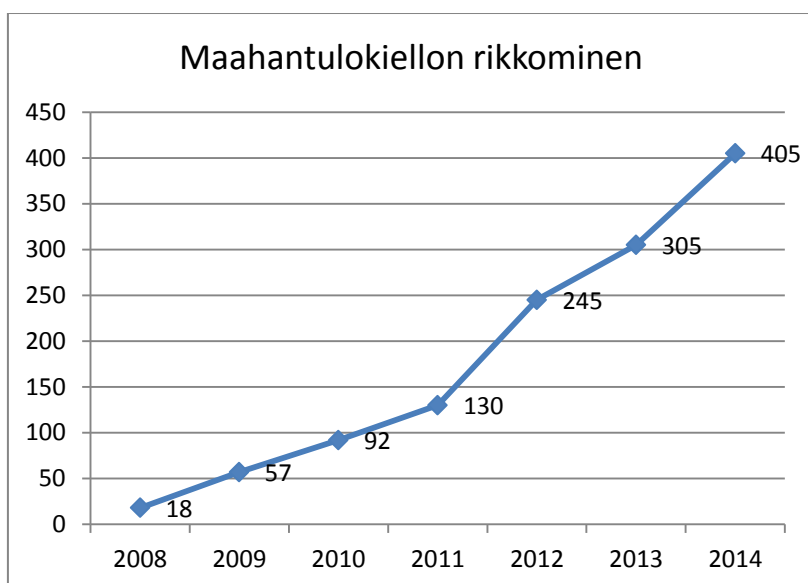
8.3.1 Maahantulokiellon rikkominen

Vuodesta 2012 alkaen Suomessa tavattujen kansallisessa maahantulokiellosta huolimatta Suomessa oleskelevien henkilöiden määrä on lisääntynyt huomattavasti. Tyypillinen tekotapa maahantulokiellon rikkomiseen liittyen on se, että kansalliseen maahantulokieltoon määrätty lähialueelta Suomeen matkustava EU-kansalainen käy toistuvasti Suomessa maahantulokiellosta huolimatta ja jatkaa täällä rikollista toimintaansa. Maahantulokiellossa oleva EU-kansalainen käännytetään maasta ja hänelle määrätään sakko useimmiten ulkomaalaisrikkomuksesta.



Kuvio: Ulkomaalaisrikkomusten 2007–2014. Lähde: Poliisin tilastotietojärjestelmä.

Maahantulokieltorikkomus näkyy poliisin tilastotietojärjestelmässä ulkomaalaisrikkomuksen tekotapana, ei erillisenä rikosnimikkeenä. Seuraavan kuvion luvut ovat suuntaa antavia, mutta tarjoavat yleiskuvan siitä, miten maahantulokieltorikkomusten määrä on viime vuosien aikana kehittynyt.



Kuvio 2. Ulkomaalaisrikkomukset, joiden tekotapana maahantulokiellon rikkominen 2008–2014 (arvio). Lähde: Poliisin tilastotietojärjestelmä.

Maahantulokiellon rikkomisten osuus kaikista ulkomaalaisrikkomuksista on kasvanut merkittävästi viimeisen viiden vuoden aikana ja erityisesti vuodesta 2011 lähtien. Vuonna 2014 maahantulokiellon rikkomisesta kirjattiin 405 rikosilmoitusta tai rangaistusvaatimusta. Yhä suurempi osa maahantulokiellon rikkomisen perusteella annetuista ulkomaalaisrikkomuksista määrätään EU-kansalaisille. Vuonna 2012 tapauksista noin sadassa tekijä oli unionin kansalainen, kun vuonna 2014 tekijöistä yli 350 oli unionin kansalaisia, lähes kaikissa tapauksissa kyse oli Viron kansalaisesta.

Suomessa tyypillinen maahantulokieltotaan rikkova ja sen perusteella ulkomaalaisrikkomuksesta tuomittu on Viron tai muun Itä-Euroopan maan kansalainen, joka on rikkonut maahantulokieltotaan jo aikaisemminkin. Kiinni jääneet henkilöt työskentelevät usein Suomessa, syylistyvät jossain vaiheessa oleskeluaan rikoksiin ja saavat tämän perusteella maahantulokiellon. Sisärajavalvonnan puuttuessa henkilöt rikkovat maahantulokieltotaan toistuvasti. Maahantulokiellon rikkominen tulee poliisin tietouteen yleensä rikoksen selvittämiseen tai yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvän poliisitehtävän yhteydessä.

Maahantulokiellon rikkomisen paljastaminen edellyttää aktiivista paljastavaa toimintaa lainvalvontaviranomaisilta. Esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksen tiivistettyä valvontaan liittyvää yhteistyötä Rajavartiolaitoksen ja Tullin kanssa, tavattiin Tallinnan ja Helsingin välisestä laivamatkustusliikenteestä viikoittain henkilöitä, joilla on maahantulokieltota Suomeen. Samat henkilöt saattavat jäädä kiinni jopa 8–9 kertaa tultuaan laivalla maahan.

Suomessa maahantulokiellon rikkomista ei ole kriminalisoitu omana tekemuotonaan vaan teko on rangaistava ulkomaalaisrikkomuksena, josta enimmäisrangaistus on sakko. Ruotsissa maahantulokiellon rikkomisesta annettava enimmäisrangaistus on vuosi vankeutta, Norjassa kaksi vuotta vankeutta ja Tanskassa kolme vuotta vankeutta. Suomen rangaistustaso on siis muita Pohjoismaita alempana. Maahantulokieltorikkomukset ovat herättäneet keskustelua Tanskassa ja Norjassa viime vuosien aikana ja molemmissa maissa enimmäisrangaistusta on nostettu. Tanskassa maahantulokiellon rikkomisen enimmäisrangaistusta on nostettu vuonna 2009 kahteen vuoteen ja vuonna 2011 kolmeen vuoteen.

Norjassa maahantulokiellon enimmäisrangaistusta nostettiin 10.1.2014 voimaan tulleella lailla sakosta tai enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistuksesta sakkoon tai enintään kahden vuoden vankeusrangaistukseen. Enimmäisrangaistuksen nostolla pyrittiin kiristämään rangaistuksen normaalitasoa. Lakimuutoksen jälkeen normaalitapauksissa rangaistuksen tulee olla ensimmäisen rikkomuksen jälkeen vähintään yksi vuosi vankeutta ja toistetun rikkomuksen jälkeen vähintään vuosi ja kuusi kuukautta vankeutta. Enimmäisrangaistuksen nostamista pidettiin tarpeellisena, koska maahantulokieltorikkomusten määrä on Norjassa selvästi noussut viime vuosien aikana, ja tämän on nähty muodostuneen kasvavaksi sosiaalisesti ongelmaksi. Maahantulokieltorikkomusten määrän epäiltiin kasvavan myös jatkossa globalisaation edetessä ja kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyessä. Enimmäisrangaistuksen nostamisella on uskottu olevan ennaltaehkäiseviä vaikutuksia. Esityksellä on haluttu parantaa maasta poistamisjärjestelmän ja matkustusrajoitteiden uskottavuutta sekä varmistaa, etteivät rikoksiin syyllistyneet ulkomaalaiset palaa Norjaan.

Tanskassa lainmuutos nähtiin tarpeellisena, koska maahantulokieltota toistuvasti rikkovien ulkomaalaisten kasvavan määrän katsottiin osoittavan, ettei rangaistuskäytäntö toimi riittävänä pelotteena. Minimirangaistuksen nostolla pyrittiin myös siihen, että henkilö voidaan lähettää kotimaahansa suorittamaan tuomionsa loppuun. Euroopan neuvoston yleissopimuksen nojalla tuomittu voidaan siirtää suorittamaan annettua rangaistusta kotimaahansa ainoastaan, jos tuomitulla on suorittamatta rangaistuksesta vähintään kuusi kuukautta. Myös Norjan lakiehdotuksesta käydyssä keskustelussa otettiin esiin, että rangaistuksen normaalitason tiukentamisen myötä tuomitujen siirtäminen suorittamaan tuomiota kotimaahansa tulisi mahdolliseksi. Norjan lakimuutos on epäilemättä syy keskustelun alkamiseen Tanskassa. Ruotsissa vastaavanlaista keskustelua ei ilmeisesti ole ollut käynnissä.

Sisäministeriön maahanmuutto-osastolla laaditun selvityksen mukaan¹¹ poliisin tilastot osoittavat, että maahantulokieltorikkomukset ovat lisääntyneet myös Suomessa. Norjassa ja Tanskassa tehtyjen lakialoitteiden taustalla on ollut samansuuntainen kehitys rikostilastoissa. Suomessa maahantulokiellon rikkomiset liittyvät pääasiassa lähialueiden kansalaisiin, erityisesti Viron kansalaisiin, jotka pääsevät ylittämään sisärajan ilman viranomaiskontrollia. Nämä henkilöt rikkovat maahantulokieltota usein toistuvasti. Henkilön jäädessä kiinni maahantulokiellon rikkomisesta hänet poistetaan maasta ja hänelle määrätään rangaistuksena

11 Selvitys maahantulokiellon rikkomisesta määrättävästä rangaistuksesta Suomessa 2014.

ulkomaalaisrikkomuksesta sakko. Osa henkilöistä jättää sakon maksamatta. EU-kansalaisena henkilö palautetaan kotimaahansa, josta hänen on jälleen helppo ylittää valvomaton sisäraja ja saapua Suomeen maahantulokiellosta huolimatta.

Selvityksessä todetaan, että ulkomaalaisrikkomusten määrä on muutaman viime vuoden aikana kasvanut merkittävästi ja osa tästä kasvusta selittyy nimenomaan maahantulokiellon rikkomisten lisääntymisellä. Poliisin ulkomaalaisvalvonta on viime vuosien aikana kehittynyt ja siitä on tullut yhä enemmän osa poliisin päivittäistä perustoimintaa. Myös ulkomaalaisrikkomukset pystytään tunnistamaan entistä paremmin ja tämä voi osaltaan selittää tilastoissa näkyvän ulkomaalaisrikkomusten määrän kasvua. Ulkomaalaisvalvonnassa tehtävä työ on kuitenkin tehotonta, jos valvonnassa kiinni jääneet henkilöt eivät koe rikkomuksesta saatua rangaistusta pelotteena vaan saapuvat toistuvasti maahan kiellon vastaisesti.

Maahantulokieltojen valvonta ja kieltojen noudattamatta jättämisestä seuraava prosessi työllistää sekä poliisia, rajavartiolaitosta että Maahanmuuttovirastoa. Ulkomaalaisvalvonnan tehokkuuden ja viranomaistoiminnan vaikuttavuuden kannalta olisi tärkeää, että lain nojalla määrättävä seuraamus maahantulokiellon rikkomisesta toimisi ennalta ehkäisevästi.

Selvityksen perusteella voidaan muun muassa todeta, että tulisi selvittää, olisiko mahdollista säätää erillinen rangaistus maahantulokiellon rikkomisesta. Tällä voitaisiin mahdollisesti kattaa sekä nykylainsäädännössä ulkomaalaisrikkomukseen sisältyvät elementit että valtionrajarikokseen sisältyvät perusteet. Vapaan liikkuvuuden direktiivi asettaa joitakin edellytyksiä liittyen unionin kansalaisille määrättäviin maahantulokieltoihin, mutta rangaistuskäytäntöä on mahdollista selkeyttää ja tehostaa direktiivin puitteissa.

Kansalliset maahantulokiellot eivät näy SIS-järjestelmässä, vaan ne tallennetaan UMA-järjestelmään¹². Maahantulokiellon noudattamisen valvonnan vuoksi tiedot maahantulokiellosta tulisi näkyä myös poliisin kenttäpartioiden käyttämistä tietojärjestelmästä (Patja/Vitja).

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa muuttui 1.1.2014. Uutena asiana lakiin lisättiin mahdollisuus syöttää poliisiasiain tietojärjestelmään tiedot kansallisesta maahantulokiellosta (2 § 3 momentin 2 kohta). Poliisihallitus on käynnistänyt toimet sen selvittämiseksi, miten uudet maahantulokiellot voitaisiin tallentaa Poliisiasiain tietojärjestelmään ja miten voimassa olevat vajaa 6000 kansallista maahantulokieltoa saataisiin siirrettyä poliisin järjestelmään.

12 Ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmä eli ulkomaalaisrekisteri on henkilörekisteri, jota pidetään ja käytetään ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten. Ulkomaalaisrekisteriä käytetään UMA-tietojärjestelmällä.

9 MAASTA POISTAMISPÄÄTÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Maastapoistamispäätösten tehokas täytäntöönpano toimii ennalta estävänä tekijänä laittomalle maahantulolle ja laittoman maahantulon järjestämiselle. Laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman tavoitteiden mukaan poistamispäätösten täytäntöönpanoa tulee nopeuttaa lyhentämällä jonoja haastaviin palautusmaihin. Viranomaisten tulee myös luoda kontaktit näiden maiden viranomaisiin. Maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon nopeus on tärkeää sekä asiakkaan oikeusturvan että laittoman maahantulon torjunnan näkökulmasta.

Maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon vastuunjako koskevan Poliisihallituksen antaman määräyksen mukaisesti tiettyjen maasta poistamisen täytäntöönpanoon liittyviä vastuita on keskitetty Helsingin ja Kaakkois-Suomen poliisilaitoksille. Helsingin poliisilaitos vastaa lisäksi ulkomaalaisen maasta poistamisen täytäntöönpanoa koskevien toimenpiteiden seurannasta, tilastoinnista ja raportoinnista.

Sisäministeriön johdolla on käyty neuvotteluja haastavien palautusmaiden kanssa takaisinottoa koskevista yhteistyöpöytäkirjoista. Toteutuessaan nämä voisivat nopeuttaa päätösten täytäntöönpanoa. Myös poliisi pyrkii omalla toiminnallaan tehostamaan maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoa. Tätä tarkoitusta varten Helsingin poliisilaitoksessa jatkuu EU:n paluurahaston rahoittama POSID -hanke, jonka tarkoituksena oli tehostaa maasta poistettaviksi määrättyjen henkilöiden identifiointia ja matkustusasiakirjojen hankintaa kolmansien maiden lähetystöistä ja maahanpääsystä vastaavilta viranomaisilta. Hankkeen kolmannelle rahoituskaudelle oli myönnetty rahoitusta ajalle 1.1.2014–31.12.2014.

Hankkeessa kehitettiin suhteita kolmansien maiden lähetystöihin ja maahanpääsystä vastaaviin viranomaisiin sekä Suomen ulkomailla sijaitseviin lähetystöihin palautusten mahdollistamiseksi ja tehostamiseksi. Hanke tuotti myös maakohtaista tietoa identifiointista ja matkustusasiakirjojen hankinnasta valtakunnallisesti viranomaisten käyttöön.

Kolmannen rahoituskauden aikana poistettavaksi määrättyille henkilöille hankittiin 141 matkustusasiakirjaa tai paluun edellyttämää hyväksyntää paikallisviranomaisilta 32 eri maasta. Ensimmäisen rahoituskauden aikana vuonna 2012 vastaava luku oli 88 matkustusasiakirjaa tai hyväksyntää 20 eri maasta ja toisen rahoituskauden aikana (vuosi 2013) 127 matkustusasiakirjaa tai hyväksyntää 28 eri maasta.

Hankkeen aikana todettiin takaisinottosopimusten hyödyllisyys henkilöllisyyden selvittämisessä ja matkustusasiakirjojen hankkimisessa.

Hankkeen päättymisen jälkeen parhaiksi havaitut käytännöt siirretään Helsingin poliisilaitokselle perustettavan identifiointitoiminnon työkaluiksi ja toiminto otetaan osaksi jokapäiväistä poliisitoimintaa vuoden 2015 alussa. Vuonna 2015 Helsingin poliisilaitos toteuttaa puolivuotisen EU-rahoitteisen hankkeen, jonka aikana järjestetään seminaari parhaista käytännöistä, joihin EU-hankkeet ovat johtaneet.

Vuonna 2014 maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon seurannassa siirryttiin vaiheittain uuteen tilastointijärjestelmään¹³. Sen vuoksi aiempien vuosien tilastot eivät ole täysin vertailukelpoisia vuoden 2014 tilastojen kanssa.

13 Vuodesta 2014 alkaen maastapoistotilastot perustuvat Umasta saataviin tietoihin. Tätä aikaisemmin tilastot saatiin HPL:n ylläpitämästä maastapoistorekisteristä.

Vuonna 2014 poliisi poisti Suomesta 2802 maasta poistamispäätöksen saanutta ulkomaalaista. Maasta poistamispäätösten saaneita henkilöitä palautettiin selvästi eniten Viroon (644 henkilöä). Seuraavaksi eniten palautettiin Venäjälle ja Italiaan. Eniten vuonna 2014 palautettiin Suomesta Viron, Venäjän ja Irakin kansalaisia. Vuonna 2014 Ukraina nousi kymmenen eniten palautetun kansalaisuuden (6.) ja maasta poistamisten kohdemaan (7.) joukkoon. Syynä tähän on ukrainalaisten määrän lisääntyminen turvapaikanhakijoina. Muilta osin kohdemaat ovat pysyneet melko samoina verrattuna vuoteen 2013. Liettua ja Serbia ovat pudonneet pois listalta ja tilalle tulivat Ukraina ja Saksa.

Maasta poistettujen kansalaisuuksien TOP-10 listalla gambialaisten määrä on lähes tuplaantunut, mikä johtuu huumausainerikoksiin syyllistyneiden henkilöiden maasta poistamisesta. Myös albanialaiset ovat uutena kansalaisuutena eniten maasta poistettujen listalla.

TOP-10 maasta poliisin maasta poistamien kohdemaat 2014

Viro	641
Venäjä	353
Italia	230
Ruotsi	113
Espanja	110
Romania	88
Ukraina	74
Irak	72
Saksa	63
Kosovo	59

TOP-10 poliisin maasta poistamien henkilöiden kansalaisuus 2014

Viro	403
Venäjä	368
Irak	249
Romania	151
Nigeria	118
Ukraina	103
Kansalaisuudeton	101
Gambia	97
Albania	67
Valko-Venäjä	55

Täytäntöönpanotoiminnan kannalta haasteellisia maita ovat edelleenkin Afganistan, Irak ja Somalia sekä useat Afrikan valtiot. Täytäntöönpanokelpoisia käännytyspäätöksiä edellä mainittuihin maihin on tällä hetkellä kymmenittäin vaikkakin maasta poistamisen estymisen vuoksi myönnetään myös tilapäisiä oleskelulupia.

Vuonna 2014 Afganistaniin palautettiin kaksi henkilöä ja Irakiin 74 henkilöä. Somaliaan tai Somalimaahan palautukset perustuvat vapaaehtoiseen paluuseen. Poliisin tietojen mukaan vuonna 2014 ei kukaan maasta poistamispäätöksen saanut ole palannut vapaaehtoisesti Somaliaan tai Somalimaahan.

Joihinkin Afrikan valtioihin kotimatkatodistusten saaminen on vaikeutunut. Tämän myötä myös täytäntöönpanoviiveet ovat kasvaneet ja täytäntöönpanot yleensäkin vaikeutuneet. Lisäksi on valtioita, jotka eivät ota vastaan kansalaisiaan, vaikka kansalaisuus olisi varma. Näiden maiden kohdalla tehokas maasta poistamispäätösten täytäntöönpano edellyttäisi toimivien takaisinottosopimusten solmimista ja tehostetumpaa yhteistyötä kohdemaan kotimatkatodistuksia myöntävien viranomaisten kanssa.

Vuoden 2014 lopulla maasta poistamisen täytäntöönpanoa odottavien määrä oli noin 350 henkilöä.¹⁴

Maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon turvaamiseksi joudutaan toisinaan käyttämään ulkomaalaislain mukaista säilöönottoa. Säilöönotto on aina viime sijainen turvaamistoimi ja sitä käytetään vain, jos muiden ulkomaalaislain mukaisten turvaamistoimien ei katsota riittävän.

Suomessa on pitkään ollut tilanne, jossa 40-paikkainen Suomen ainoa säilöönottoyksikkö on ollut täynnä ja ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja on jouduttu sijoittamaan poliisin tiloihin. Lokakuussa 2014 otettiin käyttöön Joutsenon säilöönottoyksikkö, jossa on 30 asiakaspaikkaa. Perheet ja haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt pyritään sijoittamaan ensisijaisesti Joutsenoon. Alustavat kokemukset Joutsenon säilöönottoyksikön käyttöön otosta ovat olleet positiivisia. Joutsenon käyttöönoton myötä ulkomaalaisia ei ole enää säilytetty poliisin tiloissa muutoin kuin muutamassa yksittäisessä tapauksessa (ulkomaalainen on otettu säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä tai ulkomaalainen on siirretty säilöönottoyksikön johtajan pyynnöstä tilapäisesti poliisin pidätystiloihin). Säilöönottoyksikön avaamisella on positiivisia vaikutuksia myös maastapoistamispäätösten täytäntöönpanon tehokkuuteen.

Maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon vastuunjako koskevan Poliisihallituksen antaman määräyksen mukaisesti Helsingin poliisilaitos vastaa edelleen säilöönottoyksiköiden asiakaspaikkatilanteen koordinoinnista ja antaa tarvittaessa ohjeita säilöön otettujen sijoittamisesta. Säilöön otetut pyritään sijoittamaan suoraan sopivampaan ja tarkoituksenmukaisempaan säilöönottoyksikköön. Säilöönottoyksikköä valittaessa otetaan huomioon, ettei ylimääräisiä kuljetuskustannuksia aiheutuisi.

Enemmistö säilöönottoyksiköiden asiakkaista sijoittuu Metsälän säilöönottoyksikköön johtuen säilöönottopäätöksen tehneen poliisilaitoksen sijainnista ja sijoituksen tarkoituksenmukaisuudesta jatkotoimenpiteiden kannalta. Sellaisten säilöön otettujen siirtämistä Metsälästä Joutsenon säilöönottoyksikköön on pyritty ja pyritään välttämään, joiden maasta poistuminen tulee toteutumaan pian tai joiden maasta poistamisen matkajärjestelyt on aloitettu Helsingin poliisilaitoksella.

Helsingin poliisilaitos vastaa Metsälän säilöönottoyksikköön sijoitettujen ja Kaakkois-Suomen poliisilaitos Joutsenon säilöönottoyksikköön sijoitettujen säilöön otettujen maasta poistamisesta. Säilöön otettujen maasta poistamiset on toteutettu suurimmalta osin pääkaupunkiseudun rajanylityspaikkojen kautta (Helsinki-Vantaan lentokenttä tai Helsingin satama).

14 Tämä luku ei sisällä sellaisia ulkomaalaisia, jotka ovat kadonneet tai ovat suorittamassa vankeusrangaistusta tai joiden maasta poistamisen täytäntöönpanon tuomioistuin on kieltänyt.

10 TYÖSUOJELUVIRANOMAISET LAITTOMAN MAAHANTULON TORJUNNASSA

Työsuojeluviranomaisen (aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden) ulkomaalaisvalvonta ja -tarkastukset kohdistuvat työnantajiin. Valvonta kohdistuu erityisesti siihen, että työnantajat käyttävät sellaista työvoimaa, jolla on työnteko-oikeus Suomessa ja että työnantajat noudattavat ulkomaisten työntekijöiden työsuhteissa Suomen lainsäädännön mukaisia vähimmäisehtoja. Lisäksi työsuojeluviranomaisen tehtäviin kuuluu valvoa, että työnantajat käyttävät sellaisia alihankkijoita ja työvoiman vuokraajia, jotka ovat huolehtineet yhteiskuntavelvoitteistaan. Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden vähimmäisehtojen toteutumista (työehtoja) ja työturvallisuusmääräysten noudattamista valvotaan samalla tavalla kuin suomalaistenkin.

Osana työsuojeluviranomaisten toteuttamaa ulkomaalaisvalvontaa 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.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue (työsuojeluviranomainen) on kohdistanut ulkomaalaisvalvontaa niille keskeisille toimialoille, joissa esiintyy eniten harmaata taloutta. Painopisteet ovat olleet rakentamisen, majoituksen ja ravitsemuksen, kiinteistöhuollon ja kuljetuksen toimialoilla. Valvontaa on kohdennettu myös muille toimialoille työsuojeluviranomaiselle saapuneiden vihjeiden perusteella.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue teki vuonna 2014 n. 770 tarkastusta, jotka kohdistuivat ulkomaisen työvoiman käyttöön. Noin 600 tarkastuksessa valvottiin ulkomaisten työntekijöiden työnteko-oikeutta. Tarkastuksissa havaittiin 14 sellaista luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvää rikkomusta, jotka johtivat ilmoitukseen poliisille. Ilmoituksia tehtiin eniten rakentamisen ja kiinteistöhuollon toimialoilta.

Ulkomaalaistarkastuksia tekevien tarkastajien havaintojen mukaan laittomien työntekijöiden määrä on kasvanut ainakin rakentamisen toimialalla.

Valvonnan kannalta ongelmalliseksi ryhmäksi on osoittautunut lähinnä Baltian maista lähetetyt työntekijät, joilla ei ole minkään maan kansalaisuutta. Ulkomaalaislain mukaan näillä työntekijöillä on työnteko-oikeus Suomessa ilman oleskelulupaa, mikäli he tulevat tilapäisesti Suomeen tekemään alihankintatyötä toisesta EU/ETA-maasta Suomeen työvoimaa lähettävän yrityksen palveluksessa ja heillä on lähettävässä maassa työntekoon ja oleskeluun oikeuttavat luvat. EU/ETA-maassa rekisteröidyn työnantajan lähettämänä kansalaisuudeton tai kolmannen maan kansalainen voi työskennellä Suomessa ainoastaan 3 kuukautta kuuden kuukauden aikana. Käytännössä em. määräajan valvominen työmailla on hyvin ongelmallista rajatarkastusten poistuttua Schengen-alueella. Tämä johtaa siihen, että samat työntekijät saattavat työskennellä Suomessa useita vuosia em. perusteella, vaikka pitempiaikainen työskentely Suomessa edellyttäisikin heiltä työntekoon Suomessa oikeuttavaa oleskelulupaa. Koska etenkin vironvenäläisten kohdalla valvonta on hyvin vaikeaa, on laittomien työntekijöitten määrä luultavasti huomattavasti suurempi.

Kiinteistöhuollossa ulkomaisen työvoiman käyttö on myös kasvanut vuosittain. Viime vuonna työsuojelun vastuualue teki poliisille viisi ilmoitusta luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä. Valvontahavaintojen mukaan työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamatta jättäminen nousee merkittävimmäksi puutteeksi siivousalalla. Vastuualueelle toimitettujen valvontavihjeiden

perusteella tehdyissä tarkastuksissa vajaassa viidenneksessä tarkastetuista yrityksissä oli työehdot kunnossa. Alalle on tyypillistä, ettei työntekijöille makseta työehtosopimusten mukaista palkkaa. Valvonnassa on todettu selkeitä alipalkkauksia.

Vastuualue on tehnyt neljässä tapauksessa poliisille ilmoituksen, joissa rikosnimikkeenä on ollut työsyryntä tai kiskonnantapainen työsyryntä. Onkin oletettavaa, että tämä on suoraa seurausta siitä, että alalla käytetään paljon ulkomaista työvoimaa. Myös yhä useampi työnantaja on ulkomaalaistaustainen.

Majoitus- ja ravitsemusalan ulkomaisesta työvoimasta suurin osa tulee kolmansista maista, mutta EU-kansalaisten määräkin on ollut kasvussa. Vihjetietoihin perustuvissa tarkastuksissa tavattiin 12 luvaton työntekijää. Alalla on myös paljon ulkomaalaistaustaisia työnantajia. Valvontahavaintojen mukaan alalle on tyypillistä myös alipalkkaus. Työntekijöille ei makseta työehtosopimusten mukaista palkkaa ja erilaiset lisät jätetään yleisesti maksamatta.

Kuljetusalalla käytetään lisääntyvässä määrin ulkomaista työvoimaa. Myös ulkomaalaistaustaisten yritysten ulkomaisten vuokratyöntekijöiden määrä on lisääntynyt erityisesti Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson alueilla. Valvonnassa ei havaittu luvattomia työntekijöitä lainkaan. Kuljetusalalla ongelmat keskittyvät pääasiassa ajo- ja lepoaikojen noudattamiseen.

11 KELAN HAVAINTOJA ULKOMAALAISTEN SOSIAALITURVAN VÄÄRINKÄYTYKSIÄ JA NÄIDEN TAPAUSTEN YHTYMÄKOHDISTA LAITTOMAAN MAASSA OLESKELUUN.

OLESKELULUPAA KOSKEVA VAATIMUS KELAN SOSIAALITURVAN EDELLYTYKSENÄ

Oikeudesta Kelan sosiaaliturvaan säädetään pääasiassa asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetussa laissa (ns. soveltamisalalaki, 1573/1993). Laki määrittää kuka kuuluu Suomessa asuvana tai työskentelevänä sosiaaliturvaan siten, että henkilö voi hakea tilanteeseensa soveltuvia etuuksia. Oikeudesta sairausvakuutuksen ja työttömyysturvan etuuksiin säädetään omissa etuuslaeissaan mutta Suomessa asuminen määräytyy kuitenkin soveltamisalain mukaisesti.

Soveltamisalain 3 c §:n mukaan lakia sovellettaessa edellytetään, että maassa oleskelu on laillista. Kolmannen maan kansalaiselta vaadittavan oleskeluluvan on oltava voimassa ja oikeutettava vähintään yhden vuoden oleskeluun. Kun EU-kansalainen oleskelee Suomessa yli kolme kuukautta, hänen on ulkomaalaislain mukaan rekisteröitävä maassa oleskelunsa asuinpaikan poliisilaitokselle jätettävällä hakemuksella (UlkL 159 §).

Kelan soveltamiskäytännössä EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnin hakematta jättäminen ei kuitenkaan ole este sosiaaliturvaan kuulumista koskevalle myönteiselle päätökselle, jos asumiseen tai työskentelyyn liittyvät edellytykset muutoin täyttyvät.

OLESKELULUPATIETOJEN SEURANTA JA TIETOJEN VÄLITTÄMINEN KELAAN

Kela seuraa reaaliaikaisesti oleskelulupien voimassaoloa ja muita maassa oleskelun laillisuuteen liittyviä tietoja, jotka perustuvat oleskelulupaviranomaisten tekemiin ratkaisuihin.

Kelalle siirretään päivittäin Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmästä tietoja, joita Kela tarvitsee tehdessään päätöksiä sosiaaliturvaan kuulumisesta. Näitä ovat tiedot oleskelulupahakemuksista, oleskelulupapäätöksistä, EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröinneistä ja näihin tietoihin tehdyistä muutoksista. Lisäksi Kelaan välitetään tiedot oleskelulupiin liittyvistä muutoksenhakuasioista, sekä tiedot maasta karkotuksesta tai maahantulokiellosta.

KELAN KÄYTÄNTÖ ARVIOITAESSA MAASSA OLESKELUN LAILLISUUTTA JA SOSIAALITURVAAN KUULUMISTA

Sosiaaliturvaan kuuluvan on jätettävä hakemus määräaikaisen oleskeluluvan uusimiseksi ennen edellisen luvan voimassaolon päättymistä. Kun jatkohakemus on jätetty ennen edellisen luvan päättymistä, henkilö kuuluu Kelan sosiaaliturvaan hakemuksen käsittelyn ajan siinäkin tapauksessa, että lupapäätös on kielteinen. Ulkomaalainen on oikeutettu sosiaaliturvaan myös muutoksenhaun ajan eli kunnes asiassa annettu päätös on lainvoimainen.

Ulkomaalainen kuuluu sosiaaliturvaan myös karkotusasian käsittelyn ajan, kun hän on hakenut ajoissa jatko-oleskelulupaa. Oikeus sosiaaliturvaan jatkuu kunnes karkotuspäätös on lainvoimainen.

Jos ulkomaalainen ei hae oleskeluluvallensa jatkoa, tai ei tee tätä ennen edellisen luvan päättymistä, ei hänen maassa oleskelunsa ole enää laillista edellisen luvan päättymisestä lukien.

Kelan saatua tiedon oleskeluluvan päättymisestä kehoitetaan henkilöä hakemaan oleskeluluvalla jatkoa. Oikeus sosiaaliturvaan päätetään oleskeluluvan päättymispäivään, mikäli uutta oleskelulupaa ei ole haettu 4 kuukauden kuluessa. Jos uusi oleskelulupahakemus on laitettu vireille 4 kuukauden kuluessa edellisen luvan päättymisestä, ei sosiaaliturvaan tule katkosta. Mikäli oleskeluluvan jatkohakemus hylätään, päätetään sosiaaliturvaan kuulumisen.

ETUUKSIEN PERUSTEETON MAKSAMINEN JA EDELLYTYS MAASSA OLESKELUN LAILLISUUDESTA

Kelalle esitettyssä lausuntopyynnössä tuodaan esiin riski sosiaaliturvaetuuksien maksamisesta henkilöille, joiden maassa oleskelu ei ole laillista esimerkiksi oleskeluluvan puuttuessa tai karkotuspäätöksen takia.

Suomen sosiaaliturvaan oikeuden saaneen ulkomaalaisen maassa oleskelun muuttuessa laittomaksi voidaan sosiaaliturvaoikeuksiin puuttua tehokkaasti Kelan oleskelulupaseurannan kautta. Tämä edellyttää oleskelulupaviranomaisten ja Kelan välisen tietojenvaihdon toimivuutta.

Kelan etuuksien maksamisen jatkaminen tai aloittaminen perusteettomasti on mahdollista, jos Kelalla ei ole tietoa oleskelulupaa tai muuta maassa oleskelun laillisuutta koskevan tiedon muuttumisesta.

12 LAITTOMAN MAAHANTULON TORJUNNAN KANNALTA TÄRKEIDEN LAKI- YM. HANKKEIDEN ETENEMINEN VUODEN 2014 AIKANA

LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEET:

Ulkomaalaisvalvonnan kehittäminen (SM029:00/2013)

Sisäministeriö asetti ajalle 14.10.2013–30.11.2014 hankkeen ulkomaalaisvalvontaa koskevan lainsäädännön täsmentämiseksi. Hankkeen tavoitteena oli hallitusohjelman mukaisesti tehostaa laittoman ulkomaisen työvoiman torjuntaa ulkomaalaisvalvonnan keinoin. Lisäksi laittoman maahantulon vastaisessa toimintaohjelmassa 2012–2015 on toimenpidesuosituksena ehdotettu ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksien päivittämistä asettamalla lainsäädäntöhanke, jossa ulkomaalaislain (301/2004) ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvoville viranomaisille säädetään nimenomainen toimivaltuus suorittaa ulkomaalaisvalvontaa julkisrauhan piiriin kuuluvissa paikoissa ja täydennetään ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuussäännökset vastaamaan nykyaikaista täsmällistä toimivaltuussäätelyä. Hallituksen esitys (HE 169/2014 vp) ulkomaalaislain muuttamiseksi annettiin eduskunnalle 25.9.2014 ja hyväksyttiin helmikuussa 2015. Laki tulee voimaan 1.5.2015.

Ulkomaalaisten säilöön ottamista koskevien säännösten tarkistaminen (SM072:00/2011)

Sisäministeriön ajalle 1.12.2011–1.12.2013 asettaman hankkeen tavoitteena oli tehdä hallitusohjelman kirjausten edellyttämät, vastaanottodirektiivin säilöönottoa koskevien artikloiden kansallista voimaansaattamista koskevat ja muut tarvittavat muutokset ulkomaalaislakiin sekä tarvittavat muutokset säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettuun lakiin (116/2002). Hankkeen toimikautta jatkettiin 31.12.2014 saakka, koska lasten säilöönottoon liittyviä kysymyksiä ei ollut perusteltua irrottaa muusta säilöönottoa koskevasta kokonaisuudesta ja säilöön otettujen kohtelua säilöönottoyksikössä koskevat säännökset oli tarpeen uudistaa kokonaisuudessaan. Hallituksen esitys (HE 172/2014 vp) annettiin eduskunnalle 25.9.2014 ja hyväksyttiin maaliskuussa 2015. Lait tulevat voimaan 1.7.2015.

Valtioneuvosto antoi hallituksen esitystä 172/2014 vp annettaessa lausuman, jossa edellytettiin säilöönoton vaihtoehtoja koskevan selvityksen tekemistä vuoden 2014 loppuun mennessä. Tehdyn selvityksen tuloksena maahanmuutto-osasto on asettanut hankkeen hallituksen esityksen laatimiseksi. Tehtävänä on valmistella vuoden 2015 kuluessa selvityksessä esitettyjen vaihtoehtojen edellyttämät muutokset lainsäädäntöön. Hankkeen yhteydessä selvitetään myös ehdotettavien muutosten kustannukset ja niiden vaikutukset valtion talousarvioon.

Vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttaminen (SM060:00/2012)

Sisäministeriön ajalle 3.12.2012–31.12.2013 asettaman hankkeen tarkoituksena oli valmistella vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttamisen edellyttämät ehdotukset lainsäädäntömuutoksiksi. Lisäksi hankkeessa selvitettiin lainsäädännön muutostarpeita, jotka liittyvät maasta poistamisen estymisen vuoksi ulkomaalaislain 51 §:n nojalla myönnettävään tilapäiseen oleskelulupaun. Hankkeen toimikautta jatkettiin myöhemmin 30.6.2014 saakka, ja hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 25.9.2014. Esityksessä ehdotettiin muutettavaksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettua lakia (746/2011) vapaaehtoisen paluun edistämiseksi sekä ulkomaalaislakia siten, että vapaaehtoisen paluun mahdollisuus otetaan

huomioon harkittaessa tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä maasta poistumisen estymisen vuoksi. Tilapäistä oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos vapaaehtoinen paluu on tosiasiasa mahdollinen. Esitys hyväksyttiin maaliskuussa 2015, ja lait tulevat voimaan 1.7.2015.

Ihmiskaupan uhreja koskevan lainsäädännön kehittäminen (SM008:00/2012)

Sisäministeriön ajalle 1.2.2012–31.12.2013 asettaman hankkeen tavoitteena oli selvittää ihmiskaupan uhreja koskevan lainsäädännön toimivuus ja tehdä perusteltu ehdotus sen kehittämiseksi. Sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmän edellyttämällä tavalla hankkeen asettamispäätöstä tarkennettiin ja toimikautta jatkettiin 31.12.2014 saakka. Hallituksen esitys (266/2014 vp) kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamiseksi annettiin eduskunnalle 27.11.2014. Esityksen tavoitteena oli toteuttaa tässä vaiheessa keskeisimmiksi tunnistetut säädösmuutostarpeet, vaikka ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevaa sääntelyä kehitettäisiin lähivuosina edelleen. Esitys hyväksyttiin maaliskuussa 2015, ja lait tulevat voimaan 1.7.2015.

Päättäneiden lainsäädäntöhankkeiden lisäksi maahanmuutto-osastolla on valmisteltu Laittoman maahantulon vastaiseen toimintasuunnitelmaan (toimenpidesuositus 3) liittyvä selvitys oleskeluluvan peruuttamisesta ja maahantulokiellon määrittämisestä ulkomailla oleskelevalle henkilölle. Laittoman maahantulon vastaisessa toimintasuunnitelmassa (toimenpidesuositus 2) mainittua ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) uudistamista koskevaa hanketta ei ole toistaiseksi asetettu.

KEHITTÄMISHANKKEET

Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen (SM071:00/2011)

Sisäministeriössä ajalla 1.12.2011–31.12.2014 toiminut Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen -työryhmä päätti työskentelynsä vuoden 2014 lopussa. Hankkeen tavoitteena oli tehostaa maahanmuuttoviranomaisten toimintaa siten, että valtionhallinnon menokehyksissä edellytetty säästö ja hakijamäärien vähenemiseen liittyvä säästö turvapaikanhakijoiden vastaanottomenoissa saavutettaisiin vuoteen 2015 mennessä. Yhtenä asiakokonaisuutena otettiin huomioon kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden maasta poistamisen täytäntöönpanon nopeuttaminen. Hankkeessa valmisteltiin raportit vuosilta 2012, 2013 ja 2014. Vuoden 2014 raportti on samalla hankkeen loppuraportti ja sisältää myös suositukset jatkotoimenpiteistä.

Hanketyöryhmä toimi myös MPR-toiminnan (maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismalli) väliaikaisena ohjausryhmänä määräaikansa päättymiseen saakka. MPR-toimintaa koskevat asiat päätettiin viedä jatkossa maahanmuuttohallinnon tilannekatsauksen osana sisäministeriön osastopäällikkökokoukseen ja mahdollisesti johdon foorumiin kaksi kertaa vuodessa sisältäen toiminnan kuvausta ja kehittämistarpeita myös yhteisten tulostavoitteiden näkökulmasta.

TAKAISINOTTOSOPIMUKSET:

Suomi ei tehnyt tai saattanut voimaan uusia takaisinottosopimuksia tai takaisinottosopimuksiin liittyviä täytäntöönpanopöytäkirjoja vuoden 2014 aikana.

ISSN-L: 1798-7121
ISSN (painettu): 1798-7121
ISSN (verkkajulkaisu): 2242-5640
ISBN (painettu): 978-952-491-937-1
ISBN (verkkajulkaisu): 978-952-491-938-8
Poliisihallituksen julkaisut verkossa: www.poliisihallitus.fi/julkaisut
Paino: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2015