

**LAITTOMAN MAAHANTULON  
JA MAASSA OLESKELUN VASTAINEN  
TOIMINTAOHJELMA 2017 - 2020**

1/2017



# SISÄLLYSLUETTELO

<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>11</b>
1.1 Laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmä.....	14
1.2 Laiton maahantulo ja maassa oleskelu.....	15
<b>2 TOIMENPIDESUOSITUKSET .....</b>	<b>15</b>
1. Arvioidaan tarpeet ja mahdollisuudet kehittää lainsäädäntöä ulkomaalaislain rikkomusten tutkinnan tehostamiseksi .....	15
2. Matkustusasiakirjan haltuun ottaminen turvapaikkaprosessin ajaksi .....	16
3. Ulkomaalaisrekisterilain uudistaminen harmaan talouden torjumiseksi .....	18
4. Oleskeluluvan epäminen työnantajan vilpillisen menettelyn johdosta .....	18
5. Maahantulokiellon määrääminen muulloinkin kuin maasta poistamista koskevan päätöksen yhteydessä .....	19
6. Oleskeluluvan peruuttaminen, kun henkilön katsotaan vaarantavan kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä tai turvallisuutta .....	20
7. Edustustojen toimintavalmiuksia kehitetään edelleen muuttuvien laittoman maahantulon väärinkäytösyriyten tunnistamiseksi. ....	20
8. Väärennettyjen asiakirjojen tunnistamista parannetaan edustustoissa, sisältää asiakirjatutkintalaitteiden uusimisen ja koulutuksen useissa edustustoissa .....	20
9. Yhdyshenkilötoiminta ulkomailla .....	20
10. Viranomaisten ja liikenteenharjoittajien välisen yhteistyön tiivistäminen .....	21
11. Lähialueiden ja naapurimaiden kanssa tehtävä yhteistyö ja tiedonsaanti .....	21
12. FRONTEXin ja Europolin toimintaan osallistuminen .....	22
13. Älykkäät rajat .....	22
14. Tietoisuuden lisääminen kielletystä etnisestä profiloinnista .....	22
15. Sosiaaliviranomaisten, KELAn, poliisin ja muiden ulkomaalaisasioita käsittelevien vi- ranomaisten yhteistyön kehittäminen tiedonvaihtoa parantamalla .....	23
16. Varmistetaan ulkomaalaislain perusteella säilöön otettujen majoituskapasiteetin riittävyys .....	23
17. Laaditaan yhteistyöpöytäkirjoja sellaisten maiden kanssa, jotka ovat maasta poista- mispäätösten kannalta merkittäviä, mutta joihin täytäntöönpano on haastavaa sekä kehitetään ja ylläpidetään ja kehitetään käytännön viranomaisyhteistyötä maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon tehokkuuden varmistamiseksi .....	24
18. Poliisin ja muiden viranomaisten osaamista ja valtuuksia laittomaan maahanmuuttoon liittyvissä asioissa on parannettava, koska asia koskee entistä useampia virkamiehiä ...	24
19. Lisätään syyttäjien asiantuntijuutta .....	25
20. Kehitetään ulkomaalaisten opiskelijoiden hakuprosesseja erityisesti laittoman maa- hantulon riskimaissa .....	25
21. Biometriikan hyödyntämismahdollisuuksia laittoman maahantulon torjunnassa tehostetaan.....	26
22. Tiedonhankinnan tehostaminen sekä tietojen vaihdon varmistaminen ulkomaalaisasioiden toimivallansiirron jälkeen .....	26
23. UMA-rekisterin toiminnallisuutta kehitetään.....	27
24. Maahantulokiellossa olevien henkilöiden saapuminen Suomeen oikeudenkäyntiin .....	28

25. Tunnistetaan paremmin ulkomaalaisten työntekijöiden työlupien luvatonta välittämi- stä ja niistä perittäviä laittomia maksuja sekä laittoman maahantulon järjestämistä lähtömaissa .....	29
<b>3 TOIMINTASUUNNITELMAN TOIMEENPANO JA SEURANTA.....</b>	<b>30</b>
<b>4 LAITTOAMAN MAAHANTULON JA MAASSA OLESKELUN TILANNE SUOMESSA .....</b>	<b>30</b>
4.1. Keskusrikospoliisin näkökulmia laittoman maahantulon ja maassa oleskelun tilanteeseen ja mahdollisiin uhkiin.....	30
4.1.1 Laittoman maahantulon tilanne EU:n ulkorajoilla .....	30
4.1.2 Tilanne sisärajoilla.....	31
4.1.3 Tilanne Suomessa .....	31
4.2 Laittoman maahantulon ja turvapaikanhakijoiden määrän kehitys 2015 – 2016 .....	33
4.3 Arvio Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrästä .....	34
4.4 Turvapaikanhakijoiden määrän kasvun syistä.....	35
4.4.1 Tilanne lähtöalueilla .....	35
4.4.2 Suomen kiinnostavuus .....	35
4.5. Väestöliikkeiden ja konfliktien vaikutukset rikollisuuteen ja järjestyshäiriöihin .....	35
4.5.2 Ikärakenteen vaikutus väestöryhmän rikollisuuteen .....	36
4.5.3 Konfliktitila ja sota joidenkin tulokkaiden lähtökohtana .....	37
4.5.4 Perusoikeustilanteen vaikutukset .....	37
4.5.5 Konfliktit ja intressit liikkuvat ihmisten mukana .....	37
4.5.6 Diasporayhteisöihin liittyvä järjestäytynyt rikollisuus.....	37
4.5.7 Laittomasti maassa oleskelevat rikollisuuden kasvutekijänä .....	38
4.5.8 Ulkomaalaistaustaiset rikolliset muuttavat järjestäytyntä rikollisuutta Euroopassa.....	40
4.6. Keskusrikospoliisin arviointia laittoman maahanmuuton kehittymisestä ja sen mahdollisista vaikutuksista .....	40
4.7 Ulkoasiainministeriön näkemyksiä laittoman maahantulon tilanteesta ja kehitystarpeista Suomen ulkomaanedustustoissa .....	41
4.8 Maahanmuuttoviraston näkökulmia laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun; Maahantulosäännösten kiertäminen oleskelulupaprosesseissa .....	43
4.9 Työsuojeluhallinnon näkökulmia laittoman maahantulon torjuntaan .....	44
<b>5 LUETTELO TOIMENPIDESUOSITUKSISTA.....</b>	<b>46</b>

Tekijät Toimielimestä nimi, puheenjohtaja ja sihteeri Laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmä Puheenjohtaja poliisiylitarkastaja Esko Kesti Poliisihallitus 20.6.2016 asti, 1.9 alkaen poliisiylitarkastaja Mika Heinilä Poliisihallitus varapuheenjohtaja ja sihteeri poliisitarkastaja Mia Poutanen Poliisihallitus	Julkaisun laji Poikkihallinnollinen toimintaohjelma Toimeksiantaja Maahanmuuton ministerityöryhmä Toimielimen asettamispäivä Pysyvä työryhmä
Julkaisun nimi Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma 2017 - 2020	
Julkaisun osat Johdanto, toimenpidesuosituksiset, toimenpideohjelman toimeenpano ja seuranta, Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun tilanne Suomessa, luettelo toimenpidesuosituksista	
Tiivistelmä Laiton maahantulo EU:n ulkorajoilla rajanylityspaikkojen ulkopuolella oli vuonna 2015 ennätyskallisen runsasta. Laiton maahantulo Eurooppaan on moninkertaistunut viidessä vuodessa ja muutosten ennustettavuus on heikentynyt.  Myös Suomessa toimintaympäristö on laittoman maahantulon torjunnan ja maahanmuuttoon liittyvän turvallisuustilanteen ylläpitämisen näkökulmasta kokenut suuria muutoksia viimeisen vuoden aikana ja laittoman maassa oleskelun ennustetaan Suomessa lisääntyvän.  Vuodet 2017-2020 tulevat olemaan hallitun maassa oleskelun ja laittoman maahantulon torjunnan näkökulmasta erittäin tärkeitä. Pohjoisen sijainnin lisäksi laittoman maahantulon ja maassa oleskelun houkuttelevuutta on todennäköisesti vähentänyt se, että Suomessa tiedetään ulkomaalaisvalvonnan, turvapaikkaprosessin ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon olevan toimivaa. Suomessa ei myöskään ole avoimia pimeitä työmarkkinoita. Nämä seikat ovat omiaan ennalta ehkäisemään laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista henkilöistä odotetaan kuitenkin muodostuvan kokonaan uusi ryhmä laittomasti Suomeen jääviä.  Ilmiön seuraukset vaikuttavat sisäministeriön lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, oikeusministeriön, ympäristöministeriön sekä ulkoasiainministeriön hallinnonalojen toimintaan. Vaikutus ulottuu myös kuntiin ja eri järjestöihin.  Kolmannessa laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa toimintaohjelmassa keskitytään vuosien 2015-2016 aikana tapahtuneeseen toimintaympäristön muutokseen ja sen esiin tuomiin haasteisiin. Toimintaohjelmaan on koottu toimenpidesuosituksia, joiden avulla ylläpidetään sisäistä turvallisuutta maahanmuuttotilanteen radikaaleista muutoksista huolimatta. Toimenpideohjelmassa keskeistä on tietojenvaihdon varmistaminen viranomaisten välillä, maasta poistamispäätösten toimivuus sekä sisämaassa tapahtuvan ulkomaalaisvalvonnan lisääminen vastaamaan uutta tilannetta.  Ohjelma sisältää 25 toimenpidesuositusta, joiden toteuttaminen on vastuutettu eri viranomaisille. Laittoman maahantulon torjunnan tilannetta seuraa ja koordinoi Poliisihallituksen johdolla toimiva poikkihallinnollinen laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmä. Työryhmä myös seuraa toimintaohjelman täytäntöönpanon toteutumista eri viranomaisissa sekä raportoi toimenpiteiden toteutumisesta maahanmuuton ministerityöryhmälle vähintään vuosittain.  Keskusrikospoliisi on laatinut toimintaohjelman taustaksi (toimintaohjelman osiot 4-4.6) uhka-arviotyypisen tilannekatsauksen laittoman maahantulon tilanteeseen. Katsauksessa kuvataan sekä kansallinen että Euroopan ulkorajojen tilanne vuoden 2016 marraskuussa. Raportti sisältää myös ulkoasiainministeriön, Maahanmuuttoviraston ja sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmista laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun.	

Asiasanat sisäinen turvallisuus, laitton maahantulo, laitton maassa oleskelu, muuttoliike, poikkihallinnollisuus, yhteistyö, ennalta estäminen, toimenpideohjelma		
Sarjan nimi ja numero Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2017		
ISSN-L 1798-7121	ISSN (painettu) 1798-7121	ISSN (verkkajulkaisu) 2242-5640
ISBN (painettu) 978-952-491-943-2	ISBN (verkkajulkaisu) 978-952-491-944-9	
Kokonaissivumäärä <b>52</b>	Kieli Suomi	Luottamuksellisuus Julkinen
Julkaisija Poliisihallitus		

**POLISSTYRELSEN**

**PRESENTATIONSBLAD**

Utgivningsdatum

<p>Författare (organ, ordförande och sekreterare) Tjänstemannaarbetsgruppen för bekämpning av olaglig inresa Ordförande polisöverinspektör Esko Kesti Polisstyrelsen fram till 20.6.2016, fr.o.m. 1.9 polisöverinspektör Mika Heinilä Polisstyrelsen vice ordförande och sekreterare polisinspektör Mia Poutanen Polisstyrelsen</p>	<p>Typ av publikation Tvärsektoriellt åtgärdsprogram</p> <p>Uppdragsgivare Ministerarbetsgruppen för migration</p> <p>Datum för tillsättandet av organet Permanent arbetsgrupp</p>
<p>Publikation Åtgärdsprogram mot olaglig inresa och olaglig vistelse i landet 2017–2020</p>	
<p>Publikationens delar Inledning, åtgärdsrekommendationer, verkställande och uppföljning av åtgärdsprogrammet, Situationen i Finland beträffande olaglig inresa och olaglig vistelse i landet, förteckning över åtgärdsrekommendationer</p>	
<p>Sammandrag</p> <p>Mängden olaglig inresa vid EU:s yttre gränser utanför gränsövergångsställena var rekordartad 2015. Olaglig inresa till Europa har mångdubblats på fem år och förändringarnas förutsägbarhet har försämrats.</p> <p>Även i Finland har verksamhetsmiljön med tanke på upprätthållandet av säkerhetssituationen i anslutning till bekämpning av olaglig inresa och invandring genomgått stora förändringar under det senaste året och olaglig vistelse i landet förutspås öka i Finland.</p> <p>Åren 2017–2020 kommer att vara mycket viktiga i fråga om reglerad vistelse i landet och bekämpning av olaglig inresa. Förutom det nordliga läget har olaglig inresa och olaglig vistelse i landet sannolikt blivit mindre lockande på grund av att det är känt att övervakningen av utlänningar, asylprocessen och besluten om avlägsnande ur landet verkställs i Finland. I Finland finns det inte heller någon öppen svart arbetsmarknad. Dessa faktorer syftar till att förebygga olaglig inresa och olaglig vistelse i landet. Det är dock sannolikt att de som fått avslag på sin asylansökan kommer att bilda en helt ny grupp av personer som stannar i Finland olagligt.</p> <p>Följderna av detta påverkar verksamheten i inrikesministeriets förvaltningsområde men även i social- och hälsovårdsministeriets, arbets- och näringsministeriets, justitieministeriets, miljöministeriets och utrikesministeriets förvaltningsområden. Även kommuner och olika organisationer påverkas.</p> <p>Det tredje åtgärdsprogrammet mot olaglig inresa och olaglig vistelse i landet behandlar förändringen som skedde i samhället 2015–2016 och de utmaningar som detta medfört. Åtgärdsprogrammet innehåller åtgärdsrekommendationer som bidrar till att den inre säkerheten kan upprätthållas trots de radikala förändringarna i anslutning till invandringen. Enligt åtgärdsprogrammet är det viktigt att informationsutbyte mellan myndigheterna säkerställs, att besluten om avlägsnande ur landet verkställs och att övervakningen av utlänningar inne i landet utökas så att den motsvarar den nya situationen.</p> <p>Programmet innehåller 25 åtgärdsrekommendationer och ansvaret för att genomföra dessa är fördelat mellan olika myndigheter. Situationen beträffande bekämpning av olaglig inresa följs och samordnas av en tvärsektoriell tjänstemannaarbetsgrupp för bekämpning av olaglig inresa. Arbetsgruppen arbetar under ledning av Polisstyrelsen. Arbetsgruppen följer också hur åtgärdsprogrammet verkställs hos olika myndigheter samt rapporterar om genomförandet av åtgärderna till ministerarbetsgruppen för migration åtminstone en gång per år.</p> <p>Som bakgrundsinformation till åtgärdsprogrammet (avsnitten 4–4.6 i åtgärdsprogrammet) har central-kriminalpolisen upprättat en lägesrapport i form av en hotbedömning av situationen beträffande olaglig inresa. Rapporten beskriver situationen både i Finland och vid Europas yttre gränser i november 2016. Rapporten innehåller också utrikesministeriets, Migrationsverkets och social -och hälsovårdsministeriets synpunkter på olaglig inresa och olaglig vistelse i landet.</p>	

Nyckelord Inre säkerhet, olaglig inresa, olaglig vistelse i landet, migration, tvärsektoriell verksamhet, samarbete, förebyggande, åtgärdsprogram		
Seriens namn och nummer Poliisihallituksen julkaisusarja 2/2017		
ISSN-L 1798-7121	ISSN (tryckt) 1798-7121	ISSN (elektronisk) 2242-5640
ISBN (tryckt) 978-952-491-943-2	ISBN (elektronisk) 978-952-491-944-9	
Sidantal 52	Språk Finska	Konfidentialitet Offentlig
Utgivare Polisstyrelsen		



**NATIONAL POLICE BOARD**

**FACT SHEET**

Publication date

<p>Authors (name, chairman and secretary of body)                  Working group on combating illegal immigration                  Chairman: Chief Superintendent Esko Kesti, National Police Board, until 20 June 2016; from 1 September, Chief Superintendent Mika Heinilä, National Police Board                  Deputy Chairman and secretary: Superintendent Mia Poutanen, National Police Board</p>	<p>Type of publication                  Cross-sectoral action plan</p> <hr/> <p>Commissioned by                  Ministerial working group on migration</p> <hr/> <p>Date of appointment                  A permanent working group</p>
<p>Title of publication                  Action plan for the prevention of illegal immigration and residence 2017–2020</p>	
<p>Parts of publication                  Introduction, recommended measures, implementation and follow-up of the Action Plan, the status of illegal immigration and residence in Finland, list of recommended measures</p>	
<p>Abstract</p> <p>Illegal immigration across the external borders of the EU, outside border crossing points, reached record-breaking levels in 2015. Illegal immigration to Europe has proliferated and become less predictable over a period of five years.</p> <p>Even in Finland, the operating environment has been transformed in the last year from the perspective of immigration prevention and maintaining security. Illegal residence in Finland is forecast to increase.</p> <p>The years 2017–2020 will be crucial from the perspective of controlled residence in the country and the prevention of illegal immigration. In addition to Finland’s northern location, illegal entry and residence in the country are probably less attractive because immigration control, the asylum process and the implementation of decisions of removal from the country, are known to be effective. In addition, there are no open shadow labour markets in Finland. These factors should help to prevent illegal immigration and residence in the country. However, individuals who have received a negative decision on their asylum applications are expected to form an entirely new group of people staying illegally in Finland.</p> <p>The consequences of this phenomenon will affect not only the Ministry of the Interior, but also the administrative branches of the Ministry of Social Affairs and Health, the Ministry of Economic Affairs and the Employment, the Ministry of Justice, the Ministry of the Environment and the Ministry for Foreign Affairs. The effects will also extend to municipalities and various organisations.</p> <p>The third Action plan for the prevention of illegal immigration and residence focuses on the transformation of the operating environment during 2015–2016, and the resulting challenges. The recommended measures recorded in the Action plan will assist in maintaining internal security regardless of the drastic changes in the immigration situation. Key aspects of the Action plan include ensuring the exchange of information between authorities, the effectiveness of decisions of removal from the country and enhanced immigration control inland, in a way that corresponds to the new situation.</p> <p>The Action plan includes 25 proposed measures, whose implementation is assigned to various authorities. Success in preventing illegal immigration is monitored and coordinated by a cross-sectoral working group of public officials engaged in combating illegal immigration. The working group also monitors the practical implementation of the action plan by various authorities, and reports on the implementation of measures to the Ministerial working group on migration at least once a year.</p> <p>The National Bureau of Investigation has prepared a threat assessment type review of the status of illegal immigration as background for the Action plan (Action plan sections 4-4.6). The review outlines the situation at national frontiers and at Europe’s external borders in November 2016. The report also includes the viewpoints of the Ministry for Foreign Affairs, the Finnish Immigration Service and the Ministry of Social Affairs and Health on illegal entry and residence in the country.</p>	

Keywords internal security, illegal immigration, illegal residence, migration, cross-sectoral, cooperation, prevention, action plan		
Name and number of the series National Police Board's publication series 1/2017		
ISSN-L 1798-7121	ISSN (print) 1798-7121	ISSN (online publication) 2242-5640
ISBN (print) 978-952-491-943-2	ISBN (online publication) 978-952-491-944-9	
Pages 52	Language Finnish	Confidentiality Public
Published by National Police Board		

# 1. JOHDANTO

Laiton maahantulo EU:n ulkorajoilla rajanylityspaikkojen ulkopuolella oli vuonna 2015 ennätyskellisen runsasta. Frontexin mukaan laittomia rajanylityksiä havaittiin noin 1,8 miljoonaa, joista 880 000 itäisen Välimeren reitillä Turkista Kreikkaan. Luvuissa on kuitenkin mukana useaan kertaan laskettuja henkilöitä ja todellinen EU-alueelle saapuneiden henkilöiden määrä on noin 1,1 miljoonaa. Vuonna 2014 laittomia rajanylityksiä havaittiin noin 283 000.

Edellistä laittoman maahantulon toimintaohjelmaa vuonna 2011 valmisteltaessa laittomia rajanylityksiä tilastoitiin noin 140 000, mikä sekkin oli 35 prosentin kasvu vuoteen 2010 verrattuna. Laiton maahantulo Eurooppaan on moninkertaistunut viidessä vuodessa ja muutosten ennustettavuus on heikentynyt.

Myös Suomessa toimintaympäristö on laittoman maahantulon torjunnan ja maahanmuuttoon liittyvän turvallisuustilanteen ylläpitämisen näkökulmasta kokenut suuria muutoksia viimeisen vuoden aikana. Laiton maassa oleskelu ei kuitenkaan ole Suomessa uusi asia. Viime vuosina Suomessa laittomasti maassa oleskelevina tavattujen henkilöiden määrä on ollut vuosittain reilu 3000. Keskusrikospoliisin ylläpitämän tilaston mukaan vuonna 2014 Suomessa tavattiin laittomasti maassa oleskelevia ulkomaalaisia yhteensä 2933, vuonna 2015 lukumäärä oli 14 286. Vuonna 2016 laittomasti maassa oleskelemissä tavattiin 2314 ulkomaalaista.

Laittoman maassa oleskelun ennustetaan kuitenkin lisääntyvän.

Pääosa Suomessa laittomasti tavatuista ulkomaalaisista on aiempina vuosina ollut turvapaikanhakijoita, jotka ovat jättäneet hakemuksensa sisämaassa eikä heillä ole ollut maahantuloon oikeuttavaa asiakirjaa. Toinen merkittävä laittomasti maassa tavattujen ryhmä on ollut ulkomaalaisrikkomuksesta epäillyt henkilöt.

Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista henkilöistä odotetaan muodostuvan kokonaan uusi ryhmä laittomasti Suomeen jääviä. Täytäntöönpanokelpoisten kielteisten päätösten määrä lisääntyy merkittävästi loppuvuoden 2016 ja vuoden 2017 aikana ja on ennustettavissa, että kaikki kielteisen päätöksen saaneet eivät poistu maasta, vaikka heillä olisi siihen mahdollisuus.

Vaikka turvapaikanhakijatilanne on rauhoittunut kuluvana vuonna, on syytä tiedostaa, että tilanne on edelleen hyvin herkkä. Turvapaikanhakijatilanteeseen sisältyy globaalisti ja Euroopan sisälläkin paljon erilaisia epävarmuustekijöitä, joiden johdosta turvapaikanhakijoiden sekä laittomasti maahan saapuvien ja jäävien määrän arvioiminen tulevaisuudessa on vaikeata.

Laittoman maahantulon torjuntaan tähtävillä toimilla ei pyritä estämään tai vaikeuttamaan pakolaisten tai turvapaikanhakijoiden maahanpääsyä tai laillista maassa oleskelua.

Kuluvaan vuoteen saakka Suomi ei ole ollut houkutteleva maa laittomalle maassa oleskelulle. Riski ilmiön kasvusta on tunnistettu ja uhka sen laajenemiselle ajoittuu vuodelle 2017.

Vuodet 2017-2020 tulevat olemaan hallitun maassa oleskelun ja laittoman maahantulon torjunnan näkökulmasta erittäin tärkeitä. Pohjoisen sijainnin lisäksi laittoman maahantulon ja maassa oleskelun houkuttelevuutta on todennäköisesti vähentänyt se, että Suomessa tiedetään ulkomaalaisvalvonnan, turvapaikkaprosessin ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon olevan toimivaa. Suomessa ei myöskään ole avoimia pimeitä työmarkkinoita. Nämä seikat ovat omiaan ennalta ehkäisemään laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua.

Tulevat vuoden näyttävät kasvaako laitton maassa oleskelu Suomessa vai pystytäänkö kasvu viranomaistoimin ehkäisemään. Lokakuun alkuun mennessä laittomasti maassa tavattujen määrä Suomessa ei näytä vielä juurikaan lisääntyneen.

Ilmiön seuraukset vaikuttavat sisäministeriön lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, oikeusministeriön, ympäristöministeriön sekä ulkoasiainministeriön hallinnonalojen toimintaan. Vaikutus ulottuu myös kuntiin ja eri järjestöihin.

Laittomasti maassa oleskelevien oikeudellisesta asemasta johtuen heidän oikeutensa saada yhteiskunnan palveluja on rajallinen. Nämä palvelut tulee järjestää yhdenmukaisesti, määritetyllä tasolla, koko maassa. Tässä kokonaisuudessa on huomioitava eri järjestöjen vapaaehtoisesti järjestämät tukitoimet.

Laittoman maassa oleskelun tunnistettuja riskejä ovat:

- syrjäytyminen
- riski ajautua rikollisen toiminnan piiriin joko rikollisryhmien hyväksikäyttämänä, rikoksen uhrina tai rikosentekijänä
- laitton maassaolo lisää pimeää työntekoa ja harmaata taloutta
- uudenlaisten rikosilmiöiden ja rikollisten rajat ylittävän yhteistoiminnan lisääntyminen
- ääriilikkeiden toiminnan lisääntyminen
- yleisen turvallisuustilanteen heikkeneminen
- sosiaali- ja terveystalouden kuormittuminen.

Keskeistä hallitun maahanmuuton ylläpitämisessä ja laittoman maassa oleskelun ennalta ehkäisemisessä on toimiva ja nopea turvapaikkaprosessi, tehokas ulkomaalaisvalvonta sisämaassa, raja- ja turvallisuuden ylläpitäminen ja laittomien rajanylitysten estäminen, maastapoistamispäätösten täytäntöönpanojen onnistuminen sekä se, että maassa oleskelevien turvapaikanhakijoiden joukosta pystytään analysoimaan ja löytämään mahdolliset riskihenkilöt, joilla voi olla vaikutusta maan sisäiseen turvallisuuteen.

Syrjäytyminen on sisäisen turvallisuuden keskeisimpiä uhkia. Laittomasti maassa oleskelevilla on erityisen suuri riski syrjäytyä. Heillä on myös riski ajautua tekemään rikoksia elääkseen, mutta toisaalta myös suuri riski joutua erilaisten rikollisten ja rikollisryhmien hyväksikäyttämäksi. Jos laittomasti maassa oleskelevien ryhmä kasvaa suureksi ja syntyy getto-alueita, tästä aiheutuu erilaisia uhkia myös sisäiselle turvallisuudelle. Sekä yksilöiden itsensä että yhteiskuntajärjestyksen kannalta on tärkeä ehkäistä laitonta maahanmuuttoa ja tukea toimenpiteitä, jotka ohjaavat ulkomaalaisia saapumaan laillisesti maahan.

Laittoman maahanmuuton torjunnan tavoitteena on, että viranomaisyhteistyöllä ennalta estetään ja paljastetaan Suomeen suuntautuvaa laitonta maahanmuuttoa ja sen järjestämistä, laitonta maassa oleskelua, ihmiskauppaa ja muuta rajat ylittävää rikollisuutta. Suomi ei ole ollut erityisen houkutteleva maa laittomille maahanmuuttolijoille. Laittoman maahanmuuton torjunnan tavoitteena onkin nykyisen hallinnassa olevan tilanteen ylläpitäminen ja ennalta ehkäisevien toimenpiteiden kehittäminen osana Euroopan unionin jäsenmaiden ja Schengen-maiden sekä laittoman maahanmuuton lähtömaiden yhteistyötä. Lisäksi sisämaan ulkomaalaisvalvontaa tulee edelleen tehostaa vuoden 2015 syksyllä tapahtuneen laajamittaisen maahanmuuton tilanteen seuraamiseksi ja siitä aiheutuneiden mahdollisten negatiivisten seuraamusten ennalta ehkäisemiseksi.

Poikkihallinnollinen yhteistyö eri viranomaisten välillä on laittoman maahanmuuton torjunnassa välttämätöntä, jotta eri organisaatioiden resurssit saadaan hyödynnettyä mahdollisimman tehokkaasti. Korkealuokkaisen viranomaisyhteistoiminnan ylläpitäminen ja yhteistyön ja koordinaation kehittäminen on tämän toimintaohjelman tärkeä teema.

Laittoman maahanmuuton torjunnan ja viranomaisyhteistyön tehostamiseksi keskusrikospoliisiin perustettu ns. tupa-toiminto on osoittanut vuoden 2016 aikana toimivuutensa ja tarpeellisuutensa. Turvapaikkatutkimuksen siirryttyä 1.3.2016 alkaen ja ulkomaalaislupa-asioiden siirtyessä 1.1.2017 lukien Maahanmuuttoviraston vastuulle korostuu tiedonvaihdon merkitys erityisesti Maahanmuuttoviraston ja poliisin sekä muiden viranomaisten kesken. Tupa-toiminnolla on ja tulee olemaan ennalta estävää vaikutusta turvallisuuden ylläpitämisen näkökulmasta.

Vaikka tässä laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa toimintaohjelmassa puhutaan paljon turvapaikanhakijoista ja heihin mahdollisesti liittyvästä rikollisuudesta, on syytä muistaa, että valtaosa Suomeen tulleista turvapaikanhakijoista käyttäytyy täällä ollessaan moitteettomasti ja pyrkii olemaan luonteva osa sitä yhteiskuntaa, johon ovat tulleet ja josta ovat turvapaikkaa hakeneet. Laiton maassa oleskelu ei myöskään ilmiönä eikä käytännössä liity pelkästään turvapaikanhakijana maahan tulleisiin ulkomaalaisiin.

Toimintaohjelma on valmistelu pääministeri Sipilän hallituksen asettaman maahanmuuton ministeriöryhmän toimeksiannosta. Poliisihallituksen johdolla toimiva laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmä seuraa toimintaohjelman toteutumista ja raportoi sen toteutumisesta ministeriöryhmälle.

Laittoman maahantulon torjunta on tehokkainta ja yhteiskunnalle edullisinta, kun laitton maahantulo pystytään torjumaan ennen Schengen-alueelle pääsyä. Kansainvälisesti on arvioitu, että yksi ennalta estetty laitton maahantulo säästää yhteiskunnan varoja 30 000 - 50 000 euroa.

Jälkikäteisistä toimista pelkästään maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoon liittyvän maasta poistamistoiminnan kustannukset olivat vuonna 2015 poliisille yhteensä noin 3,3 miljoonaa euroa. Tällä toteutettiin noin 3180 maasta poistamista. Poliisi osallistui tai toteutti itse vuonna 2016 yli 6600 maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa. Vuoden 2016<sup>1</sup> toteutuneet kustannukset poliisin täytäntöön panemien palautusten osalta marraskuun puoliväliin mennessä olivat noin 5.3 miljoonaa euroa. Euroopan rajaturvallisuusvirasto Frontex korvaa palautuslentoja tehtyjen sopimusten perusteella. Vuonna 2016 Frontexin korvaama määrä tulee olemaan arviolta noin 1,75 miljoonaa euroa. Maastapoistamiskustannuksiin vaikuttaa muun muassa se, mihin kohteisiin palautuksia tulee täytäntöön pantavaksi sekä saattajien asettamistarve.

Vapaaehtoisen paluun avustus- ja matkakustannuksiin tullaan käyttämään vuonna 2016 arviolta noin 3 milj. euroa. Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM toteutti avustettuja vapaaehtoisia palautuksia vuonna 2016 yhteensä 2113 kappaletta. Noin 1500 näistä kohdistui Irakiin.

Maastapoistamispäätöksen ja maasta poistamisen täytäntöönpanon odottamisesta vastaanottokeskuksissa ja säilyyksiköissä aiheutuu miljoonien eurojen kustannuksia vuosittain.

Laajamittaiseen ja laittomaan maahanmuuttoon liittyvä valmius tulee pitää korostetusti yllä ja huomiota tulee kiinnittää seuraaviin seikkoihin:

- Turvapaikkaprosessiin ja ulkomaalaislupa-asioihin liittyvien toimivallansiirtojen
- myötä poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston yhteistyötä tulee merkittävästi kehittää ja tiivistää;
- Poliisihallinnon sisällä tapahtunut organisaatiomuutos koskien Suojelupoliisin asemaa edellyttää Suojelupoliisin ja muun poliisin yhteistyön kehittämistä ja tiivistämistä;
- Eri viranomaisten välillä sekä kolmannen sektorin kanssa tulee kehittää yhteistoimintaa ja sujuvoittaa tietojen vaihtoa;
- Työnantajien aktiivisuutta työnteon edellytysten tarkistamisessa on tehostettava (sis. harmaan talouden torjunta);
- Poliisin ja muiden viranomaisten osaamista laittomaan maahanmuuttoon liittyvissä asioissa on parannettava, koska asia koskee entistä suurempaa joukkoa virkamiehiä;
- Maastapoistamisprosessin on oltava tehokas ja tehokkuuden esteitä on purettava.

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

Kolmannella kansallisella Laittoman maahantulon vastaisella toimintaohjelmalla pyritään toteuttamaan edellä mainittuja tavoitteita.

<sup>1</sup> Vuoden 2016 kustannusluvut ovat epävirallisia ja vahvistamattomia

Johdannon jälkeen toimintaohjelman toisessa osiossa luetellaan ja kuvaillaan ne toimenpiteet, jotka on sovittu toteutettavaksi ohjelmakaudella laittoman maahantulon ja maassa oleskelun torjumisen varmistamiseksi ja hallitun maahanmuuton tilanteen ylläpitämiseksi.

Toimintaohjelman painopisteenä on sisämaassa tehtävän laittoman maassa oleskelun torjuntaan sekä sisäisen turvallisuuden varmistamiseen kohdentuvat toimenpiteet. Ohjelma sisältää 25 toimenpidesuosituksen, joiden toteuttaminen on vastuutettu eri viranomaisille. Osa toimenpiteistä on uusia ja osa sellaisia, jotka olivat mukana jo aiemmassa toimintaohjelmassa, mutta joiden toimeenpanoa on arvioitu välttämättömäksi jatkaa edelleen.

Lisäksi kerrotaan toimintaohjelman seuranta- ja raportointimekanismista.

Keskusrikospoliisi on laatinut toimintaohjelman taustaksi (toimintaohjelman osiot 4-4.6) uhka-arviotyypin tilannekatsauksen laittoman maahantulon tilanteeseen. Katsauksessa kuvataan sekä kansallinen että Euroopan ulkorajojen tilanne vuoden 2016 marraskuussa. Katsauksessa arvioidaan, miten Euroopan ulkorajojen tilanne voi vaikuttaa Suomeen sekä esitetään analyttinen arvio siitä, miten turvapaikanhakijoiden määrän kasvun ja laittoman maassa oleskelun mahdollisen lisääntymisen arvioidaan vaikuttavan laittomaan maassa oleskeluun ja maahan tuloon sekä näihin liittyvään muuhun rikollisuuteen.

Tilannekatsausosio sisältää myös osion ulkoasiainministeriön, Maahanmuuttoviraston ja sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen näkökulmista laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun.

Toimintaohjelman lopussa on numeroitu luettelo toimenpidesuosituksista.

## 1.1 LAITTOMAN MAAHANTULON TORJUNNAN VIRKAMIESTYÖRYHMÄ

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

Laittoman maahantulon torjuntaa käsittelevän virkamiestyöryhmän tehtävänä on

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

Työryhmässä ovat Poliisihallituksen lisäksi mukana Suojelupoliisi, Rajavartiolaitos (RVL), Tulli, Maahanmuuttovirasto (Migri), ulkoasiainministeriö (UM), sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (STM), sisäministeriö (SM), keskusrikospoliisi (KRP), Helsingin poliisilaitos sekä syyttäjälaitos.

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

## 1.2 LAITON MAAHANTULO JA MAASSA OLESKELU

Ulkomaalaislaissa on säännelty, millä edellytyksillä ulkomaalainen saa oleskella Suomessa. Laiton maahantulo ja maassa oleskelu tarkoittavat luvatonta maahantuloa ja oleskelua, jolloin ulkomaalaisella ei ole häneltä ulkomaalaislain ja /tai Schengenin rajasäännösten mukaan vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa tai muuten oikeutta saapua Suomeen ja /tai oleskella Suomessa. Laillinen maassa oleskelu voi muuttua laittomaksi esimerkiksi silloin, jos henkilö jää maahan sallittua pidemmäksi ajaksi tai muuttaa oleskelutarkoitustaan ilman viranomaisen siihen edellyttämää lupaa tai kun turvapaikanhakija tai muu kielteisen päätöksen jäätyään ei poistu maasta.

## 2 TOIMENPIDE SUOSITUKSET

Laittomassa maahantulossa ja maassa oleskelussa on kyse valtakunnan rajat ylittävästä ilmiöstä. Sen tehokas torjunta ja ennaltaehkäisy vaativat tiivistä viranomaisyhteistyötä ja toimivaa tietojenvaihtoa.

Kolmannessa laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa toimintaohjelmassa keskitytään vuosien 2015-2016 aikana tapahtuneeseen toimintaympäristön muutokseen ja sen esiin tuomiin haasteisiin. Toimintaohjelmaan on koottu toimenpidesuosituksia, joiden avulla ylläpidetään sisäistä turvallisuutta maahanmuuttotilanteen radikaaleista muutoksista huolimatta. Toimenpideohjelmassa keskeistä on tietojenvaihdon varmistaminen viranomaisten välillä, maasta poistamispäätösten toimitus sekä sisämaassa tapahtuvan ulkomaalaisvalvonnan lisääminen vastaamaan uutta tilannetta.

Toimenpideosiossa on otettu huomioon myös ne hankkeet, jotka edellisen toimintaohjelmakauden aikana jäivät toteutumatta, mutta joiden edelleen katsotaan olevan merkityksellisiä laittoman maahantulon torjunnan kannalta.

Toimissa, joilla pyritään estämään laitton maahantulo tai maassa oleskelu, on huomioitava aina perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä oikeus hakea kansainvälistä suojelua. Lisäksi maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon yhteydessä on välttämätöntä, että ehdottomia palautuskieltoja noudatetaan.

Toimenpidesuositukset on numeroitu juoksevalla numeroinnilla ja niihin on merkitty toimenpiteen toteutumisesta pääasiallisessa vastuussa oleva taho.

### 1. ARVIOIDAAN TARPEET JA MAHDOLLISUUDET KEHITTÄÄ LAINSÄÄDÄNTÖÄ ULKOMAALAISLAIN RIKKOMUSTEN TUTKINNAN TEHOSTAMISEKSI

Ulkomaalaislain rikkomista koskeva kriminalisointi ei ole kaikilta osin toimiva. Nykyinen ulkomaalaisrikkomuksen rangaistusmaksimi on sakkorangaistus, eikä nykyinen kriminalisointi mahdollista tehokkaita pakkokeinolain mukaisia keinoja, kuten etsintää.

Pääosin ulkomaalaisrikkomuksena rangaistava maahantulokiellon toistuva rikkominen on tyypillistä erityisesti rikoksen perusteella maahantulokiellon saaneiden kohdalla. Yhä merkittävämpi osa maahantulokiellon rikkomiseen syyllistyneistä on EU- kansalaisia, etupäässä virolaisia. Maahantulokiellon rikkomisesta epäillyt syyllistyvät runsaasti muihin rikoksiin Suomessa ollessaan.

Hallituksen 11.9.2015 hyväksymissä maahanmuuttopoliittisissa toimenpiteissä sekä hallituksen 8.12.2015 julkistamassa turvapaikkapoliittisissa toimenpideohjelmassa edellytetään, että maahantulokiellon rikkomisesta säädetään seuraamukseksi vankeusrangaistus kuten muissa Pohjoismaissa.

Uhkana on, että Suomeen muodostuu laittomasti oleskelevien ulkomaalaisten joukko, jos maasta poistamispäätöksen saaneita turvapaikanhakijoita ei pystytä palauttamaan pakkotoimin kotimaahansa. Lainsäädäntöön on tuotu keinoja, joiden toivotaan kannustavan maastapoistamispäätöksen

saaneita poistumaan maasta ilman viranomaistoimia, sillä kaikkiin maihin viranomaistoimin palauttaminen ei ole mahdollista. Tällaisia keinoja ovat mm. vastaanottopalveluiden päätyminen henkilöiltä, joilla on mahdollisuus vapaaehtoisesti palata kotimaahansa sekä avustetun vapaaehtoisena paluun järjestelmä, jonka turvin maastapoistamispäätöksen saaneiden paluuta tuetaan rahallisesti. Jos kielteisen päätöksen saanut ei poistu vaan jää oleskelemaan maahan ilman maassa oleskeluun oikeuttavaa lupaa, voidaan hänet tuomita sakkorangaistukseen ulkomaalaisrikkomuksesta. Keinot tutkinnan suorittamiseksi ovat varsin rajalliset, esimerkiksi ulkomaalaisrikkomuksen tutkinta ei mahdollista laittomasti maassa oleskelevan etsintää.

#### Toimenpidesuositus

Oikeusministeriö arvioi yhdessä sisäministeriön kanssa tarpeet ja mahdollisuudet kehittää lainsäädäntöä ulkomaalaislain rikkomusten tutkinnan tehostamiseksi. Valmistelussa huomioidaan toimenpidesuositus nro 24 eteneminen.

#### Päävastuu

OM, SM

## 2. MATKUSTUSASIAKIRJAN HALTUUN OTTAMINEN TURVAPAIKKAPROSESSIN AJAKSI

Tarve turvapaikanhakijan matkustusasiakirjan haltuunotolle liittyy maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon turvaamiseen. Useimpiin maihin pakkopalauttaminen on erittäin vaikeaa ja joihinkin maihin mahdotonta ilman kansallista matkustusasiakirjaa. Jos maasta poistamispäätöksen täytäntöönpano ei onnistu, vaikuttaa tämä ratkaisevasti turvapaikkaprosessin loppuun saattamiseen niissä tapauksissa, joissa turvapaikanhakija on saanut kielteisen päätöksen. Matkustusasiakirjan puuttuminen voi myös lisätä laitonta maassa oleskelua. On useita valtioita, jotka eivät myönnä kotimatkatodistusta oman maansa kansalaiselle, jos tämä ei itse halua palata ja näin ollen maasta poistaminen voi estyä, jos alkuperäinen matkustusasiakirja ole tallessa.

Jos kansainvälistä suojelua hakenut henkilö on haluton noudattamaan saamaansa käännytyspäätöstä, on olemassa riski, että henkilö maasta poistamista vaikeuttaakseen tarkoituksellisesti hävittää matkustusasiakirjansa siinä vaiheessa, kun palautuspäätöstä ryhdytään panemaan täytäntöön. Näin ollen jos turvapaikanhakijalta ei oteta matkustusasiakirjoja viranomaisten haltuun silloin, kun se hänen hallustaan tavataan, voi matkustusasiakirjan ”katoaminen” prosessin aikana estää maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon ja kielteisien päätöksen saanut hakija jää laittomasti maahan.

Ulkomaalaislain mukaiselle matkustusasiakirjan haltuunotolle on säädetty edellytykset seuraavissa tilanteissa:

Ulkomaalaislain 61 §:n nojalla matkustusasiakirja voidaan ottaa viranomaisen haltuun tilapäisesti viisumi-, oleskelulupa- tai matkustusasiakirja-asiaa käsiteltäessä, jos se on välttämätöntä henkilötietojen tai asiakirjan oikeellisuuden varmentamiseksi taikka myönnetyin viisumin merkitsemiseksi asiakirjaan. Säännöksen mukaan matkustusasiakirja on palautettava ulkomaalaiselle heti, kun sen hallussapito ei ole asian käsittelyn kannalta tarpeellista. Ulkomaalaisella on oikeus saada matkustusasiakirja välillä haltuunsa matkustamista tai välttämättömien asioiden hoitoa varten ja viranomaisen on annettava ulkomaalaiselle todistus matkustusasiakirjan tilapäisestä haltuunotosta.

Ulkomaalaislain 132 §:n nojalla väärä tai väärennetty matkustusasiakirja taikka väärän henkilötiedon antamiseen käytettäväksi aiottu matkustusasiakirja voidaan ottaa viranomaisten haltuun.

Ulkomaalaislain 117 ja 119 §:ien mukaisena turvaamistoimena ulkomaalainen voidaan määrätä luovuttamaan matkustusasiakirjansa ja matkalippunsa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun, jos se on välttämätöntä 1) hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi; taikka 2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.



Lisäksi ulkomaalaislain 140 §:ssä säädetään muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan ottamisesta viranomaisen haltuun, kun on tehty päätös asiakirjan peruuttamisesta. Asiakirja voidaan ottaa väliaikaisesti viranomaisen haltuun ennen peruuttamispäätöksen tekemistä, jos se on turmel-  
tunut tai sen merkintöjä on muutettu taikka jos sitä käyttää muu kuin se, jolle asiakirja on myönnetty,  
tai se on muun kuin sen hallussa, jolle se on myönnetty.

Matkustusasiakirja tulisi ottaa viranomaisten haltuun aina, kun se lainsäädännön puitteissa on mahdollista, ja varsinkin silloin, kun etukäteen on tiedossa tai arvioitavissa, että päätös tulee olemaan kielteinen (esim. ilmeisen perusteeton hakemus, Dublin-tapaus) ja tiedetään, että ko. maahan palautus edellyttää matkustusasiakirjan olemassaoloa.

Maastapoistamispäätösten tehokas täytäntöönpano on erittäin tehokas keino estää laitonta maassa oleskelua sekä ennalta ehkäisemään laitonta maahantuloa. Suomi on pitkään ollut yksi Euroopan tehokkaimpia maastapoistamispäätösten täytäntöön panijoita. Tehokkuus perustuu osaltaan siihen, että pakkopalautuksia on voitu panna täytäntöön moniin maihin, koska matkustusasiakirjat on otettu viranomaisten haltuun.

1.3.2016 alkaen Maahanmuuttovirasto siirtyi sähköiseen menettelyyn asiakirjojen käsittelyssä, eikä Maahanmuuttovirasto sen jälkeen katsonut enää matkustusasiakirjan haltuunottoa tarpeelliseksi. Maahanmuuttovirasto on kuitenkin uudelleen asiaa arvioituaan pyytänyt 30.6.2016 päivätyllä kirjeellä, että poliisi ja rajavartiolaitos vastaanottaessaan turvapaikkahakemuksen ottavat hakijan passin tai muun matkustusasiakirjan haltuun siihen saakka, kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa Suomeen tai hakijan maasta poistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen itsenäinen toimivaltuus ottaa turvapaikanhakijan passi haltuun ennen maasta poistamisasian vireilletuloa on varsin rajallinen.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on toimintaohjelmasta antamassaan lausunnossa nostanut esiin näkemyksensä siitä, että turvapaikanhakijalla täytyy olla pyynnöstä mahdollisuus saada asiakirjansa takaisin, jos tälle ei ole välittömiä, laissa säädettyjä esteitä. Turvapaikanhakija voi tarvita matkustusasiakirjaansa asioidakseen ja työskennelläkseen Suomessa haku- ja valitusprosessin aikana. Lausunnossa on lisäksi korostettu sitä, että kaikki hakijat eivät tule saamaan kielteistä päätöstä. Poliisihallitus ja Rajavartiolaitos ovat nostaneet esiin sen, että passien haltuunotolle on ilmeinen tarve, mutta haltuunottoon liittyvien toimivaltuuksien osalta tilanne on varsin haastava. Ainakaan maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi matkustusasiakirjoja ei liene mahdollista ottaa viranomaisten haltuun ennen kuin asia henkilön maasta poistamiseksi on pantu vireille.

Matkustusasiakirjan mahdollinen haltuunotto kaikilta turvapaikanhakijoilta turvapaikkaprosessin ajaksi saattaisi edellyttää ennen lainmuutoshankkeeseen ryhtymistä ulkomaalaislain turvaamistoimia koskevien yleisten edellytysten kokonaistarkastelua

Toimenpidesuositus

Matkustusasiakirjan mahdollinen haltuunotto turvapaikkaprosessin ajaksi edellyttää toimivaltuustarkastelua.

Päävastuu

SM, Migri, Poha, RVL

### 3. ULKOMAALAISREKISTERILAIN UUDISTAMINEN HARMAAN TALOUDEN TORJUMISEKSI

Tavoitteena on purkaa viranomaisten väliset tiedonvaihdon esteet ja saattaa tarvittavat viranomaisrekisterit joustavasti myös harmaan talouden torjuntaviranomaisten käyttöön. Tähän liittyen edellytetään, että parannetaan rekisteritietojen ajantasaisuutta ja saatavuutta ja ulkomaalaisrekisterinpitäjien tiedonsaantioikeuksia laajennetaan.

Tällä hetkellä elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemuksista ei kerätä tilastoitavaa ja analysoitavaa tietoa esimerkiksi siitä, keitä yhtiökumppanit ovat ja millä eri nimillä ja y-tunnuksilla eri henkilöt ovat tehneet yritystoimintaa yhdessä. Tällaisen tiedon keräämisellä ja prosessoinnilla voidaan lupa-edellytysten selvittämisen ohella torjua myös harmaata taloutta.

Laki ulkomaalaisrekisteristä tulee uudistaa vastaamaan paremmin nykyaikaisia rekisterilainsäädännön vaatimuksia. Ulkomaalaisrekisterilakia uudistettaessa sisäministeriö selvittää mahdollisuudet laajentaa ulkomaalaisrekisterilain soveltamisalaa kattamaan yrityksen ja myös henkilötyönantajien taloudellista tilannetta ja taustoja koskevien tietojen käsittely.

#### Toimenpidesuositus

Toteutetaan täysimääräisesti velvoitteenhoitoselvityspalvelu (VHS-palvelu) työntekoperusteisiin ja elinkeinonharjoittajien oleskelulupiin. Tässä yhteydessä voidaan vaihtoehtoisena etenemistapana arvioida, voidaanko tavoitteeseen päästä UMA:n ja jo olemassa olevien rekisterien (esim. VHS) tiiviimmällä yhteydenpidolla. (TEM)

Kehitetään elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemusten tietojen keräämistä ja analysointia harmaan talouden torjumisen lähtökohdista.

#### Päävastuu

SM

### 4. OLESKELULUVAN EPÄÄMINEN TYÖNANTAJAN VILPILLISEN MENETTELYN JOHDOSTA

Ulkomaalaisen työntekijän työnantaja voi toiminnassaan syyllistyä ulkomaalaislain tarkoittamaan maahantulosäännösten kiertämiseen, vaikka oleskeluluvan hakija itse toimisi vilpittömästi. Asialla voi olla merkitystä ulkomaalaisten työntekijöiden suojelun kannalta. Työnantajan edustaja on voitu esimerkiksi tuomita työsuojelu-, ihmiskauppa- tai kiskontarikoksesta rangaistukseen. Oleskelulupa pitäisi pystyä epäämään myös tällaisessa tilanteessa, kun työnantaja kiertää maahantulosäännöksiä tai hän syyllistyy em. rikoksiin.

Ulkomaalaislaissa on tällä hetkellä vastaavankaltainen säännös (187 §), mutta se kytkeytyy vain työehtoja ja –tehtäviä koskevien harhaanjohtavien tietojen antamiseen ja päätöksen tekee TE-toimisto. Päätös voi olla määräaikainen tai toistaiseksi voimassaoleva. Säännöstä on kuitenkin käytetty hyvin vähän.

Jotta seuraamus olisi tehokas, olisi arvioitava tulisiko päätöksen olla määräaikainen tai toistaiseksi voimassaoleva eikä vain yhden oleskelulupahakemuksen käsittelyä koskeva. Oleskelulupa-asian ratkaisisi Maahanmuuttovirasto.

#### Toimenpidesuositus

Sisäministeriö selvittää yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa mahdollisuudet muuttaa ulkomaalaislakia niin, että oleskelulupa voitaisiin hylätä myös silloin, kun ulkomaalaisen työntekijän työnantaja on kiertänyt maahantulosäännöksiä tai työnantajan edustaja on tuomittu työsuojelu-, ihmiskaupa- tai kiskontarikoksesta rangaistukseen.

#### Päävastuu

SM, TEM

## 5. MAAHANTULOKIELLON MÄÄRÄÄMINEN MUULLOINKIN KUIN MAASTA POISTAMISTA KOSKEVAN PÄÄTÖKSEN YHTEYDESSÄ

Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaiselle voidaan määrätä maahantulokielto vain maastapoistamisen yhteydessä silloin, kun ulkomaalainen oleskelee Suomessa. Ulkomaalaisille, jotka ovat ehtineet poistua maasta ennen maasta poistamispäätöksen tekemistä, ei voida määrätä maahantulokieltoa, vaikka se olisi laittoman maahanmuuton torjumisen tai yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden kannalta tarpeellista. Sama koskee ulkomailla oleskelulupaa Suomeen hakevia ulkomaalaisia. Oleskelulupa voidaan yrittää hankkia väärin perustein ilman, että siitä seuraa sanktio. Maahantulokiellon mahdollisuus vähentäisi todennäköisesti yrityksiä saada oleskelulupa väärin perustein.

Maahantulokielto tulisi pystyä määräämään myös tapauksissa, joissa Suomessa oleskellut ulkomaalainen on päässyt viranomaisia välttelemällä poistumaan Suomesta ennen kuin hänelle on ehditty tehdä maastapoistamispäätös ja määrätä maahantulokielto. On tilanteita, joissa yleensä rikoksiin Suomessa syyllistynyt ulkomaalainen onnistuu poistumaan Suomesta sinä aikana, kun hänestä on vireillä esitys maastapoistamiseksi ja maahantulokiellon määräämiseksi.

Toimenpiteen tavoitteena on, että maahantulokielto voitaisiin määrätä

a) Suomesta poistuneelle henkilölle ja b) oleskelulupaa ulkomailta käsin hakevalle henkilölle. Näin voitaisiin puuttua tehokkaammin väärin tietojen antamiseen haettaessa oleskelulupaa ulkomailla ja pyrkiä siten ennalta estämään laitonta maahantuloa. Maahantulokielto voitaisiin määrätä oleskelulupaa ulkomailta väärin perustein hakevalle ulkomaalaiselle sekä maasta (ennen maastapoistamispäätöstä) poistuneelle ulkomaalaiselle. Lain muutoksen perusteena olisi lisäksi lainkohdan soveltuminen paremmin vastamaan konfliktialueelta tulevien tuomiin haasteisiin ja/tai ns. vierastaistelija-ongelmaan.

#### Toimenpidesuositus

Sisäministeriö ja suojelupoliisi selvittävät, onko ulkomaalaislakia mahdollista muuttaa siten, että maahantulokiellon määrääminen olisi mahdollinen suoraan oleskelulupa-asiassa ilman maasta poistamispäätöstä ja maahantulokielto voitaisiin määrätä myös ulkomailla olevalle hakijalle. Maahantulokiellon määrääminen ulkomailla olevalle pitäisi olla mahdollista myös kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Mikäli lainmuutos on mahdollinen, tehdään tarvittavat muutokset maahantulokiellon määräämisen perusteisiin.

#### Päävastuu

SM, SUPO

## 6. OLESKELULUVAN PERUUTTAMINEN, KUN HENKILÖN KATSOTAAN VAARANTAVAN KANSALLISTA TURVALLISUUTTA TAI YLEISTÄ JÄRJESTYSTÄ TAI TURVALLISUUTTA

Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan oleskelulupaa ei voida peruuttaa vaikka henkilön katsotaisiin vaarantavan kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Oleskeluluvan peruuttamismahdollisuudella vastattaisiin osaltaan konfliktialueelta Suomeen tulevien tuomiin haasteisiin ja/tai ns. vierastaistelija-ongelmaan. Ulkomaalaisen mukainen suojeluasema olisi voitava lakkauttaa, kun henkilö lähtee mihin tahansa maahan osallistuakseen aseelliseen toimintaan tai terroristijärjestön toimintaan.

### Toimenpidesuositus

Selvitetään, voidaanko lainsäädäntöä muuttaa siten, että sen avulla voitaisiin puuttua ja estää ulkomailla oleskelevan henkilön palaaminen Suomeen peruuttamalla henkilölle myönnettyt luvat tai lakkauttamalla suojeluasema, jos henkilön katsotaan vaarantavan kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Sääntelyn tulisi mahdollistaa vähintään asiaa koskevan direktiivin mahdollistamat seikat.

### Päävastuu

SM, SUPO

## 7. EDUSTUSTOJEN TOIMINTAVALMIUKSIA KEHITETÄÄN EDELLEEN MUUTTUVIEN LAITTOAMAN MAAHANTULON VÄÄRINKÄYTÖSYRITYSTEN TUNNISTAMISEKSI.

Sisältää koulutusta koti- ja asemamaassa, viranomaisyhteistyötä kansallisesti ja jäsenmaiden välillä.

### Päävastuu

UM

## 8. VÄÄRENNETTYJEN ASIAKIRJOJEN TUNNISTAMISTA PARANNETAAN EDUSTUSTOISSA, SISÄLTÄÄ ASIAKIRJATUTKINTALAITTEIDEN UUSIMISEN JA KOULUTUKSEN USEISSA EDUSTUSTOISSA

Laittehankinnat sisällytetään EU:n ISF –rahastohakemukseen syksyllä 2016.

### Päävastuu

UM

## 9. YHDYSHENKILÖTOIMINTA ULKOMAILLA

Maahantuloalan yhdyshenkilötoimintaa (ILO Immigration liaison officer) kehitetään edelleen. Niissä edustoissa, joissa käsitellään kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämishakemuksia, tulisi työskennellä Migrin virkamiehiä.

Poliisin ja Rajan yhdyshenkilöverkoston ylläpitäminen suurimmissa ja tärkeimmissä asemapaikoissa yhteistyössä kansallisten keskusviranomaisten kanssa.

Osaan hankkeista pyritään löytämään rahoitusta mm. EU-rahastoista ja mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään jäsenmaiden yhteisiä hankkeita.

Toimenpidesuositus

Vastuutahot kehittävät uusia kustannustehokkaita toimintamalleja yhdyshenkilötoiminnassa

Päävastuu

UM, Migri, RVL, Poha

## 10. VIRANOMAISTEN JA LIIKENTEENHARJOITTAJIEN VÄLISEN YHTEISTYÖN TIIVISTÄMINEN

Tavoitteena on, että Suomeen suuntautuvan lentoliikenteen ja laivaliikenteen harjoittajat ovat tietoisia laittoman maahantulon riskeistä ja toteuttavat omalta osaltaan laittoman maahantulon torjuntaa. Liikenteenharjoittajien velvollisuuksia sisärajaliikenteessä on osaltaan arvioitu ns. hybridihankkeessa (SM013:00/2016 Rajavartiolainsäädännön muutokset hybridiuhkiin varautumiseksi).

Toimenpidesuositus

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

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

Liikenteenharjoittajia tulisi koskea ulkorajaliikenteen velvoitteet myös sisärajoilla, kun niille on väliaikaisesti palautettu rajavalvonta (rajatarkastukset). Liikenteenharjoittajilla tulisi olla velvoite tarkistaa maahantuloon vaadittavat asiakirjat, kuljettaa henkilöt takaisin ja toimittaa ennakoita matkustaja- ja miehistö luettelot. Myös liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu (vrt UuKL 179 §) tulisi säätää sovellettavaksi. Edellyttää muutoksia ulkomaalaislakiin.

Päävastuu

SM, RVL

## 11. LÄHIALUEIDEN JA NAAPURIMAIDEN KANSSA TEHTÄVÄ YHTEISTYÖ JA TIEDONSAANTI

Tilannekuvan parantamiseksi ja varautumissuunnitelmien tekemiseksi on saatava ajantasaista tietoa muiden maiden tekemistä kielteisistä päätöksistä, niiden suorista/epäsuorista vaikutuksista Suomen turvapaikanhakijatilanteeseen sekä laittoman maassa oleskelun tilanteeseen.

Kielteiset päätökset saattavat aiheuttaa Dublin-palautuksien huomattavaa kasvua, johon pitäisi pysyä varautumaan. Tähän liittyy kiinteästi Dublin-palautusten mahdollistaminen pohjoisen maarajan kautta Ruotsiin.

Toimenpidesuositus

Maahanmuuttovirasto kehittää tilannekuvaa lähialueen maiden tilanteesta ajantasaisten varautumissuunnitelmien ylläpitämisen varmistamiseksi. Pyritään neuvottelemaan Dublin-palautusten mahdollistaminen pohjoisen maarajan kautta Ruotsiin.

Päävastuu

Migri

## 12. FRONTEXIN JA EUROPOLIN TOIMINTAAN OSALLISTUMINEN

Osallistutaan aktiivisesti Frontex:n ja Europolin (erityisesti Guest Officer-toiminta) laittoman maahantulon torjuntaan liittyviin yhteisoperaatioihin laittoman maahanmuuton painopisteissä Euroopan Unionin ulkorajoilla.

Poliisi osallistuu vahvalla osuudella Europolin toimintaan laittoman maahantulon torjumiseksi. Perustetaan kansallinen matkustajatietoyksikkö (PIU). Toiminnasta vastaa keskusrikospoliisiin sijoitettu PTR-rikostiedustelu- ja analyysiyksikkö.

### Päävastuu

RVL, POHA, KRP

## 13. ÄLYKKÄÄT RAJAT

Suomi osallistuu aktiivisesti Älykkäät rajat- kokonaisuuden valmisteluun ja toimeenpanoon niin lainsäädäntötyön kuin prosessien ja käytännön toimintojen yhteensovittamisen osalta.

### Päävastuu

RVL

## 14. TIETOISUUDEN LISÄÄMINEN KIELLETYSTÄ ETNISESTÄ PROFILOINNISTA

Ulkomaalaisvalvonta on osa poliisin ja rajavartiolaitoksen lakisääteisiä tehtäviä. Laittoman maassa oleskelun lisääntymisriskin ollessa korkealla, on tärkeää, että valvontaa tehdään jatkuvasti osana viranomaisten perustoimintaa sekä erillisenä analyysiin perustuvana teemavalvontana. Toiminnan tulee olla yhdenmukaista koko maassa.

Poliisin laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjunnan päällystö- ja oto-kouluttajaverkostoa koulutetaan etnisen profiloinnin kieltöön liittyvistä erityiskysymyksistä ulkomaalaisvalvonnassa. Myös rajavartiolaitoksen ulkomaalaisvalvontaan osallistuva henkilöstö koulutetaan.

Poliisihallituksen ja Rajavartiolaitoksen ohjeet ulkomaalaisvalvonnasta kieltävät etnisen profiloinnin käytön. Toukokuun alussa 2015 voimaan tullut ulkomaalaislain muutos toi mukanaan entistä vahvemman etnisen profiloinnin kiellon, sillä ulkomaalaisvalvontaa ei lain mukaan saa perustaa etniseen profilointiin.

Ohjeista huolimatta kielletty etninen profilointi on noussut esiin laillisuusvalvojien poliisiin kohdistuvissa huomioissa ja yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti tähän huomiota viimeksi huhtikuussa 2016. Kansainvälisten tutkimusten mukaan etninen profilointi vaikuttaa negatiivisesti profiloinnin kohteeksi joutuneiden henkilöiden luottamukseen suhteessa poliisiin ja laajemmin viranomaisiin. Laittoman maahantulon vastaisen toiminnan tulisi tapahtua tavalla, joka lisää yhteiskunnan sisäistä turvallisuutta eikä heikennä luottamusta laillisesti maassa olevien väestöryhmien sisällä ja välillä sekä sitä kautta heikennä turvallisuutta.

### Toimenpidesuositus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu jakaa saamansa palautteen pohjalta tietoa syrjivän etnisen profiloinnin kiellon toteuttamisen hyvistä käytänteistä poliisille ja Rajavartiolaitokselle

### Päävastuu

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Poha, RVL

## 15. SOSIAALIVIRANOMAISTEN, KELAN, POLIISIN JA MUIDEN ULKOMAALAISASIOITA KÄSITTELEVIEN VIRANOMAISTEN YHTEISTYÖN KEHITTÄMINEN TIEDONVAIHTOA PARANTAMALLA

Tavoitteena on tiivistää sosiaaliviranomaisten ja ulkomaalaisasioita hoitavien viranomaisten tietojenvaihtoa ja yhteistyötä.

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

### Toimenpidesuositus

Sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö kartoittavat yhteistyössä tietojenvaihtoon ja viranomaisyhteistyöhön liittyvät ongelmakohdat sekä luovat toimintalinjat voimassaolevan lainsäädännön pohjalta tai esittävät tarvittaessa muutoksia lainsäädäntöön. Selvitystyössä tukena tulisi olla ainakin Kansaneläkelaitos, Migri, poliisi, Rajavartiolaitos, kuntien sosiaali- ja terveydenhuolto, Kuntaliitto ja UM

### Päävastuu

SM, STM, Migri, KELA

## 16. VARMISTETAAN ULKOMAALAISLAIN PERUSTEELLA SÄILÖÖN OTETTUJEN MAJOITUSKAPASITEETIN RIITTÄVYYS

Ulkomaalaislain mukainen säilöön ottaminen on tärkeä, mutta aina viimesijainen turvaamistoimenpide maahantulon edellytysten selvittämisen ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon toteuttamisessa. Säilöön ottaminen tulee voida toteuttaa ulkomaalaislain tarkoittamalla tavalla erikseen tätä tarkoitusta varten olevaan säilöönottoyksikköön, silloin kun muut turvaamistoimet eivät ole riittäviä henkilöllisyyden selvittämiseksi tai maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Nykytilanteessa ulkomaalaislain perusteella säilöön otettujen sijoituspaikaksi tarkoitettujen Metsälän ja Joutsenon säilöönottoyksiköiden ollessa täynnä, on säilöön otettava sijoitettava poliisin tiloihin. Suomi on saanut kansainvälisiltä ihmisoikeustoimijoilta huomautuksia siitä, että ulkomaalaislain perusteella säilöön otettuja sijoitetaan poliisin tiloihin.

Säilöönottokapasiteetin vähyys vaikuttaa myös maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon nopeuteen. Maasta poistamispäätösten tehokas täytäntöönpano ennalta ehkäisee osaltaan laitonta maahantuloa. Säilöönottokapasiteettia pyritään hyödyntämään mahdollisimman kustannustehokkaasti oikea-aikaisilla ja ajallisesti lyhyillä säilöönotoilla maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Säilökapasiteetin tulisi vastata turvapaikanhakijoiden arvioitua määrän kasvua keskimäärin 10 000 vuosittaiseen hakijaan. Nykyinen kapasiteetti vastaa noin 4000 hakijan määrää.

### Toimenpidesuositus

Lisätään säilökapasiteettia ensisijaisesti lisäämällä Metsälän tai Joutsenon säilöönottoyksikön paikkalukua tai tarvittaessa perustamalla uusi säilöönottoyksikkö.

Ulkomaalaisten säilöönottokapasiteettia lisätään 38–40 paikalla. Ehdotetulla säilöönottokapasiteetin lisäyksellä Joutsenon säilöönottoyksikön kokonaiskapasiteetiksi muodostuisi 68–70 paikkaa. Valtakunnallinen säilökapasiteetti nousisi 70 paikasta 108–110 paikkaan. Samalla pystyttäisiin pois-

tamaan vallitsevia, säilöönottoyksikön yleisten tilojen niukkuudesta johtuvia, toimintaa haittaavia epäkohtia, joista mm. kidutuksenvastainen komitea CPT on aikaisemmin huomauttanut.

Päävastuu

SM

**17. LAADITAAN YHTEISTYÖPÖYTÄKIRJOJA SELLAISTEN MAIDEN KANSSA, JOTKA OVAT MAASTA POISTAMISPÄÄTÖSTEN KANNALTA MERKITTÄVIÄ, MUTTA JOIHIN TÄYTÄNTÖÖNPANO ON HAASTAVAA SEKÄ KEHITETÄÄN JA YLLÄPIDETÄÄN JA KEHITETÄÄN KÄYTÄNNÖN VIRANOMAISYHTEISTYÖTÄ MAASTA POISTAMISPÄÄTÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANON TEHOKKUUDEN VARMISTAMISEKSI**

Maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon nopeus ja tehokkuus on tärkeää sekä asiakkaan oikeusturvan kannalta että laittoman maahantulon torjunnan näkökulmasta. Tehokas päätösten täytäntöönpano toimii signaalivaikutuksena siitä, että kielteisen päätöksen saaneet eivät voi jäädä oleskelemaan Suomeen ilman maassa oleskelun oikeutta. Nopea palauttaminen ennalta estää osaltaan kielteisen päätöksen saaneiden henkilöiden turhautumista ja mahdollista radikalisoitumista.

Toimenpidesuositus

Pyritään laatimaan yhteistyöpöytäkirjat haastavien palautusmaiden, ensisijaisesti Irakin ja Somalian kanssa. Sopimuksissa tulisi huomioida erityisesti mahdollisuus ns. pakkopalautuksiin. Yhteistyöpöytäkirjojen valmistelun rinnalla kehitetään käytännön toimijoiden yhteistyötä lähtömaiden viranomaisten sekä Frontexin ja muiden EU-toimijoiden kanssa.

Päävastuu

SM, UM, poliisi

**18. POLIISIN JA MUIDEN VIRANOMAISTEN OSAAMISTA JA VALTUUKSIA LAITTOMAAN MAAHANMUUTTOON LIITTYVISSÄ ASIOISSA ON PARANNETTAVA, KOSKA ASIA KOSKEE ENTISTÄ USEAMPIA VIRKAMIEHIÄ**

Tavoitteena on, että sisämaan ulkomaalaisvalvonta on tehokasta ja yhdenmukaista koko maassa.

Toimenpidesuositus

Ulkomaalaisasioiden koulutusta suunnataan peruspoliisitoimintaan, jotta poliisin osaaminen ja toimintatavat ulkomaalaisvalvonnassa ja laittoman maahantulon torjunnassa ovat yhdenmukaiset ja ulkomaalaisvalvontaa pystytään suorittamaan osana peruspoliisitoimintaa.

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

Sisämaan ulkomaalaisvalvontaa tehostetaan vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön asettamia edellytyksiä. Valvonnan tehostamisella varmistetaan laittomasti maassa oleskelevien tilanteen ja määrän aktiivinen seuranta sekä tehokas maasta poistaminen. Lisäksi laittomasti maassa oleskelevien ja heitä hyväksi käyttävien tahojen vaikutuksia turvallisuustilanteeseen on seurattava aktiivisesti.

Päävastuu

POHA, SM



## 19. LISÄTÄÄN SYYTTÄJIEN ASiantuntijuutta

Laittomaan maahantuloon liittyvää asiantuntijuutta lisätään syyttäjälaitoksessa.

Aikaisemmin laittoman maahantulon järjestämistä koskevat jutut keskittyivät rajanylityspaikkakunnille. Turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyminen on johtanut laittomaan maahantuloon liittyviä rikoksia koskevien ilmoitusten lisääntymiseen muillakin paikkakunnilla. Tämän vuoksi loppuvuodesta 2015 alkaen on aloitettu syyttäjien systemaattinen kouluttaminen laittoman maahantulon järjestämistä jutuista. Koulutus toteutetaan alueellisena koulutuksena syyttäjänvirastoissa, jolloin tavoitetaan koko syyttäjänviraston henkilöstö samalla kertaa. Kouluttajina toimivat erikoissyyttäjä ja rajavartiolaitoksen rikostorjuntayksikön tutkinnanjohtaja. Tällä hetkellä viiden syyttäjänviraston henkilöt on koulutettu ja loput pyritään kouluttamaan vuosien 2016 ja 2017 aikana.

Lisäksi vähintään joka toinen vuosi järjestetään Valtakunnansyyttäjänviraston koulutuksena syyttäjille ja kaikille sidosryhmille tarkoitettu kolmipäiväinen kurssi, jossa käsitellään laittomaan maahantuloon läheisesti liittyviä rikoksia ja rikosilmiöitä. Kurssi järjestetään seuraavan kerran vuonna 2017.

Syyttäjien erikoistumisjärjestelmän kehittämistä suunnitteleva Taito-hanke on linjannut erikoistumisalueiksi henkilöt, talouselämän ja turvallisuuden. Näille alueille tullaan perustamaan erikoissyyttäjien virkoja. Laittoman maahantulon järjestämiseen liittyvät vakavimmat rikokset kuuluvat turvallisuuden erikoissyyttäjien ja ihmiskaupparikokset henkilöiden erikoissyyttäjien hoidettaviksi. Tavoitteena on, että uusi erikoissyyttäjäjärjestelmä tulee voimaan vuoden 2018 alusta.

Toimenpidesuositus

Syyttäjiä koulutetaan laittomaan maahantuloon liittyvien rikosten erityispiirteistä. Esitutkintayhteistyön tärkeyttä ja ilmiötietoisuutta korostetaan.

Laittomaan maahantuloon liittyvien tavanomaisten rikosasioiden hoitaminen lisätään osaksi syyttäjien perusosaamista. Vakavimmat laittomaan maahantuloon liittyvät rikokset kuuluvat syyttäjien tulevassa erikoistumisjärjestelmässä turvallisuuden erikoistumisalueeseen.

Päävastuu

VKSV

## 20. KEHITETÄÄN ULKOMAALAISTEN OPISKELIJOIDEN HAKUPROSESSEJA ERITYISESTI LAITTOMAN MAAHANTULON RISKIMAISSA

Tavoitteena on, että ulkomaalaiselle myönnettävää opiskelijan oleskelulupaa ei käytettäisi laittoman maahantulon tarkoituksessa.

Väärinkäytösten ehkäisemisen kannalta olisi tärkeää kehittää opiskelijavalintamenettelyjä, joissa varmistetaan, että koulutukseen valittavilla on opintojen kannalta riittävä aiempi osaaminen, kielitaito ja motivaatio. Yhtä tärkeää on, että opiskelijaksi valitun henkilöllisyyden varmistamiseen löytyy riittävät keinot. Vuonna 2017 käyttöön otettavat lukuvuosimaksut EU/ETA-alueen ulkopuolelta tuleville, vieraskielisessä tutkintoon johtavassa korkeakoulutuksessa opiskeleville edellyttävät myös uudenlaisia yhteistyömuotoja ja tiedonvaihtoa korkeakoulujen ja maahanmuuttoviranomaisten välillä hakijan toimeentulomahdollisuuksien ja opiskeluoikeuden voimassaolon tarkistamiseksi.

Toimenpidesuositus

Luodaan ulkomaalaisia opiskelijoita rekrytoivien oppilaitosten sekä viranomaisten välille parhaita käytäntöjä oppilasvalintamenettelyjä sekä viisumi- ja oleskelulupakäytäntöjä silmällä pitäen. Erityi-

sesti huomiota kiinnitetään toimintamalleihin rekrytoitaessa opiskelijoita ns. laittoman maahantulon riskimaista.

Opetushallitus pyrkii omalta osaltaan edesauttamaan erityisesti toisen asteen oppilaitoksia luomaan vastaavanlaisia käytäntöjä kuin korkea-asteella on ulkomaisten opiskelijoiden valinnoissa käytössä.

#### Päävastuu

OKM, OPH, UM, Migri

## 21. BIOMETRIIKAN HYÖDYNTÄMISMAHDOLLISUUKSIA LAITTOMAN MAAHANTULON TORJUNNASSA TEHOSTETAAN

Tavoitteena on, että EU:n oleskelulupa-asetuksen ja sitä koskevan muutosasetuksen sekä kansallisen lainsäädännön tuomat keinot saadaan tehokkaaseen käyttöön.

Laittoman maahantulon torjunnan näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että viranomaisilla on tekniset valmiudet hyödyntää biometriikkaa lainsäädännön mahdollistamin keinoin.

UMA-järjestelmään tallennettuja sormenjälkiä tulisi voida verrata suhteessa muihin asiakkaisiin ja näin todentaa, ettei hakija ole jo toisella henkilöllisyydellä Suomessa. Lisäksi sormenjälkivertailu pitäisi olla mahdollista myös UMA:n ja poliisin rekisterien välillä.

#### Toimenpidesuositus

Maahanmuuttoviraston kehittää yhteistyössä sidosviranomaisten kanssa ja nykyllä lainsäädännön puitteissa tietojärjestelmiään siihen suuntaan, että biometriikan hyödyntäminen on entistä tehokkaampaa.

Edellyttää rahoitusta.

#### Päävastuu

Migri, SM

## 22. TIEDONHANKINNAN TEHOSTAMINEN SEKÄ TIETOJEN VAIHDON VARMISTAMINEN ULKOMAALAISASIOIDEN TOIMIVALLANSIIRRON JÄLKEEN

Rikostorjunnallisesti keskeisiin maahantulijaryhmiin tulee kohdistaa järjestelmällistä ja poliisiyksiköiden välisesti johdettua ja koordinoitua tiedonhankintaa ja valvontaa rikollisen toiminnan kuten laittoman maahantulon organisoimisen paljastamiseksi ja estämiseksi.

Laittoman maahantulon järjestäminen ja maahantuloon mahdollisesti liittyvä vakava rikollisuus ovat piilorikollisuutta, joiden paljastaminen edellyttää poliisin tiedonhankintaa. Osana tiedonhankintaa tulee seurata myös mahdollista radikalisoitumista ja verkostoitumista tarkoituksena rikosten tekemisen.

Turvapaikkatutkinnan siirtyminen poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle on jo luonut tiiviimmän yhteistyön ja tiedonvaihtotarpeen viranomaisten välille mm. laittoman maahantulon tilannekuvan ylläpitämiseksi.

Ulkomaalaislupa-asiat siirtyvät 1.1.2017 poliisilta maahanmuuttovirastolle. Turvapaikkatutkinta on käytännössä jo siirtynyt pois poliisilta. Pelkästään Helsingin poliisilaitoksessa tapahtuu noin 50 000

asiakaskontaktia ulkomaalaisten lupa-asioissa vuodessa. Näiden asiakaskäyntien yhteydessä poliisi on tehnyt osaltaan ulkomaalaisten oleskeluoikeuteen liittyvää valvontaa. Toimivallan siirron yhteydessä nämä asiakaskontaktit ulkomaalaisiin katoavat.

Tiedonvaihdon jatkuminen tulee varmistaa siten, että poliisilla on jatkossakin riittävät tiedot maassa osalta olevista ulkomaalaisista turvallisuustilanteen ylläpitämiseksi, rikosten selvittämiseksi ja paljastamiseksi sekä mahdollisten riskihenkilöiden tavoittamiseksi tulee varmistaa.

Suojelupoliisin tehtävänä on maahantulo- ja maassaolodellytysten tarkastelu kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Lupa-asioiden merkitystä ulkomaalaisvalvonnassa tulee kehittää oleskeluoikeusasioiden siirtyessä Maahanmuuttovirastolle. Poliisin kyky ennalta estää ja paljastaa rikoksia sekä mahdollisia turvallisuushkia vaikeutuu vähenevien asiakaskontaktien vuoksi.

Yhteistyön Maahanmuuttoviraston kanssa tulee olla joustavaa, tehokasta ja monipuolista.

Toimenpidesuositukset

Suojelupoliisin ja muun poliisin yhteistyötä on kehitettävä ja tiivistettävä. Yhteistyön laatu ja laajuus varmistetaan Suojelupoliisin ja poliisihallinnon yhteistyösopimuksessa.

Keskusrikospoliisissa toimivaa tupa-toimintoa hyödynnetään tehokkaasti eri viranomaisissa.

Maahanmuuttovirasto luo yhtenäisen ja tehokkaan toimintamallin, jolla voidaan aktiivisesti suorittaa jälkikäteistä lupavalvontaa

Asiakaspalvelussa toimivien Maahanmuuttoviraston virkailijoiden koulutusta tulee lisätä lupavalvonnan kehittämiseksi

Varmistetaan, että oleskelulupien käsittelyn yhteydessä toteutetaan jatkossakin ulkomaalaisvalvonnan tavoitteita ja että Maahanmuuttovirastolla on tähän liittyen riittävät toimivaltuudet ja oikeudet ilmoittaa havainnoistaan poliisille

Päävastuu

Migri, Poha, Supo

## 23. UMA-REKISTERIN TOIMINNALLISUUTTA KEHITETÄÄN

UMA-rekisteriä tulisi kehittää kentällä tapahtuvan ulkomaalaisvalvonnan tehostamiseksi siten, että valvonnassa saa nopealla vilkaisulla käsityksen siitä, onko valvonnan kohde maassa luvallisesti vai ei. Myös UMA-rekisterin ja Polstatin (poliisin tilastotietojärjestelmä) vuorovaikutusta tulisi kehittää siten, että järjestelmästä voisi ajaa maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon ja laittoman maassa oleskelun tilannekuvan ylläpitämiseksi tarkempia ja täsmällisempiä tilastoja.

Reaaliaikaiset tiedot maasta poistamista odottavien päätösten määristä ja poistettavien kansalaisuuksista edesauttaisivat laittoman maassa oleskelun torjuntaa. Lisäksi ajantasainen tieto auttaisi tehostamaan ja kehittämään maasta poistettavien identifointia ja matkustusasiakirjojen hankintaa, sekä muiden maiden kanssa käytävää keskustelua maasta poistamiseen liittyvistä ongelmista ja toteuttamismahdollisuuksista.

UMA-rekisteriä kehitettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että mahdolliset lisätoiminnallisuudet eivät johda toimenpiteisiin ryhtymiseen ilman, että UMA:sta selviävien tietojen oikeudellisuus ja ajantasaisuus tarkistetaan luotettavasti.

#### Toimenpidesuositus

UMA-rekisterin henkilöä koskevan osion kansisivulla tulisi ottaa käyttöön esimerkiksi liikennevalot. Kansisivulla olisi selkeä kenttä, jossa vihreä väri ilmaisisi, että ulkomaalainen on Suomessa laillisesti, punainen väri, että ulkomaalaisella ei ole laillista oikeutta oleskella Suomessa ja keltainen väri, että asia on harkinnassa, vaiheessa tai tarkempaa selvitystä vaativassa tilassa. Toimenpidesuosituksen tarkoitus on asiakkaan oleskelustatuksen ilmaisun selkiyttämiseen UMA:ssa.

UMA-rekisteriä tulee kehittää siten, että rekisteristä on luettavissa ja tulostettavissa tiedot sellaisista ulkomaalaisista, joilla on täytäntöönpanokelpoinen, toimeenpanoa odottava maasta poistamispäätös.

UMA-koulutuksessa tulee kiinnittää huomiota perustyön eli rekisterimerkintöjen oikeellisuuteen.

#### Päävastuu

Migri

## 24. MAAHANTULOKIELLOSSA OLEVIEN HENKILÖIDEN SAAPUMINEN SUOMEEN OIKEUDENKÄYNTIIN

Tavoitteena on maahantulokiellossa olevien henkilöiden Suomeen saapumista koskevan prosessin selkiyttäminen, kun henkilö halutaan oikeudenkäyntiin esimerkiksi rikosasian todistajana tai vastajana sekä viranomaisten (Migri/ poliisi/ raja/ UM) välisen tiedonkulun parantaminen ko. prosessissa.

Ulkomaalaislain 150 § 4 momentin mukaan maahantulokielto voidaan muuttuneiden olojen tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi peruuttaa.

Ulkomaalaislain 170 § 2 momentin mukaan EU-kansalaiselle määrätty maahantulokielto voidaan em. syistä peruuttaa kokonaan tai osittain.

Kolmannen maan kansalaisen osalta maahantulokieltoa ei voida peruuttaa osittain. Nykytilanteen mukaan kolmannen maan kansalaisen tulee hakea edustustossa alueellisesti rajoitettua viisumia (VLTV-viisumi) päästäkseen Suomeen oikeudenkäyntiin voimassaolevasta maahantulokiellostasta huolimatta. Maahanmuuttovirasto eikä poliisi ei saa automaattisesti tietoa mahdollisen VLTV-viisumin myöntämisestä.

Jos EU-kansalaisen maahantulokielto peruutetaan osittain tai kolmannen maan kansalainen saapuu Suomeen VLTV-viisumilla päästäkseen oikeudenkäyntiin, Maahanmuuttovirasto eikä poliisi saa tietoa henkilön suunnitellusta maahantuloajankohdasta, käytettävästä kulkuneuvosta, rajanylityspaikasta tai maastalähtöajankohdasta. Tällöin poliisi ei voi tarvittaessa myöskään valvoa henkilön maassa oleskelua oikeudenkäynnin aikana eikä maasta poistumista.

Maahantulokiellon osittaista peruuttamista koskeva päätös annetaan tiedoksi hakijalle ja/ -tai hänen asiamiehelleen. Poliisi ei saa automaattisesti tietoa ko. päätöksestä.

On ilmennyt tapauksia, joissa maahantulokieltoon määrätty, oikeudenkäyntiin saapuva/ -saapunut henkilö on kadonnut Suomessa oleskellessaan. Henkilö on tällöin usein poistunut Suomesta muualle Schengen-alueelle.

Toimenpidesuositusta valmisteltaessa on huomioitava toimenpidesuositus nro 1 ja sen eteneminen. Suosituksen mukaan maahantulokiellon rikkomisesta tulisi säätää vastaisuudessa ankarampia rangaistuksia nykyisen sakkorangaistuksen sijaan. Rangaistusasteikon ankaroittamisesta oletettavasti seuraa, että maahantulokiellon rikkomiset on saatettava tuomioistuinten käsiteltäviksi rangaistusmääräysmenettelyn sijaan.

Nykytilanteen valossa on epäselvää, miten jatkossa maahantulokiellon rikkomisesta syytteessä oleva, kotimaahansa mahdollisesti palannut vastaaja saadaan Suomeen oikeudenkäyntiin, jos se edellyttää joko maahantulokiellon peruuttamista (EU-kansalainen) tai sitä, että maahantulokiellossa oleva hakija hakee oikeudenkäyntiä varten erillistä VLTV-viisumia (kolmannen maan kansalainen).

Toimenpidesuositus

Kehitetään viranomaisten välistä yhteistyötä ja selvitetään, onko sen lisäksi tarvetta lainsäädännön muuttamiseen.

Arvioidaan, olisiko ulkomaalaislakia muutettava niin, että myös kolmannen maan kansalaisen osalta maahantulokielto voitaisiin peruuttaa osittain ja tarvittaessa tehdään lainsäädäntömuutokset. Tällöin kolmannen maan kansalaisen ei tarvitsisi hakea alueellisesti rajoitettua viisumia päästäkseen Suomeen. Edustuston tulisi joka tapauksessa aina VLTV-viisumin myöntäessään tehdä viisumin myöntämisestä merkintä UMA:an. Poliisin ja UM:n tulisi sopia, että viisumin myöntämisestä informoidaan poliisia tarvittaessa.

Maahantulokiellon peruuttamista hakevan henkilön tulisi hakemuksessaan ilmoittaa tarkka matkasuunnitelma, josta ilmenisivät ainakin suunniteltu maahantuloajankohta, käytettävä kulkuneuvo, rajanylityspaikka ja maastalähtöajankohta. Maahanmuuttovirasto rekisteröi kyseiset tiedot UMA:an.

Lainsäädäntöä tulisi harkita muutettavaksi niin, että henkilölle voitaisiin määrätä rikosoikeudellisia sanktioita tai esim. pidentää maahantulokieltoa, jos hän katoaa Suomeen saavuttuaan. Mahdollisten lainsäädäntömuutosten osalta tulee selvittää, miten ne suhteutuvat EU:n lainsäädäntöön ja miten niiden lisäarvo suhteutuu järjestelyn vaatimiin resursseihin.

Selvittämistä kaipaisi myös se, millaisista sanktioista käytännössä olisi kyse ja millä edellytyksin niitä voitaisiin määrätä ottaen huomioon se, miten seuraamuksia voidaan määrätä henkilölle, jota ei voida tavoittaa.

Jos maahantulokielto peruutetaan osittain oikeudenkäynnin vuoksi ja henkilön on aikaisemmin todettu olevan uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, Maahanmuuttovirasto ilmoittaa päätöksestä ao. poliisilaitokselle.

Toimenpidesuosituksista toteutettaessa varmistetaan tarvittavat muutokset mm. UMA-tietojärjestelmään.

Päävastuu

SM, Migri, UM, Poha

## 25. TUNNISTETAAN PAREMMIN ULKOMAALAISTEN TYÖNTEKIJÖIDEN TYÖLUIPIEN LUVATONTA VÄLITTÄMISTÄ JA NIISTÄ PERITTÄVIÄ LAITTOMIA MAKSUJA SEKÄ LAITTOMAN MAAHANTULON JÄRJESTÄMISTÄ LÄHTÖMAISSA

Tavoitteena estää tietyistä matalan palkkatason lähtömaista tulevien työntekijöiden hyväksikäyttöä jo ennen Suomeen saapumista.

Päävastuu

UM, SM

## 3 TOIMINTASUUNNITELMAN TOIMEENPANO JA SEURANTA

Toimenpiteet on tarkoitus hoitaa käytössä olevien talousarvion määrärahojen puitteissa sekä mahdollisella muulla käytössä olevalla rahoituksella. Toimenpiteiden taloudelliset vaikutukset on arvioitava valmistelussa.

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

Työryhmä raportoi toimenpiteiden toteutumisesta maahanmuuton ministerityöryhmälle vähintään vuosittain.

Lisäksi lama-työryhmä laatii tai pyytää keskusrikospoliisilta arviointiraportin, joka sisältää arvion ko. vuoden laittoman maahantulon torjunnan tilanteesta eri viranomaisissa sekä tilannekatsauksen laittomasta maahantulosta Suomeen.

Vuoden 2019 alussa arvioidaan uuden toimintaohjelman tarve ja määritellään sen ohjelman valmisteluvastuu.

## 4 LAITTOMAN MAAHANTULON JA MAASSA OLESKELUN TILANNE SUOMESSA

Tilannekuvassa kuvataan kansallisen laittoman maahantulon ja maassa oleskelun<sup>2</sup> tilanteen lisäksi Euroopan ulkorajojen tilanne. Erityisesti kuvauksessa keskitytään vuoden 2015 syksyn ja alkukevään 2016 turvapaikanhakijaruuhkasta mahdollisesti aiheutuviin maahanmuuton ilmiöihin rikostorjunnan näkökulmasta. Tilannekatsauksen on laatinut pääosin keskusrikospoliisi kohtaan 4.6 saakka.

Tilannekatsauksen loppuosassa on ulkoasianministeriön katsaus laittoman maahantulon tilanteeseen edustustojen näkökulmasta, Maahanmuuttoviraston katsaus oleskelulupaprosessissa havaituista maahantulosäännösten kiertämistapauksista sekä sosiaali- ja terveysministeriön toimittama osio työsuojeluhallinnossa meneillään olevista toimenpiteistä.

### 4.1. KESKUSRIKOSPOLIISIN NÄKÖKULMIA LAITTOMAN MAAHANTULON JA MAASSA OLESKELUN TILANTEESEEN JA MAHDOLLISIIN UHKIIN

#### 4.1.1 Laittoman maahantulon tilanne EU:n ulkorajoilla-

Laiton maahantulo EU:n ulkorajoilla rajanylityspaikkojen ulkopuolella oli vuonna 2015 ennätyskellisen runsasta. Frontexin mukaan laittomia rajanylityksiä havaittiin noin 1,8 miljoonaa, joista 880 000 itäisen Välimeren reitillä Turkista Kreikkaan. Luvuissa on kuitenkin mukana useaan kertaan laskettuja

---

<sup>2</sup> Laiton maahantulo ja laiton maassa oleskelu on määritelty mm. vuosille 2012 - 2015 laaditussa laittoman maahantulon vastaisessa toimintaohjelmassa. Sen mukaan ne tarkoittavat luvaton maahantuloa ja oleskelua, jolloin ulkomaalaisella ei ole häneltä ulkomaalaislain ja /tai Schengenin rajasäännösten mukaan vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa tai muuten oikeutta saapua Suomeen ja /tai oleskella Suomessa. Laittomalla maahantulolla tarkoitetaan toimintaa, jossa maahantuloa, maassa oleskelua tai maasta lähtöä koskevia kansainvälisiä tai kansallisia sopimuksia, lakeja ja määräyksiä rikotaan joko tilapäis- tai pysyväisluonteisesti. Laillinen maahantulo muuttuu laittomaksi maassa oleskeluksi, jos henkilö jää maahan sallittua pidemmäksi ajaksi tai muuttaa oleskelutarkoitustaan ilman viranomaisen siihen edellyttämää lupaa.

henkilöitä ja todellinen EU-alueelle saapuneiden henkilöiden määrä on noin 1,1 miljoonaa. Vuonna 2014 laittomia rajanylityksiä havaittiin noin 283 000.

Alkuvuodesta 2016 laitton maahantulo itäisellä Välimerellä on edelliseen vuoteen verrattuna ollut vähäisempää, kun käytännössä kaikki Länsi-Balkanin reitin maat rajoittivat maahanpääsyä ja EU ja Turkki pääsivät sopimukseen maahantulijoiden palauttamisesta Turkkiin. Myös Turkin ja Bulgarian maarajalla luvattomien rajanylitysten määrä on pysynyt vähäisenä. Liikehdintä Bulgariasta Serbiaa kohti viittaa kuitenkin siihen, että tulijoita Turkista Bulgariaan maarajan kautta olisi enemmän mitä on havaittu. Käytännössä Kreikkaan oli kasaantunut huomattava määrä edelleen muualle EU-alueelle pyrkiviä turvapaikanhakijoita ja laittomasti maassa oleskelevia ulkomaalaisia. Mikäli siirtyminen Kreikasta eteenpäin helpottuisi, tulisi se lisäämään Turkin ja Kreikan välisen merirajan ylityksiä. Turkissa on tällä hetkellä noin 3,5 miljoonaa pakolaista, joista 90 prosenttia asuu leirien ulkopuolella kaupungeissa.

Tällä hetkellä laittoman maahantulon pääreitti EU-alueelle on keskisen Välimeren reitti Libyasta ja Egyptistä Italiaan. Pääosa reittiä käyttävistä siirtolaisista on lähtöisin Länsi-Afrikan maista, Eritreasta ja Somaliasta. Siirtymää Itäiseltä Välimereltä ei ole toistaiseksi havaittu, mutta paine vaihtoehtoisten reittien löytämiseksi on voimakas ja uusia reittejä kokeillaan koko ajan. Kansainvälisen siirtolaisjärjestön mukaan Italiaan on saapunut tämän vuoden aikana noin 132 000 siirtolaista. Loppukesän aikana Italiaan on saapunut useita tuhansia siirtolaisia viikossa.

Pohjoista reittiä Venäjältä Suomeen Raja-Joosepin ja Sallan rajanylityspaikkojen kautta saapui pääasiassa marraskuusta 2015 helmikuulle 2016 Suomeen noin 1750 turvapaikanhakijaa. Tilanne Suomen itärajalla rauhoittui helmi - maaliskuun vaihteessa 2016 Venäjän rajavartiopalvelun rajoitettua henkilöiden pääsyä raja-alueelle. Tilanne on säilynyt rauhallisena eikä turvapaikanhakijoita ole käytännössä saapunut.

EU:n itäisillä maarajoilla tilanne maastorajalla on pysynyt rauhallisena. Ongelmana on sen sijaan ns. laillisten matkustuskanavien väärinkäyttö. Puola on kuluvana vuonna

tehnyt Valko-Venäjän vastaisen rajan Terespolin rajanylityspaikalla jo noin 43 000 käännytystä lähinnä tšetšeenitaustaisille Venäjän kansalaisille (samat henkilöt voidaan käännyttää useaan kertaan). Lisäksi ilmiöön liittyen noin 6 600 on hakenut turvapaikkaa Puolasta. Taustalla on henkilöiden pyrkimys käyttää turvapaikkaprosessia hyväksi EU-alueelle pääsyyn. Tšetšeenien lopullinen määrämaa on lähinnä Saksa sekä vähäisemmässä määrin Ranska ja muut EU-maat.

#### **4.1.2 Tilanne sisärajoilla**

Laitton maahantulo Pohjoismaihin sisärajojen kautta on pysynyt edelleen maltillisena

vuoden 2015 loppusyksyllä käyttöön otettujen sisärajatarkastusten johdosta. Sisärajatarkastukset jatkuvat edelleen ja Euroopan neuvosto on vahvistanut, että sisärajatarkastuksia voidaan jatkaa myös helmikuusta 2016 eteenpäin.

#### **4.1.3 Tilanne Suomessa**

Laittomasti maahan jäävillä turvapaikanhakijoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita henkilöitä, joita ei pystytä palauttamaan, eivätkä he poistu maasta itsenäisesti vaikka vapaaehtoinen paluu olisi mahdollinen tai turvapaikanhakijoita, jotka katoavat vastaanottojärjestelmän piiristä kielteisen päätöksen jälkeen tai ennen sitä.

Pääosa Suomessa laittomasti tavatuista ulkomaalaisista on aiempina vuosina ollut turvapaikanhakijoita, jotka ovat jättäneet hakemuksensa sisämaassa eikä heillä ole ollut maahantuloon oikeuttavaa

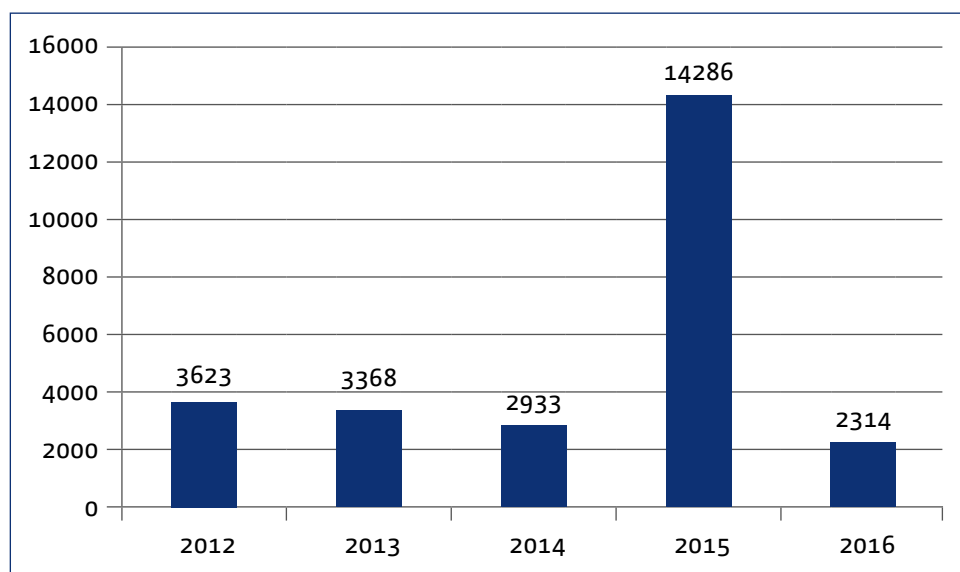
asiakirjaa. Toinen merkittävä laittomasti maassa tavattujen ryhmä on ollut ulkomaalaisrikkomuksesta epäillyt henkilöt.

Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista henkilöistä odotetaan muodostuvan kokonaan uusi ryhmä laittomasti Suomeen jääviä. Täytäntöönpanokelpoisten kielteisten päätösten määrä lisääntyy merkittävästi loppuvuoden 2016 ja vuoden 2017 aikana ja on ennustettavissa, että kaikki maastapoistamispäätöksen saaneet eivät poistu maasta vaikka heillä olisi siihen mahdollisuus.

Euroopassa tämänkaltaisia ryhmiä on ollut jo pitkään. Suomesta maastapoistamispäätöksen saaneista ulkomaalaisista on vuosittain pystytty poistamaan 60-70 % viranomaisitoimin. Näyttää siltä, että suuri osa kielteisen päätöksen saaneista, joita ei ole saatu poistettua Suomesta, on kuitenkin poistunut maasta oma-aloitteisesti joko kotimaahansa tai muualle Eurooppaan. Suomeen jäävien intressissä on pysytellä näkymättömissä piilossa viranomaisilta. Maantieteellisesti laittomasti maahan jääneiden arvioidaan sijoittuvan suuriin kaupunkeihin.

Viime vuosina Suomessa laittomasti maassa oleskelevina tavattujen henkilöiden määrä on ollut vuosittain reilu 3000. Keskusrikospoliisin ylläpitämän tilaston mukaan vuonna 2014 Suomessa tavattiin laittomasti maassa oleskelevia ulkomaalaisia yhteensä 2933, vuonna 2015 lukumäärä oli 14 286. Vuoden 2016 aikana poliisi ja rajavartiolaitos tapasivat laittomasti maassa oleskelemissä yhteensä 2314 ulkomaalaista. Eniten laittomasti maassa oleskelemissä vuonna 2016 tavattiin seuraavia kansalaisuuksia: Irak, Syyria, Venäjä, Somalia ja Viro.

### Laittomasti maassa oleskelevina tavatut henkilöt Suomessa 2012 – 2016



Laittomasti maassa oleskelemissä tavattujen henkilöiden lukumäärä lasketaan lainvalvontaviranomaisten PATJA-järjestelmään turvapaikkatutkinnasta tai ulkomaalaisrikkomuksesta kirjaamista ilmoituksista.<sup>3</sup> Kansainvälisten sopimusten ja Suomen lainsäädännön mukaan turvapaikanhakijoilla

<sup>3</sup> Turvapaikkatutkinnan osalta lasketaan henkilöt, jotka on tavattu sisämaassa **ilman henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa ja jotka eivät ole EU:n kansalaisia**. Vuoden 2015 luvussa on mukana iso joukko turvapaikanhakijoita, jotka ohjattiin suoraan Tornion rajanylityspaikalta järjestelykeskukseen ja rekisteröitiin turvapaikanhakijoina. Ilman maahantuloon oikeuttavia asiakirjoja maahan saapuneen ulkomaalaisen maassa oleskelu muuttuu lailliseksi, kun hän on jättänyt turvapaikkahakemuksen. Vuoden 2016 alusta asti ne turvapaikkahakemukset, jotka jätettiin järjestelykeskuksessa, on jätetty pois laittomasti maassa tavattujen luvusta. Henkilöt, jotka ilmaisivat rajalla hakevansa turvapaikkaa ja josta heidät ohjattiin suoraan järjestelykeskukseen turvapaikkahakemuksen jättämistä varten, ovat teknisesti arvioiden jättäneet hakemuksensa rajalla maahan saapuessaan eivätkä he näin olleen ole oleskelleet maassa laittomasti. Ulkomaalaisrikkomusten osalta tilastossa mukana ovat henkilöt, jotka eivät ole EU -kansalaisia, ellei heidän ulkomaalaisrikkomuksensa peruste ole maahantu-



on oikeus saapua Suomeen ilman passia, oleskelulupaa tai viisumia, mutta turvapaikkahakemus on jätettävä poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Suomeen saapui vuonna 2015 noin 32 500 turvapaikanhakijaa. Vuonna 2016 hakijoita tuli Suomeen 5651. Eniten hakijoita saapui Irakista (1247) ja Afganistanista (757). Seuraavaksi suurimmat hakijaryhmät ovat Syyriasta, Somaliasta ja Eritreasta.

Suomen turvapaikkatilanteeseen ja samalla myös laittomaan maahantuloon vaikuttaa tällä hetkellä olennaisesti sisärajoilla se, mitä toimenpiteitä etenkin Ruotsin viranomaiset suorittavat Ruotsin ja Tanskan rajalla ja se, miten Venäjän viranomaiset kontrolloivat mahdollisia turvapaikanhakijoita Suomen ja Venäjän rajalla.

Maahanmuuttovirasto on tehnyt vuosien 2015 – 2016 kuluessa syyskuun loppuun mennessä noin 26 400 turvapaikkapäätöstä, joista kielteisiä 9 300 (37 %). Ennusteen mukaan ensimmäisen asteen kielteisen päätöksen saaneita tulee olemaan vuoden lopussa noin 16 400. Syyskuun 2016 lopussa vastaanottojärjestelmässä on 8 600 kielteisen päätöksen saanutta. Näistä muutoksenhakuprosessissa on n. 5 900. Maasta poistuneita on 8 250. Vastaanottojärjestelmästä katosi vuosien 2015 ja 2016 aikana n. 4200 turvapaikanhakijaa.

Kuluvaan vuoteen saakka Suomi ei ole ollut houkutteleva maa laittomalle maassa oleskelulle. Riski ilmiön kasvusta on tunnistettu ja uhka sen laajenemiselle ajoittuu vuodelle 2017.

## 4.2 LAITTOAMAN MAAHANTULON JA TURVAPAIKANHAKIJOIDEN MÄÄRÄN KEHITYS 2015 – 2016

Laiton maahantulo Suomeen sisärajojen kautta on supistunut merkittävästi joulukuusta 2015 lähtien. Turvapaikkaa Euroopasta hakevien maahantulijoiden on aiempaa vaikeampi matkustaa Suomeen rekisteröitymättä kauttakulkumaissa, mutta myös Suomen houkuttelevuus on vähentynyt kotimaisten toimien, kuten kansallisten lainsäädäntömuutosten ja Maahanmuuttoviraston päivitettyjen maalinjausten seurauksena.

Sisärajatarkastusten käyttöönotto Ruotsissa vaikeutti selvästi kauttakulkua Suomeen. Tanskan ja Ruotsin välisessä liikenteessä henkilöllisyys on tarkastettu tammikuun alusta lähtien ja Tanska on myös palauttanut sisärajavalvonnan Saksan vastaiselle rajalleen. Myös Saksan ja Itävallan sisärajalinjaukset vähentävät kauttakulkua. Sisärajatarkastusten ansiosta laaja kontrolloimaton liikehdintä Pohjoismaiden kautta kohti Suomea on epätodennäköinen. Baltian reitin käyttöä ovat toistaiseksi ehkäisseet Baltian maiden viranomaisten tehokkaat toimenpiteet. Kun Saksan suoran lauttayhteyden käyttö on viisumivaatimuksen myötä myös vaikeutunut, Suomeen pyrkivillä on jäljellä pääasiassa lentoreittejä.

Lokakuusta 2015 helmikuun 2016 loppuun turvapaikanhakijoita saapui Suomeen myös pohjoisen itärajan kautta Venäjältä. Venäjällä oleskelee runsaasti Eurooppaan pyrkiviä henkilöitä, mutta Venäjän kautta Suomeen suuntautuvasta liikehdinnästä pääosa on kauttakulkua Venäjän läpi. Turvapaikanhakijoiden reitit Venäjälle vaihtelevat, mutta yleisimmin maahan saavutaan lähtö- tai kauttakulkumaista lentoteitse Moskovaan, josta on jatkettu eri yhteyksin Murmansiin ja edelleen rajalle. Afganistanilaiset puolestaan ovat saapuneet Venäjälle maareittiä Keski-Aasian tasavaltojen kautta.

Maahantulo Venäjältä Suomeen rajoittui itärajan pohjoisosaan, etelässä Venäjän rajavartiopalvelu toimi entiseen tapaan ja esti laittomasti maahan pyrkivien pääsyn raja-alueelle. Mikäli rajanylitykset Välimeren reiteillä vaikeutuvat, kontrolli Keski-Euroopan maissa lisääntyy ja pääsy Pohjoismaihin hankaloituu, voi Venäjän reitin merkitys jälleen kasvaa. Reitin käyttö riippuu kuitenkin hyvin paljon Venäjän viranomaisten toiminnasta. Helmikuun lopussa Venäjän presidentti määräsi FSB:n kontrolloimaan tarkemmin Venäjälle tulevia ja Venäjän läpi Eurooppaan kulkevia pyrkiviä henkilöitä. Pian

---

lokiellon rikkominen. Tällöinkin edellytyksenä on, että EU -kansalainen on tavattu sisämaassa.

tämän jälkeen turvapaikanhakijoiden tulo pohjoisille rajanylityspaikoille tyrehtyi. Venäjän viranomaiset ovat myös tehostaneet toimintaansa nimenomaan järjestäytyneen ihmissalakuljetuksen torjumiseksi.

EU:n komissio on pyrkinyt ratkaisemaan siirtolaiskriisiä muun muassa joulukuussa 2015 julkaistulla rajapakettilla. Paketin sisältämät ehdotukset Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmän perustamisesta ja Schengenin rajasäännösten muuttamisesta rekisteritarkastusten tehostamiseksi ovat edenneet. Komission esitysten tavoitteena on vahvistaa Schengen-alueen ulkorajojen valvontaa ja tehostaa tulokkaiden palautuksia. Paketin poliittisesti merkittävin kohta on komission esitys Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmän (EuRMV) perustamisesta. EuRMV muodostuisi järjestelmää koordinoivan Frontexin ja jäsenvaltioiden raja- ja merivartioviranomaisten toimenpiteistä. Normaalitylanteessa vastuu olisi jäsenvaltioilla, mutta kriisitilanteissa jäsenvaltioilla olisi velvollisuus antaa ja ottaa vastaan tukea. Frontexin tehtävät ja toimivalta laajentuisivat ja se nimettäisiin uudelleen EU:n raja- ja merivartiovirastoksi.

Dublin-järjestelmän ja Älykkäät rajat -ehdotuksen uudistamisessa komissiolla on neuvottelut jäsenmaiden kanssa meneillään. Sisäraja-valvonnan palauttamisen maksimiaika puoli vuotta täytti Saksan ja Itävallan osalta jo toukokuussa ja aikaa on jatkettu komission esityksestä useilla kuukausilla.

Maaliskuun alussa pidetyssä EU-Turkki-huippukokouksessa Turkin kanssa sovittiin alustavasti, että se ottaisi vastaan kaikki laittomasti Kreikkaan saapuneet henkilöt. Vastineeksi Turkille luvattiin lisää taloudellista tukea pakolaisista huolehtimiseksi sekä ottaa Turkista syyrialaisia uudelleen sijoitettaviksi EU-maihin. Kreikalle puolestaan luvattiin kriisiapua ja tukea ulkorajavalvontaan ja järjestelykeskusten toiminnan varmistamiseen. Myös turvapaikanhakijoiden sisäisiä siirtoja Kreikasta muihin EU-maihin pyritään vauhdittamaan.

Suurimittaiseen pakolaisliikehdintään liittyy järjestäytyneitä rikollisuutta, joka pyrkii kasvattamaan tuottojaan hädänalaisessa asemassa olevien ihmisten kustannuksella. Sekä laittoman maahantulon järjestämiseen että myös ihmiskauppaan kohdistuvan rikostutinnan tarve kasvaa. Turvapaikanhakijoiden liikkeen perusteella nähtiin, että matkanjärjestelyjen takana on suuri määrä toimijoita, jotka järjestävät henkilöitä EU-maihin ja tarkkailevat EU-maiden käytäntöjä turvapaikka-asioissa. Myös Venäjän kautta Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden matkat ovat olleet selvästi laittoman maahantulon organisoijien järjestämiä.

## 4.3 ARVIO SUOMEEN TULEVIEN TURVAPAIKANHAKIJOIDEN MÄÄRÄSTÄ

Turvapaikanhakijoiden määrän yksityiskohtaiseen arviointiin liittyy useita epävarmuustekijöitä; joka tapauksessa Eurooppaan kohdistuu merkittävää laittoman maahantulon painetta. Suurin merkitys tulijamääriin Suomessa on ollut lähimaiden tehostetulla sisäraja-valvonnalla, joka on estänyt läpikulun Suomen länsirajalle ja pudottanut hakijamäärät syksyn 2015 huippulukemista aiemmin tyypilliselle tasolle. Suomeen jo muodostuneet ja uusilla turvapaikanhakijoilla vahvistuneet diasporayhteisöt lisäävät kiinnostusta pyrkiä Suomeen. On mahdollista, että nykytilanteessa irakilaisien osuus tulijoista vähentyy ja afganistanilaisten osuus kasvaa, jos naisten ja lasten osuus tulijoiden joukossa lisääntyy; Afrikasta Välimeren yli Eurooppaan suuntautuva laiton maahantulo lisäänee myös Afrikasta tulevien turvapaikanhakijoiden määrää Suomessa.

Maasta omasta aloitteestaan poistuneiden hakijoiden mukana leviävä tieto olosuhteista Suomessa voi osaltaan vähentää kiinnostusta pyrkiä Suomeen. Merkittävä osa tänne jo tulleista turvapaikanhakijoista on kuitenkin kadonnut vastaanottojärjestelmästä ja osa heistä on jäänyt joko Suomeen tai muualle Schengen-alueelle laittomasti. Laittomasti maassa oleskeluun liittyvien ongelmien ja rikollisuuden kasvuun ja torjuntaan on syytä varautua.

## 4.4 TURVAPAIKANHAKIJOIDEN MÄÄRÄN KASVUN SYISTÄ

### 4.4.1 Tilanne lähtöalueilla

Eurooppaan suuntaavien maahantulijoiden määrän kehitys riippuu paljolti lähtöalueiden kriiseistä ja EU-alueen poliittisista ratkaisuista. Eurooppaan pääsyä tavoittelevia ihmisiä on miljoonia eri mantereilla. Syyrian sisällissodan vuoksi noin 4,8 miljoonaa syyrialaista elää pakolaisina naapurimaissa, maan sisäisiä pakolaisia on lähes seitsemän miljoonaa. Tilanne ei ole parantunut myöskään muissa suurissa lähtömaissa, kuten Irakissa, Afganistanissa, Somaliassa ja Eritreassa. Tilanne on epävakaa myös Saharan eteläpuolisen Keski-Afrikan maissa. Kehitykseen vaikuttaa myös se, että useat maat, kuten Turkki, Jordania ja Libanon, joissa oleskelee suuria määriä pakolaisia, ovat ryhtyneet rajoittamaan tulijoiden saapumista. Myös uudet konfliktit ovat mahdollisia.

Venäjän entisen maahanmuuttoviraston (FSM) <sup>4</sup>mukaan Venäjällä asuu tällä hetkellä 10 miljoonaa ulkomaan kansalaista, suurin osa heistä IVY-maista ja Georgiasta kotoisin olevia siirtotyöläisiä. Venäjän heikko talouskehitys ja kiristyneet työlupakäytännöt ovat heikentäneet siirtolaisten työnsaantimahdollisuuksia, mutta ainakaan toistaiseksi tilanne ei ole lisännyt IVY-maiden kansalaisten liikehdintää länteen. Todennäköisemmän lähtijäryhmän muodostavatkin Venäjällä pidempään asuvat kolmansien maiden kansalaiset, kuten syyrialaiset, afganistanilaiset tai vietnamilaiset, joita on saapunut pohjoisen itärajan kautta myös Suomeen.

### 4.4.2 Suomen kiinnostavuus

Vaikka laitton maahantulo sisärajojen kautta Suomeen on supistunut merkittävästi, Suomen vetotekijöissä ei ole tapahtunut suuria muutoksia. Kiinnostusta Suomea kohtaan lisäävät korkea sosiaaliturva, turvallisuus ja myös salakuljettajien ja salakuljetettävien joukossa leviävät tiedot siitä, että Suomesta saisi muita EU – maita helpommin ja nopeammin oleskeluluvan. Lisäksi Suomeen pyrkimisen syinä on mainittu korkea oikeusturvan taso ja luotettavuus, joka ilmenee mm. kansainvälisten sopimusten noudattamisena. Suomen vetovoimaa lisäävät myös lähtömaista tänne jo aiemmin vakiintuneet yhteisöt (diaspora), joiden apuun ja tukeen maahantulotilanteessa ja sen jälkeen voidaan tukeutua. Diasporayhteisöt ovat kuitenkin Suomessa vielä huomattavasti pienempiä kuin esimerkiksi Ruotsissa.

Turvapaikkahakemus halutaan jättää usein maahan, jota pidetään turvapaikan saamisen kannalta mahdollisimman hyvänä ja helppona. Suomi on päivittänyt eräiden keskeisten lähtömaiden turvallisuustilannearviota, perheen yhdistämisen ehtoja on kiristetty ja humanitäärisen suojelun peruste on poistunut laista. Lisäksi Suomi valmistelee oleskeluluvan saaneiden sosiaaliturvaan rajoituksia ja pyrkii viestimään aktiivisesti näistä toimista.

## 4.5. VÄESTÖLIIKKEIDEN JA KONFLIKTIEN VAIKUTUKSET RIKOLLISUUTEEN JA JÄRJESTYSHÄIRIÖIHIN

Suuren muuttoliikkeen mukana lähtöalueen uskonnollisten, poliittisten ja aseellisten ryhmien välisiä vastakkainasetteluja sekä eri yhteisöjen intressejä ja normeja siirtyy kohdemaihin. Tältä pohjalta tulijoiden keskuudessa havaittavat ristiriidat, väkivalta- ja seksuaalirikollisuus sekä vaikutukset järjestytyneeseen rikollisuuteen ovat odotettavissa olleita ja olevia seurauksia.

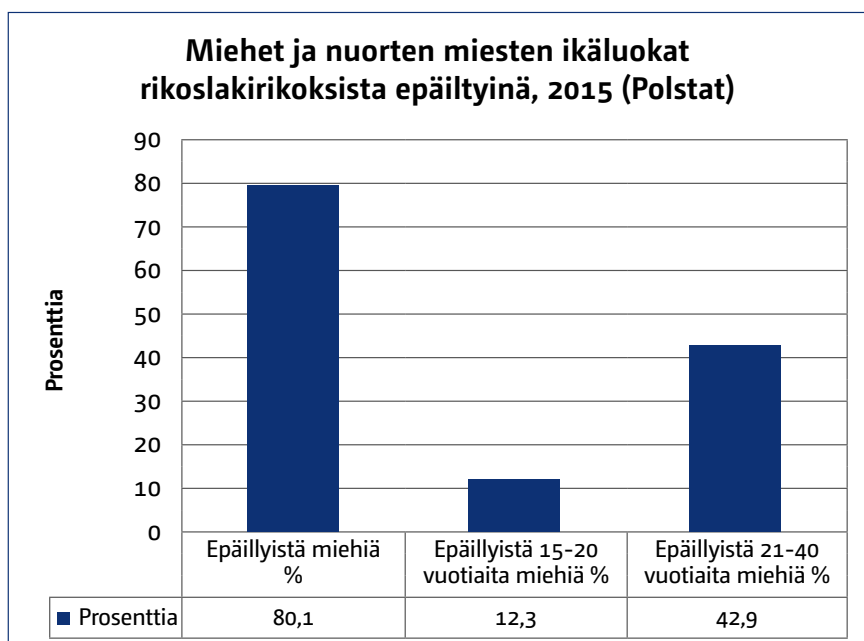
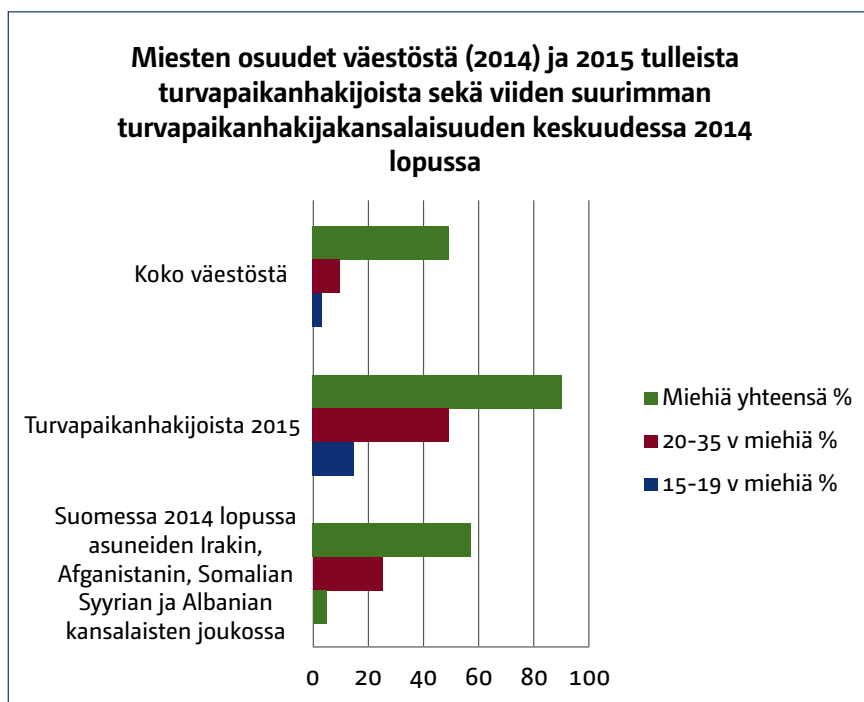
Kriisialueilta saapuvan väestön määrän kasvu lisää väistämättä tietyn tyyppistä rikollista toimintaa. Rikoksesta epäiltyjen osuudet turvapaikanhakijoiden suurimmissa kansalaisuusryhmissä ovat kuitenkin toistaiseksi kasvaneet yleensä vähemmän kuin kansalaisuusryhmien aiempi rikoksenteokoaltius ja poikkeuksellisen suuri nuorten miesten osuus turvapaikanhakijoiden joukossa antaisi aihetta ennakkoida.

<sup>4</sup> Yhdistetty Venäjän sisäministeriöön

Suomeen vuoden 2015 ja alkuvuoden 2016 aikana tulleiden turvapaikanhakijoiden joukossa eniten esiintyviin kansalaisuuksiin kuuluvilla, kuten irakilaisilla ja afganistanilaisilla yleensäkin väestömäärään suhteutettu osuus etenkin seksuaali- ja väkivaltarikoksista epäillyistä on käytettävissä olevan rikostiedon perusteella korkeahko. Eri kansalaisuusryhmien rikollista toimintaa ennakoitaessa on syytä ottaa huomioon taustatekijöitä, jotka vaikuttavat väestöryhmän rikollisuuteen.

#### 4.5.2 Ikärakenteen vaikutus väestöryhmän rikollisuuteen

Ulkomaan kansalaisten väestömäärään suhteutettua keskimääräistä korkeampaa alttiutta tulla epäillyksi rikoksista selittää merkittävästi näiden kansalaisuusryhmien ikärakenne: nuorten miesten osuus on monissa tulokasryhmissä keskimääräistä väestöosuutta huomattavasti suurempi ja juuri nuorehkoihin ikäluokkiin kuuluvat ja miehet tekevät rikostilastojen mukaan valtaosan rikoksista.



Turvapaikanhakijoiden keskuudessa nuorten miesten osuus on ollut paljon suurempi kuin täällä jo asuvien suurimpiin turvapaikanhakijakansalaisuuksiin kuuluvien keskuudessa, vaikka heidänkin keskuudessaan nuoria miehiä on selvästi enemmän kuin väestössä keskimäärin.

### **4.5.3 Konfliktitila ja sota joidenkin tulokkaiden lähtökohtana**

Taistelijatausta ja sotatoimiin osallistuminen ovat tekijöitä, jotka normalisoivat väkivallan käyttöä ja sen osana myös seksuaalirikoksia henkilön toimintatapoina; taistelijatausta nostaa valmiutta väkivalta- ja seksuaalirikoksiin ja aggressiiviseen rikolliseen toimintaan. Ruotsissa pitkään vaikuttanut kriisialueelta Ruotsiin suuntautuneesta muuttoliikkeestä kasvualustansa saanut länsibalkanilais-taustainen järjestäytynyt rikollisuus on tästä hyvä esimerkki. Sotavuosien jälkeinen rikollisuuden kasvu on ollut pitkään rikollisuuden tutkijoiden tiedossa: oman sotilaallisen viiteryhmän toiminnan väkivaltaisuuden on tutkimuksissa<sup>5</sup> sittemmin todettu totuttavan ihmisen nopeasti väkivaltaan ja sen käyttöön sen lisäksi, että sotilaalliseen toimintaan osallistuneet ovat harjaantuneet aseiden ja räjähteiden käyttöön.

### **4.5.4 Perusoikeustilanteen vaikutukset**

Lähtöalueiden heikko perusoikeustilanne ja niillä toimivat vanhakantaisia ja autoritaarisia yhteiskuntapoliittisia tavoitteita kannattavat ryhmät vaikuttavat tilanteen kehitykseen etenkin seksuaalirikollisuudessa mutta myös laajemmin väkivaltarikollisuudessa. Länsimaiset tasa-arvoon kuuluvat toimintatavat ovat tulokkaille usein vieraita, mutta tulokkaiden joukossa on myös niitä, joiden intressejä ja taustayhteisössä omaksuttuja tapoja esimerkiksi naisten tasa-arvoinen asema yhteiskunnassa ei vastaa. Perhe- ja seurustelusuhteissa tällaiset perusoikeusnäkökymykset voivat johtaa lähisuhdeväkivallan ja kunniaväkivallan kasvuun.

Naisiin kohdistuva seksuaalinen häirintä ja väkivalta on useiden eri selvitysten mukaan yleistä monissa Lähi-idän maissa: Egyptissä erittäin yleistä, tavallista myös esimerkiksi Afganistanissa, Pakistanissa ja Irakissa.

### **4.5.5 Konfliktit ja intressit liikkuvat ihmisten mukana**

Aseellisten ryhmien edustajien intressit ja myös niiden länsimaihin kohdistuvat poliittiset tarkoitusperät voivat johtaa laittomaan toimintaan pakolaisia vastaanottavassa maassa; aseellisen toiminnan rikollisin keinoin tapahtuvan rahoittamisen lisäksi myös värväys ja painostus yleistyvät ja terroristisen toiminnan uhka kasvaa. Esimerkiksi Irakissa valtioelinten asema on heikko, ja maassa toimii lukuisia aseellisia militiaryhmiä, joihin osallistuneita on todettu pakolaistenkin joukossa. Taistelutoimintaan ja räjähteiden valmistamiseen ja käyttöön perehtyneet henkilöt kykenevät tuho vaikutuksiin suuriin iskuihin.

Pakolaisten elinmahdollisuudet lännessä merkitsevät uhkaa monille konfliktialueilla vaikuttaville tahoille. Tulokkaiden joukossa keskinäiset väkivaltaisetkin yhteenotot ovat olleet tyypillisiä; lähtöalueilla on totuttu omavaltaiseen ja aggressiiviseen toimintaan omien etujen ja turvallisuuden varmistamiseksi, kun järjestysvaltaa ei käytännössä ole ollut. Kielteiset turvapaikkapäätökset lisännevät ainakin yksittäisiä häiriötilanteita.

### **4.5.6 Diasporayhteisöihin liittyvä järjestäytynyt rikollisuus**

Suomessa suurimmaksi kasvaneisiin tulokasryhmiin kuuluvien keskuudessa on eri puolilla maailmaa todettu merkittävää järjestäytynyttä rikollista toimintaa.

<sup>5</sup> Ks. esim. Neitzel ja Welzer, Sotilaat. Taistelemisesta, tappamisesta ja kuolemista. Suom. 2013.

Väkivaltapotentialiaali ratkaisee rikollisten menestymisen mahdollisuudet.

Jengisurmat ovat yleistyneet kilpailevien jengien määrän lisääntyessä Ruotsissa ja Tanskassa.

Jo suurimpien tulokasryhmien lähtöalueista esimerkiksi Irakissa järjestäytyneet rikollisuus ja laiton talous ovat voimistuneet 2000-luvulla valtakoneiston sorruttua. Järjestäytyneitä rikollisuutta ovat kasvattaneet maassa vallitseva epävakaus, sisäisen kontrollin puute ja poliittinen kilpailu sekä pyrkimykset hankkia varoja eri ryhmittymille. Rikollinen toiminta kattaa kaikki järjestäytyneelle rikollisuudelle tyypilliset vakavimmat muodot, kuten sieppaukset, kiristyksen, ryöstöt, ihmiskaupan ja korruption.<sup>6</sup> Ulkomailla diasporayhteisöissä syntyvää rikollista toimintaa ruokkivat sekä tulokkaiden eri syistä heikot mahdollisuudet hankkia elantonsa laillisin keinoin mutta myös rikollisessa toiminnassa jo mukana olevien pyrkimykset hyödyntää länsimaissa tarjoutuvia mahdollisuuksia tuottoisaan rikolliseen toimintaan.

Esimerkiksi irakilaisrikollisten yhteistyöverkostoisiin perustuva huumausainerikollisuus Euroopassa on suurimittaista ja heidän toimintaansa kuuluu myös suuria sijoitus- ja rahoituspetoksia, omaisuusrikkaita ja rahanpesua. Suurimittaista irakilaisjohtoista huumausainerikollisuutta on paljastettu myös Suomessa.

Jengien välinen kilpailu markkinoista ja väkivaltaiset yhteenotot ulkomaalaistaustaisten rikollisryhmien kesken ovat tulevaisuudessa Suomessakin entistä todennäköisempiä, ellei järjestäytyneen rikollisuuden kasvua kyetä estämään.

Afganistanista länsimaihin muuttaneiden siirtolaisten joukossa toimivassa järjestäytyneessä rikollisuudessa etniseen taustaan perustuva jengiytyminen on tyypillistä. Kanadassa, jossa asui vuonna 2013 noin 23 000 afganistanilaista, jengiytymiskehitys oli johtanut afgaanien mafiamaisesti johdettuun väkivaltaiseen ja monialaiseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Myös Euroopassa on paljastunut afganistanilaisyhteisöihin liittyviä rikoskokonaisuuksia.

Afrikasta Eurooppaan yli Välimeren suuntautuvan laittoman maahantulon viimeaikainen kasvu on kiinnittänyt huomion mm. EU-tasolla etenkin nigerialaiseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen, jolla on erityisen suuri merkitys seksiperäisessä ihmiskaupassa. Tyttöjä ja nuoria naisia houkutellessaan työtarjouksilla, mutta he päätyvät usein Libyan kautta ensin Italiaan seksityöhön ja sieltä edelleen kierrätettäväksi muihin EU-maihin. Myös Suomessa nigerialaisen seksibisneksen jalansija on vahvistumassa.

#### **4.5.7 Laittomasti maassa oleskelevat rikollisuuden kasvutekijänä**

Tärkeimmäksi oleskeluoikeuden saaneita maahanmuuttajia koskevaksi viranomais toiminnan tavoitteeksi muodostuu onnistunut kotouttaminen, jotta tulokkailla olisi edellytykset hankkia laillista toimeentuloa ja integroitua suomalaiseen yhteiskuntaan. Kieli- ja ammattitaidon puutteellisuus ja ulkomaalaistaustaisiin kohdistuvat ennakkoluulot heikentävät tulokkaiden edellytyksiä hankkia laillista toimeentuloa ja integroitua suomalaiseen yhteiskuntaan. Onnistunut kotoutuminen ehkäisee myös rikollista toimintaa harjoittavien verkostojen pesiytymistä diasporayhteisöihin.

Laittomasti maahan jäävien ihmisten määrä kasvanee lähitulevaisuudessa, kun ihmisiä katoaa vastaanottojärjestelmästä jo ennen turvapaikkahakemuksensa ratkaisua sekä kielteisen päätök-

<sup>6</sup> Vakavimman, väkivaltaisesti toteutetun rikollisuuden ja taistelijataustaisten tulokkaiden aiheuttaman uhkan ennakoimisen kannalta käyttökelpoinen vertailukohta on löydettävissä Ruotsista ja sinne asettuneiden Länsi-Balkanin alueelta tulleiden henkilöiden rikollisuudesta. Balkanilaisten joukossa on ollut merkittävä määrä taistelutoimintaan tottuneita miehiä ja tämä näkyy selvästi väestönsä rikollisuudessa. Länsibalkanilaisrikollisten toiminta on osoittautunut Ruotsissa elinvoimaiseksi ja vaikeasti torjuttavaksi. Nämä rikolliset eivät tyypillisesti ole alistuneet muiden ohjattaviksi vaan hyödyntävät tehokkaasti muita rikollisia. Länsibalkanilaisrikollisten organisaatorakenteet ovat hajanaisia ja verkostomaisia, ja toimintaa johtavat vaikutusvaltaiset ja varakkaat rikollisjohtajat omien intressiensä pohjalta. Rikollisen toiminnan sitkeää jatkuvuutta on taannut se, että nuoria aseiden ja räjähteiden käytön taitavia, taktisesti kokeneita ja rikoksentelemaan halukkaita miehiä on ollut jatkuvasti tarjolla.

sen saatuaan. Myös vastaanottopalveluiden päättymisen maasta poistamispäätöksen saaneilta on arvioitu vaikuttavan laittomasti maahan jäävien määrän kasvuun Suomessa, vaikka vapaaehtoisen paluun kannustimia on lisätty. Esimerkiksi Suomen ja Irakin välillä ei ole sopimusta Irakista tulleiden ja Suomesta kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen saaneiden tahdonvastaiseksi palauttamiseksi, mikä tällä hetkellä vaikeuttaa kielteisen päätöksen saaneiden palauttamista.

Vuosien 2015 ja 2016 aikana on tilastoitu noin 4200 ihmisen kadonneen suomalaisesta vastaanottojärjestelmästä. Osa heistä poistuu maasta, mutta osa jää maahan tai Schengen-alueelle, monet palaavat turvapaikanhakijoiksi.

Laittomasti maassa oleskelevat ovat erityisen alttiita rikolliselle hyväksikäytölle, koska heidän mahdollisuutensa hankkia elantonsa laillisesti ovat vähäiset. Monissa eurooppalaisissa kaupungeissa on yleisesti tiedossa olevia kohtaustaikoja, joista laittomasti maassa olevia värvätään pimeään työntekoon. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on korostanut, että etenkin kielteisen päätöksen saaneita ihmiskaupan uhreiksi joutuneita ihmisiä ei tulisi palauttaa varmistautumatta siitä, että he eivät uhriutuisi uudelleen.

Pakolaistilanteesta irrallinen laitton maassa oleskelun muoto on yli rajojen toimivien liikkuvien rikollisten kohdalla heille määrättyjen maahantulokieltojen rikkominen. Etenkin vapaan liikkuvuuden alueella rikollisille määrättyjen maahantulokieltojen toteuttaminen käytännössä edellyttää tehokasta valvontaa ja tehokasta viranomaisyhteistyötä rajojen yli. Väärien identiteettien käyttö on rikollisten suosima tapa kiertää maahantulokieltoa ja välttää kiinni jäämistä profiloitien perusteella. Suomessa maahantulokieltoja on määrätty etenkin virolaisille rikollisille, ja kiellon saaneita tavataan verraten paljon Suomessa.

Vuonna 2015 poliisin tietoon tuli 487 maahantulokiellon rikkomista, mikä on huomattavasti edellisvuosia enemmän. Vuonna 2014 maahantulokiellon rikkomisia tuli poliisin tietoon 352 ja vuonna 2013 yhteensä 273. Vuonna 2010 maahantulokiellon rikkomisia tuli poliisin tietoon vain 85 kappaletta. Rikostutkinnan yhteydessä on havaittu, että maahantulokiellon saaneita oleskelee pitkiäkin aikoja kerrallaan Suomessa.

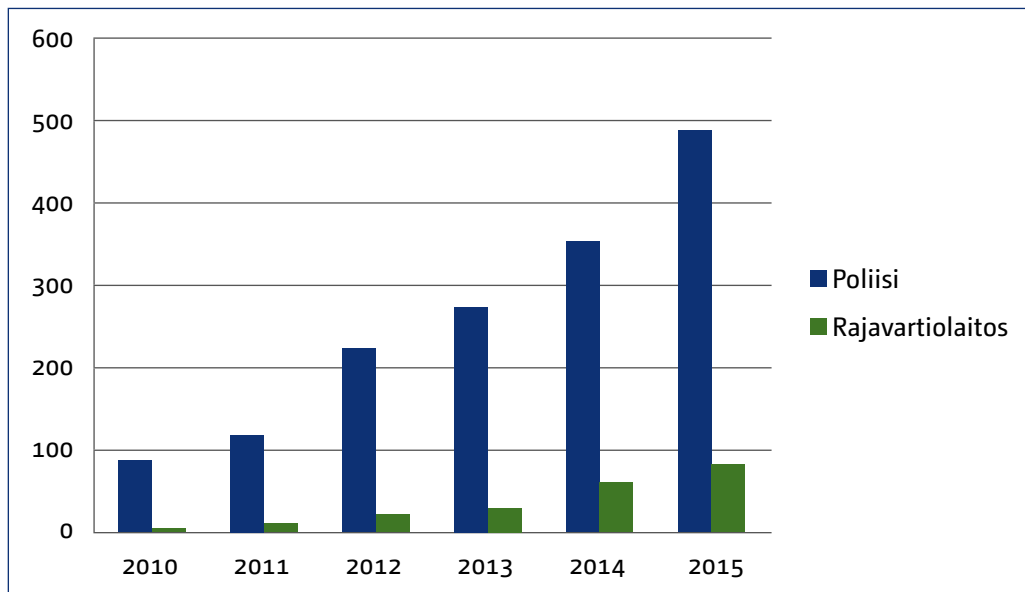
Toisaalta maahantulokieltoa rikkovien henkilöiden osalta on havaittu, että kiellolla ei näytä olevan suurta merkitystä varsinkaan virolaisten rikoksentehtäjäryhmien keskuudessa. Useat rikkovat kieltoa toistuvasti.

Vuonna 2015 henkilöitä, jotka jäivät kiinni maahantulokiellon rikkomisesta vähintään viisi kertaa, oli yhteensä 23. Nämä 23 henkilöä rikkoivat maahantulokieltoa yhteensä 158 kertaa. Enimmillään saman henkilön havaittiin rikkovan maahantulokieltoa 11–12 kertaa. Useat henkilöt rikkoivat kieltoa 2–4 kertaa. Suurin osa (n. 83 %) toistuvasti maahantulokieltoa rikkoneista oli virolaisia.

Toistuvasti (5–12 kertaa) maahantulokieltoa rikkoneet jäivät usein kiinni muun rikoksen yhteydessä. Kaikkiaan vuonna 2015 maahantulokiellon rikkomisesta kiinni jääneiden epäillään syyllistyneen yhteensä 539 rikokseen Suomessa. Eririkosnimikkeitä ilmoituksiin oli kirjattu 51 kappaletta. Yleisimmät rikosnimikkeet olivat varkaus, väärän henkilötiedon antaminen, kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta, näpistys, huumausaineiden käyttörikos ja rattijuopumus sekä törkeä rattijuopumus.

Maahantulokieltoa toistuvasti rikkovia on varmasti huomattavasti enemmän kuin mitä poliisin tietoon on tullut. Kiinnijäämisriski on huomattavan pieni, sillä esimerkiksi sisärajasatamissa ei ole jatkuvaa valvontaa.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tietoon tulleet maahantuloikiellon rikkomiset vuosina 2010–2015



(Lähde: PolStat)

#### 4.5.8 Ulkomaalaistaustaiset rikolliset muuttavat järjestäytyntä rikollisuutta Euroopassa

Suomessa toimivissa tunnuksellisissa rikollisjengeissä on jonkin verran ulkomaalaistaustaisia jäseniä. Ulkomaalaisjäsenten kontakteja voidaan hyödyntää rikollisessa yhteistyössä ja esimerkiksi aseiden hankkimisessa.

Monissa Euroopan maissa jo vanhastaan toimineet rikollisjengit ovat pyrkineet rekrytoimaan sopivia tulokkaita, mutta esimerkiksi Saksassa, Tanskassa ja Ruotsissakin tulokasryhmien keskuuteen on hyvin nopeasti muodostunut lukuisia uusia ja voimakkaasti kasvavia väkivaltaisia ja tunnuksellisia jengimuodostelmia, jotka kilpailevat pahimmillaan verisesti muiden rikollistahojen kanssa. Tällaista kehitystä on syytä varautua torjumaan myös Suomessa, kun tulokasyhteisöt kasvavat.

Etenkin keskisen Välimeren yli Eurooppaan suuntautuvan kasvavan laittoman muuttoliikkeen yhteydessä on saatu havaita, että rikolliset käyttävät hyväkseen hädänalaisessa asemassa olevien ihmisten tilannetta ja heidän auttamisekseen luotuja järjestelmiä sekä suuntaavat toimintaansa näin tarjoutuville tuottoisille markkinoille, kuten ihmissalakuljetukseen ja sen yhteydessä tarjoutuviin muihin rikollisen toiminnan mahdollisuuksiin. Europolin jakamien tietojen mukaan esimerkiksi liikkuvat rikolliset käyttävät turvapaikkajärjestelmää mahdollistaakseen oleskelua harjoittamansa omaisuusrikollisuuden kohdemaissa. Libyan ja Italian kautta Eurooppaan suuntautuvan nigerialaisjohtoisen ihmiskaupan toimintatapana on hyödyntää muiden ihmissalakuljettajien palveluksia kuljetettaessa prostituoiduiksi värvättyjä naisia Eurooppaan; naiset ohjataan hakemaan turvapaikkaa, jonka jälkeen heidät noudetaan vastaanottokeskuksista seksityöhön. Turvapaikanhakijastatuksen hyödyntämisestä terroristisiin tarkoituksiin on myös viitteitä.

## 4.6. KESKUSRIKOSPOLIISIN ARVIOINTIA LAITTOMAN MAAHANMUUTON KEHITTYMISESTÄ JA SEN MAHDOLLISISTA VAIKUTUKSISTA

Konfliktien jatkuminen eri puolilla maailmaa ylläpitää suurten ihmismäärien pyrkimyksiä siirtyä EU-maihin myös laittomasti. Myös taloudellinen ahdinko, näköalattomuus ja etenkin ympäristössä tapahtuvat muutokset kasvattavat Eurooppaan suuntautuvaa muuttoliikettä asiantuntija-arvioiden mukaan jopa konflikteja huomattavasti enemmän. Laittoman maahantulon kasvuun ja siihen liittyviin lieveilmiöihin on syytä varautua.



Laittomin keinoin maahan tulevat ovat usein hädänalaisessa asemassa muun muassa velkaantuneen rikollisille ja koska heidän edellytyksensä hankkia elantonsa laillisesti ovat monissa tapauksissa heikkoja. Pahimmillaan tilanne johtaa siihen, että tulokkaasta tulee ihmiskaupan uhri. Ihmiskauppa voi merkitä uhrin hyödyntämistä myös rikoksentehtäjänä, jolloin uhriutumisen tunnistamiseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Alaikäisten ihmiskaupan uhrien määrä on Europolin mukaan viime aikoina kasvanut EU-maissa.

Muualta maailmasta saatavien tietojen valossa on ennakoitavissa, että kasvavien uusien väestöryhmien mukana maahan rantautuu myös uudenlaista vakavaakin rikollisuutta. Maahantulijoiden ja maassa oleskelevien luotettava tunnistaminen, heidän taustansa ja liikkeittensä todentaminen sekä heihin kohdistuva tehokas tiedustelu- ja analyysitoiminta on tilanteen hallinnan ja rikostorjunnan kannalta välttämätöntä. Kriisimaiden myöntämiin tunnistamis- ja todistusasiakirjoihin liittyy paljon epävarmuustekijöitä. Yhteisten edellytysten ja käytäntöjen luominen EU-alueella henkilödokumenttien hyväksyttävyyden määrittelyyn on tarpeen, jotta ihmisten liikkuminen ja oleskelu EU-maissa toteutuu hallitusti ja oikeilla perusteilla.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta on tärkeää, että jatkossakin jokainen turvapaikkapäätös tehdään huolellisen taustatyön perusteella. Etenkin aseellisten ja keskenään vihamielisten ryhmien edustajat ja heidän verkostonsa on välttämätöntä tunnistaa viipymättä: toimiva rikostiedustelu edellyttää myös uudenlaista asiantuntemusta. Ääriyhmien mukana leviävät myös tavoitteet, joita ollaan valmiita toteuttamaan väkivaltaisoin keinoin ja jotka ovat ristiriidassa länsimaisen yhteiskunnan arvojen kanssa.

Rikolliseen ja yhteiskunnan sääntöjen vastaiseen toimintaan on kyettävä puuttumaan viipymättä ja tehokkaasti tiedustelun ja tutkinnan keinoin, jotta voimakkaiden väkivallan käyttöön kouluttujen rikollisorganisaatioiden kehittyminen etnisissä yhteisöissä estetään. Maahan jäävien ihmisten nopea työllistäminen ja kotouttaminen on erittäin tärkeää.

Laittoman maahantulon torjuntaan liittyen on syytä kiinnittää huomiota myös maahantuloa vastustavan äärikansallisen liikehdinnän lisääntymiseen ja sen lieveilmiöihin, kuten ns. katupartiointiin, jonka piirissä on esiintynyt selvästi rasistista toimintaa. Samoin huomiota on kiinnitettävä edellistä tahoja vastustavien ääriliikkeiden ja vastamielienosoittajien toimintaan. Näiden ilmiöiden puitteissa on esiintynyt myös väkivallantekoja. Ääriyhmien harhaanjohtava viestintä on omiaan herättämään väestöryhmien välisiä pelkoja ja myös kansalaisten tulokkaita kohtaan tuntemaa pelkoa sekä heikentämään turvallisuudentunnetta ja luottamusta viranomaisiin. Samalla harhaanjohtava viestintä vahvistaa rikollisten tahojen toimintaedellytyksiä.

Kansalaisten turvallisuudentunnetta ylläpitävällä viranomaistoiminnalla vahvistetaan myös tulijoiden onnistuneen kotoutumisen edellytyksiä. Lainvalvonnan voimavarojen riittävyttä arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota sekä lainvalvonnan vaikuttavuuteen että etenkin myös uskottavuuteen.

#### 4.7 ULKOASIAINMINISTERIÖN NÄKEMYKSIÄ LAITTOMAN MAAHANTULON TILANTEEESTA JA KEHITYSTARPEISTA SUOMEN ULKOMAANEDUSTUSTOISSA

Useista suuren laittoman maahanmuuton lähtö- ja kauttakulkumaista kohdistuu Suomeen ja muihin Schengen-maihin merkittävä laittoman maahantulon paine. Näissä maissa toimivat Schengen-maiden edustustot ovat jatkuvan haasteen edessä yrittäessään torjua luvallisten maahantulokeinojen väärinkäyttöä viisumi-, oleskelu- ja työlupahakemusten tutkinnan yhteydessä ilman, että muiden hakemusten käsittely viivästyy. Viisumihakemusten osalta tutkinta tapahtuu edustustossa, muiden lupamuotojen osalta pääosin kotimaassa.

Kunkin lähtömaan osalta Schengen-maiden edustustoilla on yhteiset vaatimukset viisumihakemuksen liiteasiakirjoista. Yhteiset asiakirjavaatimukset on mitoitettu kunkin lähtömaan olosuhteiden

den mukaiseksi ja niillä pyritään vastaamaan esiintyneisiin väärinkäyttösyntyisiin. Viisumihakijan haastattelu, esitettyjen liiteasiakirjojen oikeellisuuden tarkistus ovat oleellisia tekijöitä arvioitaessa matkan tarkoitusta ja hakijan paluuta takaisin kotimaahansa matkan jälkeen. Rekisteritietojen tarkistukset käynnistyvät automaattisesti viisumihakemuksen tutkinnan yhteydessä, mutta uusien hakijoiden osalta niistä ei luonnollisestikaan tule osumia. Tärkein tekijä riskiryhmiin kuuluvien viisumihakijoiden hakemusten tutkinnassa onkin edustustossa oleva asemamaan paikallisten olosuhteiden tuntemus, hakijoiden taustojen selvitys ja tärkeimpien liiteasiakirjojen oikeellisuuden selvittäminen myöntäneeltä viranomaiselta.

Esiintyneissä väärinkäytöstepauksissa arvioidaan useissa lähtömaissa taustalla löytyvän järjestäytyneen rikollisuuden, luvattomien työnvälittäjien edustajia ja asiakirjaväärentäjiä. Laittoman maahantulon järjestäminen on kallista ja tarvittava rahoitus hankintaan pääsääntöisesti koronkiskureilta, mikäli tulijalla eikä perheellään ole säännöllisiä tuloja kotimaassaan. Näiden väärinkäyttäjien uhreiksi joutuvat erityisesti opintonsa juuri päättäneet, työelämään kotimaassaan turhaan yrittäneet varattomat nuoret sekä muut työtä ja toimeentuloa etsivät henkilöt.

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

Suomen viisumihakemuksista on pääosa vuoden 1990 jälkeen tullut Venäjältä, ajoittain yli 90 prosenttia. Venäjän taloudellisen tilanteen muutosten vuoksi Suomen edustustojen vastaanottamien viisumihakemusten kokonaismäärä on laskenut kolmatta vuotta peräkkäin. Huippuvuosi oli 2013, jolloin viisumia Suomeen haki yli 1,5 milj. henkilöä. Sen jälkeen luvut ovat olleet v. 2014: 1,2 milj. hakijaa, v. 2015: 785.000 hakijaa, v. 2016 osalta viisumihakijoiden kokonaismäärän arvioidaan myös laskevan, ei kuitenkaan yhtä jyrkästi.

Suomen edustustoissa vastaanotettujen viisumihakemusten kielteispäätösten osuus vuonna 2015 oli 1,2 % hakemusten kokonaismäärästä. Kielteispäätösten vaihteluväli eri asemapaikkojen välillä oli 0,2 %–49,1 % Suomen edustustoissa, luvut ovat vastaavat muiden Schengen-maiden edustustoissa.

Syynä kielteispäätöksissä suureen vaihteluväliin eri asemapaikkojen välillä on arviointi viisumihakijan Schengen-alueelle jääntiriskistä. Kielteisiä viisumipäätöksiä annetaankin eniten edustustoisissa, jotka toimivat suuren laittoman maahanmuuton lähtö- ja kauttakulkumaissa mm. Pohjois- ja keskisessä Afrikassa, Lähi-idässä tai Kaukoidässä. Kielteispäätösten osuus näissä maissa vaihtelee 14 % - 49 %. Näissä paikoissa viisumihakemusten kokonaismäärä on kuitenkin suhteellisen pieni.

Pienen laittoman maahanmuuton riskin lähtömaissa, kuten Venäjä tai Kiina, viisumihakemusten määrät ovat kaikilla jäsenmailla suuret, mutta kielteispäätösten osuus varsin pieni, 0,2 % - 1 %. Hakemusmäärien ollessa suuret kertyy näistä maista tulevista hakijoista Suomen osalta selvästi yli puolet kielteisen viisumipäätöksen saaneista hakijoista.

Eräissä Schengen-alueen ulkopuolissa EU-jäsenmaissa toimivissa edustustoissa on myös varsin suuri kielteispäätösten osuus, esimerkkinä Nikosia 234 hakijaa, joista 43,7 % ja Lontoo 2135 hakijaa, joista 2,1 % sai kielteisen päätöksen. Hakijat ovat ei EU-maiden kansalaisia, joilla ei ole esimerkiksi oleskelumaan luvat kunnossa tai tilapäiset luvat eivät oikeuta palaamaan oleskelumaahan matkan jälkeen.

Viisumihakijan biometriset tunnisteet sisältävä Schengen-maiden yhteinen viisumitietojärjestelmä, VIS (Visa Information System), on ollut 29.2.2016 lukien käytössä kaikissa lähtömaissa, Schen-

gen-maiden ulkorajoilla ja alueen sisäpuolella. VIS -järjestelmän levitys jäsenmaiden edustustoihin alkoi syksyllä 2011 ja saatiin valmiiksi neljän vuoden kuluttua, viimeisenä suuren volyymin lähtömaat kuten Kiina, Intia, Venäjä.

VIS -rekisterissä tiedot säilytetään 5 vuotta, rekisterissä on nykyisin n. 20 milj. viisumihakijan tiedot, uusia viisumihakemuksia kertyy vuosittain n. 15 milj., joista osa on samojen hakijoiden. Tähän asti suurimmissa edustustoissa ei ole vielä merkittävää kokemusta väärinkäytösten tunnistamisesta VIS -sormenjälkien avulla. Mutta asemapaikoissa, kuten Pohjois-Afrikan maat, joissa sormenjäljet ovat olleet käytössä pitempään, on niistä saatava hyöty todettu uuden viisumin hakutilanteessa. Tämän onkin arvioitu lisänneen muihin Schengen-alueelle maahantuloon oikeuttaviin lupiin, kuten oleskelulupa ja oleskelukortti, liittyviä väärinkäytösyhtymiä.

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

#### 4.8 MAAHANMUUTTOVIRASTON NÄKÖKULMIA LAITTOAAN MAAHANTULOON JA MAASSA OLESKELUUN; MAAHANTULOSÄÄNNÖSTEN KIERTÄMINEN OLESKELULUPAPROSESSEISSA

Maahanmuuttovirastolta pyydettiin katsausta laittoman maahantulon näkökulmasta lupaprosesseissa havaituista väärinkäytöksistä ja väärinkäytösten torjuntaan liittyneistä keskeisistä haasteista.

Maahanmuuttovirasto on tehnyt havaintoja oleskelulupaprosessin väärinkäytöksistä muun muassa seuraavien asiakokonaisuuksien yhteydessä. Perheenyhdistämiseen liittyen väärinkäytöksiä on havaittu lumeavioliittojen muodossa. Näissä tapauksissa avioliitto on solmittu oleskeluluvan saamiseksi, ei perhe-elämän viettämistä varten. Perhesiteeseen perustuvia lupia on pyritty saamaan myös säännöksiä kiertämällä. Näissä tapauksissa on huomattava, että perhesidehakemus voidaan hylätä, vaikka kyseinen perheside olisi todellinen, jos perheenkokoaja on saanut oman lupansa maahantulosäännöksiä kiertämällä. Lisäksi yksin tulleiden alaikäisten hyväksikäyttö muun perheen maahanmuuton välineenä on tyypillinen väärinkäytösmuoto perheenyhdistämistilanteissa. Korkein hallinto-oikeus on hyväksynyt tulkinnan siitä, että lupa voidaan evätä, jos perustellusti epäillään huoltajien lähettäneen lapsen Suomeen päästäkseen itse perässä. Huoltajat toimivat tietoisina siitä, että perhe-elämän jatkaminen Suomessa on epävarmaa.

Työntekijöiden oleskelulupiin liittyviä väärinkäytöksiä on liittynyt tapauksiin, joissa ilmoitettua ammattitaitoa on ollut syytä epäillä tai silloin kun hakija ei ole tulossa töihin ilmoitetuilla työehdoilla. Niin sanottujen muiden omaisten saaminen (mm. isovanhemmat ja aikuiset lapset) Suomeen perhesiteellä on vaikeaa. Näihin tilanteisiin on liittynyt tapauksia, joissa esimerkiksi isovanhempi on pyritty näennäisesti palkkaamaan lastenhoitajaksi, vaikka tarkoitus on saada omainen Suomeen viettämään perhe-elämää.

Myös luvanhakijan hakemushistorialla on merkitystä. Työntekijän oleskelulupa voidaan evätä säännösten kiertämisen perusteella, vaikka itse työsuhde ja tarkoitus tehdä työtä olisivat todellisia. On katsottu, että luvan hakija ei voi saada itselleen oikeudetonta etua vilpilliseen toimintaan perustuvasta Suomessa oleskelusta eikä tällaisen oleskelun aikana Suomeen syntyneitä siteitä, kuten uutta työpaikkaa, voida katsoa hänen edukseen. KHO:2016:31: työntekijän oleskelulupahakemus voitiin aidosta työsuhteesta huolimatta hylätä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin nojalla, kun otettiin huomioon A:n aiempi toiminta ja hakemushistoria.

Opiskelijan oleskelulupiin liittyvät väärinkäytöksiin liittyy usein epäilyttäviä toimeentulo- tai muita selvityksiä tai hakuprosessin aikana tai sen jälkeen ilmenee, että opiskelijan oleskelulupaa onkin tarkoitus käyttää työntekotarkoituksessa.

Turvapaikkamenettelyssä väärinkäytökset liittyvät vääriin perusteisiin, vääriin henkilötietoihin ja vääriin asiakirjoihin, jotka vaikeuttavat ja hidastavat asian selvittämistä ja voivat johtaa perusteetta myönnettyihin oleskelulupiin ja oleskeluluvan esteen huomioimatta jäämiseen. Näiden lisäksi esiintyy ainakin turvapaikkamenettelyn käyttöä maahantuloväylänä tilanteissa, joissa hakijan todellisena tarkoituksena on tulla Suomeen esim. etsimään töitä tai perheen luokse. Näissä tapauksissa hakija ei välttämättä edes väitä olevansa kansainvälisen suojelun tarpeessa, vaan saattaa turvapaikkapuhutuksessa suoraan kertoa tulleen maahan muusta syystä.

On myös esiintynyt turvapaikkamenettelyn väärinkäyttötapauksia, joissa hakija on oleskellut pitkään laittomasti maassa ennen turvapaikkahakemuksen jättämistä ja hakenut turvapaikkaa vasta jäätyään kiinni laittomasta oleskelusta.

Kansalaisuusyksikön ratkaisutoiminnassa näkyy henkilöiden aikaisempien väärinkäytösten tuloksia. Tyypillisiä tilanteita ovat kansalaistamisen jälkeen muutetut henkilötiedot. Perheenyhdistämisprosessin väärinkäytökset näkyvät siten, että vaimona tullut henkilö osoittautuu sisareksi tai äiti isoäidiksi. Asiakirjaväärennykset tulevat esille myös kansalaistamisvaiheessa: henkilö on esittänyt väärennettyjä irakilaisia kansalaisuustodistuksia ja henkilökortteja

Väärinkäytösepäily ja -riski on vahva myös tilanteessa, jossa Suomen edustustossa ulkomailla asioi Suomen passin saamiseksi Suomen ja toisen valtion kansalaisia, joilla ei ole luotettavia henkilöllisyysasiakirjoja ja jotka eivät puhu lainkaan suomea tai ruotsia, mutta joita koskien on tehty Suomesta muuttoilmoitukset toiseen EU-valtioon muutama vuosi sitten.

## 4.9 TYÖSUOJELUHALLINNON NÄKÖKULMIA LAITTOMAN MAAHANTULON TORJUNTAAN

Työsuojeluhallinnon toimintaa määrittää nelivuotinen runkosuunnitelma (2016 -2019), joka on valmisteltu yhteistyössä työsuojeluhallinnon keskeisimpien sidosryhmien kanssa. Toimintaa tarkennetaan vuosittain tulossopimuksilla.

Työsuojeluhallinto toteuttaa toimintaansa lähinnä työpaikkatarkastuksin. Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden tavoitteena on vuositasolla 30 000 tarkastusta. Nelivuotiskauden aikana tavoitetaan yhteensä noin 60 000 valvontakohtetta. Työsuojeluhallinto valvoo kaiken kokoisia työpaikkoja.

Yhteiskunnallisina muutoksina työsuojeluhallinto tavoittelee mm. työpaikkatapaturmien ja ammattitautien määrän vähenemistä, työsuhteen ehtojen noudattamista, harmaan talouden määrän vähenemistä, tilaajavastuulain noudattamista, verottamattomien ja vakuuttamattomien palkkojen osuuden vähenemistä sekä ajo- ja lepoaikarikkomusten määrän vähenemistä.

Työsuojeluhallinnolla on yhteistyötä muiden työsuojelua edistävien toimijoiden kanssa niissä asioissa, joissa tavoitteet näiden kanssa ovat yhteneviä. Yhteistyömuotoja ovat mm. hankkeet ja valvontaiskut. Viranomaisyhteistyön merkitys korostuu ulkomaalaisvalvonnassa ja osassa harmaan talouden torjuntaan liittyviä tarkastuksia.

Työsuojeluhallinnon Vera valvonta - tietojärjestelmä on keskeinen valvonnan laadun hallinnan ja tarkkailun väline. Pitkällä aikavälillä myös valvonnan vaikuttavuutta arvioidaan seuraamalla työpaikkojen työolojen muutosta.

## **Seuraamusten käyttö palkattaessa laittomasti maassa olevaa ulkomaista työvoimaa - yhteisvastuullisuus**

Työnantaja, joka palkkaa työhön laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen, voi olla velvollinen maksamaan Maahanmuuttoviraston määräämän 1 000 – 30 000 euron seuraamusmaksun. Kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan muun kuin Pohjoismaiden, EU-maiden, Liechtensteinin tai Sveitsin kansalaista.

Pääasiallinen toimeksiantaja tai toimeksiantajana toimiva muu alihankkija on velvollinen yhteisvastuullisesti työntekijän työnantajan kanssa maksamaan seuraamusmaksun ja saatavien maksamisesta ulkomaille aiheutuneet kustannukset, jos he ovat olleet tietoisia työntekijän oleskelusta maassa laittomasti sekä palauttamiskustannukset, jos he ovat vaikuttaneet laittoman työntekijän maahantuloon tai maassaoloon.

## **Työsuojeluhallinnossa ulkomaisen työvoiman työteon edellytysten valvonta osana harmaan talouden torjuntaa ja työsuhteen ehtojen valvontaa**

Työsuhteelle on määritelty vähimmäisehdot, jotka perustuvat lakeihin ja työehtosopimukseen. Lisäksi niin työnantajalla kuin työntekijälläkin, on oikeuksia ja velvollisuuksia sekä työsuhteen aikana että sen päättyessä.

Työsuojeluhallinnon valvonnalla pyritään siihen, että Suomessa kaikilla työntekijöillä on lainsäädännön mukaiset työehdot, työajat ja palkat.

Työsuojeluviranomaisen näkökulmasta harmaa talous tarkoittaa sitä, että yritykset yrittävät hankkia itselleen taloudellista etua laiminlyömillä niille kuuluvia lakisääteisiä maksuja ja velvoitteita. Harmaata taloutta ovat myös pimeä työnteko ja sosiaalietuuksien väärinkäytökset. Harmaasta taloudesta on kysymys silloinkin, jos yritykset pyrkivät saavuttamaan taloudellista hyötyä käyttämällä vuokratyössä ja alihankkijoina sellaisia yrityksiä, jotka eivät ole huolehtineet niille kuuluvista velvoitteista.

## **Työsuojeluhallinnon muita konkreettisia toimenpiteitä**

Työsuojeluhallinto toimii tulosohjauksessa sovittujen linjausten mukaisesti ajanjaksolla 2016 -2019. Linjausten perusteella sovitaan vuosittaisissa tulossopimuksissa toimenpiteet aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden kanssa.

Keskeiset linjaukset ovat seuraavat:

Valvonnan kohdentaminen riskiperusteisesti paikkoihin, joissa on oletettavasti lainsäädännön vastainen olotila.

Eri viranomaisten käytettävissä olevien tietojen hyödyntämisen edistäminen ja tiedonkulun esteiden purkaminen on tärkeää. Eri toimijoiden välistä tiedonvaihtoa kehitetään edelleen. Esimerkiksi työsuojeluviranomaisen oikeutta salassa pidettävään tietoon on esitetty laajennettavaksi puolin ja toisin viranomaisten ja muiden julkisten viranomaisten kanssa asioitaessa silloin, kun ollaan tekemisissä harmaan talouden torjunnan valvontatehtävien kanssa

Valvonta- ja sidosryhmäyhteistyöllä lisätään valvonnan vaikuttavuutta. Yhteistyötä tehdään sekä alueellisella että valtakunnallisella tasolla.

Useiden toimijoiden samanaikainen velvoittaminen on tuloksellista harmaan talouden torjuntaa: Esimerkkinä voidaan mainita rakennusala (yhteisen rakennustyömaan luettelot työntekijöistä ja itsenäisistä työsuorittajista, työmaalla työskentelevien tunnustekortit veronumerollisine tunnisteineen, työmaalla toimivien työnantajien vastuu omien ja sopimuskumppaneidensa työntekijöiden osalta).

Työsuojeluhallinnossa selvitetään valvonnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi hallinnollisten seuraamusmaksujen laajennettua käyttöönottoa. Sanktion pääasiallisena muotona tulisi

käytännössä kysymykseen rikkomuksen vakavuuteen suhteutettu hallinnollinen seuraamusmaksu. Nykylainsäädännön mukaan työlainsäädännön rikkomukset käsitellään rikosprosessissa. Pienempien rikkomusten osalta rikosprosessi on kuitenkin suhteettoman raskas ja kallis käsittely tapa ja toisinaan päädytäänkin näiden osalta esitutinnan rajoittamispäätöksiin. Hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamista työsuojeluvallonnassa puoltaa tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetusta laista (1233/2006) saadut hyvät kokemukset. Työsuojeluviranomaiset tulevat saamaan lisää kokemusta myös määrätessään laiminlyöntimaksuja uuden työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) nojalla.

Työsuojeluhallinto myös viestii ja tarjoaa neuvontaa [www-sivuilla \(www.tyosuojelu.fi\)](http://www.tyosuojelu.fi) sekä valtakunnallisen puhelinneuvonnan kautta.

Lisäksi EU-tasolla ja kansallisesti edistetään jatkossa pimeän työn vastaista yhteistyötä Euroopan parlamentin ja neuvoston uuden päätöksen 2016/344 mukaisesti. Työtä tehdään TEM -vetoisesti mutta myös työsuojeluhallinto on tärkeässä roolissa. Tarkoitus on saada kaikki asiaankuuluvat toimijat tähän työhön mukaan.

## 5 LUETTELO TOIMENPIDESUOSITUKSISTA

1. *Arvioidaan tarpeet ja mahdollisuudet kehittää lainsäädäntöä ulkomaalaislain rikkomusten tutkinnan tehostamiseksi ja tehdään tarvittavat lakimuutokset (SM/OM)*

Oikeusministeriö arvioi yhdessä sisäministeriön kanssa tarpeet ja mahdollisuudet kehittää lainsäädäntöä ulkomaalaislain rikkomusten tutkinnan tehostamiseksi. Valmistelussa huomioidaan toimenpidesuositus nro 24 eteneminen.

2. *Matkustusasiakirjan haltuun ottaminen turvapaikkaprosessin ajaksi (SM, Migri, POHA, RVL)*

Matkustusasiakirjan mahdollinen haltuunotto turvapaikkaprosessin ajaksi edellyttää toimivaltuustarkastelua.

3. *Ulkomaalaisrekisterilain uudistaminen harmaan talouden torjumiseksi (SM)*

Toteutetaan täysimääräisesti velvoitteenhoitoselvityspalvelu (VHS-palvelu) työntekijöiden ja elinkeinonharjoittajien oleskelulupiin. Tässä yhteydessä voidaan vaihtoehtoisena etenemistapana arvioida, voidaanko tavoitteeseen päästä UMA:n ja jo olemassa olevien rekisterien (esim. VHS) tiiviimmällä yhteydenpidolla.

Kehitetään elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemusten tietojen keräämistä ja analysointia harmaan talouden torjumisen lähtökohdista.

4. *Oleskeluluvan epäminen työnantajan vilpillisen menettelyn johdosta (SM,TEM)*

Sisäministeriö selvittää yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa mahdollisuudet muuttaa ulkomaalaislakia niin, että oleskelulupa voitaisiin hylätä myös silloin, kun ulkomaalaisen työntekijän työnantaja on kiertänyt maahantulosäännöksiä tai työnantajan edustaja on tuomittu työsuojelu-, ihmiskauppa- tai kiskontarikoksesta rangaistukseen.

5. *Maahantulokiellon määrääminen muulloinkin kuin maasta poistamista koskevan päätöksen yhteydessä (SM,SUPO)*

Sisäministeriö ja suojelupoliisi selvittävät, onko ulkomaalaislakia mahdollista muuttaa siten, että maahantulokiellon määrääminen olisi mahdollinen suoraan oleskelulupa-asiassa ilman maasta poistamispäätöstä ja maahantulokiello voitaisiin määrätä myös ulkomailla olevalle hakijalle. Maahantulokiellon määrääminen ulkomailla olevalle pitäisi olla mahdollista myös kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Mikäli lainmuutos on mahdollinen, tehdään tarvittavat muutokset maahantulokiellon määräämisen perusteisiin.

6. *Oleskeluluvan peruuttaminen, kun henkilön katsotaan vaarantavan kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä tai turvallisuutta (SM,SUPO)*

Selvitetään, voidaanko lainsäädäntöä muuttaa siten, että sen avulla voitaisiin puuttua ja estää ulkomailla oleskelevan henkilön palaaminen Suomeen peruuttamalla henkilölle myönnettyt luvat tai lakkauttamalla suojeluasema, jos henkilön katsotaan vaarantavan kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Sääntelyn tulisi mahdollistaa vähintään asiaa koskevan direktiivin mahdollistamat seikat.

7. *Edustustojen toimintavalmiuksia kehitetään edelleen muuttuvien laittoman maahantulon väärinkäytösyriyten tunnistamiseksi. (UM)*

8. *Väärennettyjen asiakirjojen tunnistamista parannetaan edustustoissa, sisältää asiakirjatutkintalaitteiden uusimisen ja koulutuksen useissa edustustoissa (UM)*

9. *Yhdyshenkilötoiminta ulkomailla (UM, Migri, RVL, Poha)*

Vastuutahot kehittävät uusia kustannustehokkaita toimintamalleja yhdyshenkilötoiminnassa

10. *Viranomaisten ja liikenteenharjoittajien välisen yhteistyön tiivistäminen (SM/RVL)*

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

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

Liikenteenharjoittajia tulisi koskea ulkorajaliikenteen velvoitteet myös sisärajoilla, kun niille on väliaikaisesti palautettu rajavalvonta (rajatarkastukset). Liikenteenharjoittajilla tulisi olla velvoite tarkistaa maahantuloon vaadittavat asiakirjat, kuljettaa henkilöt takaisin ja toimittaa ennakolta matkustaja- ja miehistö luettelot. Myös liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu (vrt UlkL 179 §) tulisi säätää sovellettavaksi. Edellyttää muutoksia ulkomaalaislakiin.

11. *Lähialueiden ja naapurimaiden kanssa tehtävä yhteistyö ja tiedonsaanti (Migri)*

Maahanmuuttovirasto kehittää tilannekuva lähialueiden maiden tilanteesta ajantasaisten varautumissuunnitelmien ylläpitämisen varmistamiseksi. Pyritään neuvottelemaan Dublin-palautusten mahdollistaminen pohjoisen maarajan kautta Ruotsiin.



12. *FRONTEXin ja Europolin toimintaan osallistuminen (RVL, POHA, KRP)*

Osallistutaan aktiivisesti Frontex:n ja Europolin (erityisesti Guest Officer-toiminta) laittoman maahantulon torjuntaan liittyviin yhteisoperaatioihin laittoman maahanmuuton painopisteissä Euroopan Unionin ulkorajoilla. Perustetaan PIU-yksikkö keskusrikospoliisiin.

13. *Älykkäät rajat (RVL)*

Suomi osallistuu aktiivisesti Älykkäät rajat- kokonaisuuden valmisteluun ja toimeenpanoon niin lainsäädäntötyön kuin prosessien ja käytännön toimintojen yhteensovittamisen osalta

14. *Tietoisuuden lisääminen kielletystä etnisestä profiloinnista (YVV, POHA, RVL)*

Yhdenvertaisuusvaltuutettu jakaa saamansa palautteen pohjalta tietoa syrjivän etnisen profiloinnin kiellon toteuttamisen hyvistä käytänteistä poliisille ja Rajavartiolaitokselle

15. *Sosiaaliviranomaisten, KELAn, poliisin ja muiden ulkomaalaisasioita käsittelevien viranomaisten yhteistyön kehittäminen tiedonvaihtoa parantamalla (SM, STM, Migri, KELA)*

Sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö kartoittavat yhteistyössä tietojenvaihtoon ja viranomaisyhteistyöhön liittyvät ongelmakohdat sekä luovat toimintalinjat voimassaolevan lainsäädännön pohjalta tai esittävät tarvittaessa muutoksia lainsäädäntöön.

16. *Ulkomaalaislain perusteella säilöön otettujen majoituskapasiteettia lisätään (SM)*

Lisätään säilökapasiteettia ensisijaisesti lisäämällä Metsälän tai Joutsenon säilöönottoyksikön paikkalukua tai tarvittaessa perustamalla uusi säilöönottoyksikkö.

17. *Laaditaan yhteistyöpöytäkirjoja sellaisten maiden kanssa, jotka ovat maasta poistamispäätösten kannalta merkittäviä, mutta joihin täytäntöönpano on haastavaa sekä kehitetään ja ylläpidetään ja kehitetään käytännön viranomaisyhteistyötä maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon tehokkuuden varmistamiseksi (SM, UM, poliisi)*

Pyritään laatimaan yhteistyöpöytäkirjat haastavien palautusmaiden, ensisijaisesti Irakin ja Somalian kanssa. Sopimuksissa tulisi huomioida erityisesti mahdollisuus ns. pakkopalautuksiin. Yhteistyöpöytäkirjojen valmistelun rinnalla kehitetään käytännön toimijoiden yhteistyötä lähtömaiden viranomaisten sekä Frontexin ja muiden EU-toimijoiden kanssa.

18. *Poliisin ja muiden viranomaisten osaamista ja valtuuksia laittomaan maahanmuuttoon liittyvissä asioissa on parannettava, koska asia koskee entistä useampia virkamiehiä (POHA, SM)*

Ulkomaalaisasioiden koulutusta suunnataan peruspoliisitoimintaan.

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

Sisämaan ulkomaalaisvalvontaa tehostetaan vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön asettamia edellytyksiä.



Poliisin ja muiden viranomaisten resurssit laittomaan maahantulon ja maassa oleskelun torjuntaan liittyen on turvattava

19. *Lisätään syyttäjien asiantuntijuutta (VKSV)*

Syyttäjiä koulutetaan laittomaan maahantuloon liittyvien rikosten erityispiirteistä. Esitutkintayhteistyön tärkeyttä ja ilmiötietoisuutta korostetaan.

Laittomaan maahantuloon liittyvien tavanomaisten rikosasioiden hoitaminen lisätään osaksi syyttäjien perusosaamista.

20. *Kehitetään ulkomaalaisten opiskelijoiden hakuprosesseja erityisesti laittoman maahantulon riskimaissa (OKM, OPH, UM, Migri,)*

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

Opetushallitus pyrkii omalta osaltaan edesauttamaan erityisesti toisen asteen oppilaitoksia luomaan vastaavanlaisia käytäntöjä kuin korkea-asteella on ulkomaisien opiskelijoiden valinnoissa käytössä.

21. *Biometriikan hyödyntämismahdollisuuksia laittoman maahantulon torjunnassa tehostetaan (Migri, SM)*

Maahanmuuttoviraston kehittää yhteistyössä sidosviranomaisten kanssa ja nykyinsäädännön puitteissa tietojärjestelmiään siihen suuntaan, että biometriikan hyödyntäminen on entistä tehokkaampaa.

22. *Tiedonhankinnan tehostaminen sekä tietojen vaihdon varmistaminen ulkomaalaisasioiden toimivallansiirron jälkeen (Migri, Poha, Supo)*

Suojelupoliisin ja muun poliisin yhteistyötä on kehitettävä ja tiivistettävä. Yhteistyön laatu ja laajuus varmistetaan Suojelupoliisin ja poliisihallinnon yhteistyösopimuksessa.

Keskusrikospoliisissa toimivaa tupa-toimintoa hyödynnetään tehokkaasti eri viranomaisissa.

Maahanmuuttovirasto luo yhtenäisen ja tehokkaan toimintamallin, jolla voidaan aktiivisesti suorittaa jälkikäteistä lupavalvontaa

Asiakaspalvelussa toimivien Maahanmuuttoviraston virkailijoiden koulutusta tulee lisätä lupavalvonnan kehittämiseksi

Varmistetaan, että oleskelulupien käsittelyn yhteydessä toteutetaan jatkossakin ulkomaalaisvalvonnan tavoitteita ja että Maahanmuuttovirastolla on tähän liittyen riittävät toimivaltuudet ja oikeudet ilmoittaa havainnoistaan poliisille

23. *UMA-rekisterin toiminnallisuutta kehitetään (Migri)*

UMA-rekisterin henkilöä koskevan osion kansisivulla tulisi ottaa käyttöön esimerkiksi ”liikennevalot”, joilla osoitettaisiin maassa oleskelun status (asia vireillä, asia käsitelty, ei oleskeluoikeutta tms).

UMA-rekisteriä tulee kehittää siten, että rekisteristä on luettavissa ja tulostettavissa tiedot sellaisista ulkomaalaisista, joilla on täytäntöönpanokelpoinen, toimeenpanoa odottava maasta poistamispäätös.

UMA-koulutuksessa tulee kiinnittää huomiota perustyön eli rekisterimerkintöjen oikeellisuuteen.

*24. Maahantulokiellossa olevien henkilöiden saapuminen Suomeen oikeudenkäyntiin (SM, Migri, UM, Poha)*

Kehitetään viranomaisten välistä yhteistyötä ja selvitetään, onko sen lisäksi tarvetta lainsäädännön muuttamiseen.

Arvioidaan, olisiko ulkomaalaislakia muutettava niin, että kolmannen maan kansalaisen osalta maahantulokiello voitaisiin peruuttaa osittain ja tarvittaessa tehdään lainsäädäntömuutokset.

Lainsäädäntöä tulisi harkita muutettavaksi niin, että henkilölle voitaisiin määrätä rikosoikeudellisia sanktioita tai esim. pidentää maahantulokielloa, jos hän katoaa Suomeen saavuttuaan. Mahdollisten lainsäädäntömuutosten osalta tulee selvittää, miten ne suhteutuvat EU:n lainsäädäntöön ja miten niiden lisäarvo suhteutuu järjestelyn vaatimiin resursseihin.

Jos maahantulokiello peruutetaan osittain oikeudenkäynnin vuoksi ja henkilön on aikaisemmin todettu olevan uhka yjt:lle, Maahanmuuttovirasto ilmoittaa päätöksestä ao. poliisilaitokselle.

Toimenpidesuosituksista toteutettaessa varmistetaan tarvittavat muutokset mm. UMA-tietojärjestelmään.

*25. Tunnistetaan paremmin ulkomaalaisten työntekijöiden työlupien luvatonta välittämistä ja niistä perittäviä laittomia maksuja sekä laittoman maahantulon järjestämistä lähtömaissa (UM, SM)*



Julkaisusarja: Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2017  
ISSN-L 1798-7121  
ISSN (painettu) 1798-7121  
ISSN (verkojulkaisu) 2242-5640  
ISBN (painettu) 978-952-491-943-2  
ISBN (verkojulkaisu) 978-952-491-944-9  
Poliisihallituksen julkaisut verkossa: [www.poliisi.fi/julkaisut](http://www.poliisi.fi/julkaisut)  
Paino: Lönnberg Print  
Helsinki 2017