



Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2012-2015



Helsinki 2012

37/2012

Sisäasiainministeriö

Kuvailulehti

Julkaisun päivämäärä: 17.10.2012

Tekijät: Laittoman maahantulon torjunnan työryhmä (puheenjohtaja poliisiylitarkastaja Esko Kesti, sihteeri työryhmän varapuheenjohtaja poliisitarkastaja Mia Poutanen)

Julkaisun laji: Poikkihallinnollinen toimintaohjelma

Toimeksiantaja: Sisäasiainministeriö

Toimielimen asettamispäivä: Pysyvä työryhmä

Julkaisun nimi: Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2012-2015

Julkaisun osat: Johdanto, tilannekatsaus, toimenpidesuosituks

Tiivistelmä: Laiton maahantulo Euroopan unionin alueelle on jatkunut voimakkaana ja siihen liittyy yhä enemmän kansainvälistä järjestäytyntä rikollisuutta, kuten ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa. Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto Frontex tilastoi lähes 141 000 laitonta rajanylitystä EU:ssa vuonna 2011, mikä tarkoittaa 35 prosentin kasvua edellisvuodesta.

Syrjäytyminen on sisäisen turvallisuuden keskeisin uhka. Laittomasti maassa oleskelevilla on erityisen suuri riski syrjäytyä. Laittoman maahantulon torjunnan tavoitteena on, että viranomaisyhteistyöllä ennalta estetään ja paljastetaan Suomeen suuntautuvaa laitonta maahantuloa ja sen järjestämistä, ihmiskauppaa ja muuta rajat ylittävää rikollisuutta. Laittoman maahantuloon liittyvää rikollisuutta torjumalla ennalta ehkäistään myös Suomeen ja EU-alueelle pyrkivien haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden joutumista rikollisten ja rikollisryhmien hyväksikäytön uhreiksi.

Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2012-2012 on rakennettu siten, että lähtökohtaisesti laitonta maahantuloa torjutaan poikkihallinnollisesti Suomen viranomaisten toimesta neljällä tasolla 1) laittoman maahantulon

lähtö- ja kauttakulkumaissa 2) lähialueilla 3) ulkorajoilla sekä 4) sisämaassa. Toimintaohjelman painopisteenä on pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan perustuen laitton maahantulon torjuntaan vaikuttavan lainsäädännön päivittäminen sekä laitton maahantulon torjuntaan läheisesti liittyvien viranomaisprosessien nopeuttaminen. Erityishuomiota on kiinnitetty maastapoistamispäätösten täytäntöönpanon nopeuttamiseen. Toimintaohjelma sisältää 21 toimenpidesuositusta, joiden toteuttaminen on vastuutettu eri viranomaisille.

Poliisihallituksen johdolla toimiva laitton maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmä seuraa toimintaohjelman täytäntöönpanon toteutumista eri viranomaisissa. Työryhmä raportoi toimenpiteiden toteutumisesta sisäisen turvallisuuden ministeriryhmälle ja sisäisen turvallisuuden ohjausryhmälle puolivuositain.

Avainsanat (asiasanat): sisäinen turvallisuus, turvallisuuden parantaminen, yhteistyö, poikkihallinnollisuus, laitton maahantulo, muuttoliike

Muut tiedot: ISBN 978-952-491-783-4 (pdf)

Sarjan nimi ja numero: Sisäasiainministeriön julkaisusarja 37/2012

ISSN: 1236-2840

ISBN: 978-952-491-782-7

Kokonaissivumäärä: 40

Kieli: Suomi

Hinta: 20 € + alv

Luottamuksellisuus: Julkinen

Jakaja: Sisäasiainministeriö

Kustantaja: Sisäasiainministeriö

Inrikesministeriet

Presentationsblad

Utgivningsdatum: 17.10.2012

Författare: Arbetsgruppen för bekämpning av olaglig invandring (ordförande polisöverinspektör Esko Kesti, sekreterare arbetsgruppens viceordförande polisinspektör Mia Poutanen)

Typ av publikation: Tväradministrativt verksamhetsprogram

Uppdragsgivare: Inrikesministeriet

Datum för tillsättande av organet: Permanent arbetsgrupp

Namn på publikation : Verksamhetsprogram för bekämpning av olaglig invandring 2012–2015

Publikationens delar: Inledning, lägesrapport, åtgärdsrekommendationer

Sammanfattning: Den olagliga invandringen till Europeiska unionens område är fortsatt kraftig och allt mer förknippas internationell organiserad brottslighet såsom människosmuggling och människohandel med den. Europeiska unionens gränskontrollbyrå Frontex statistikförde nästan 141 000 olagliga gränsöverskridningar inom EU år 2011. Detta innebär en ökning på 35 procent jämfört med år 2010.

Marginalisering är det största hotet mot den interna säkerheten. Personer som vistas olagligt i landet löper en särskilt stor risk att marginaliseras. Målet för bekämpningen av den olagliga invandringen är att genom myndighetsarbete förebygga och avslöja olaglig invandring till Finland samt organiseringen av den, människohandel och övrig brottslighet som sträcker sig över gränserna. Genom att bekämpa brottslighet med anknytning till den olagliga invandringen förebyggs även att personer, som är i en sårbar ställning, och som försöker komma till Finland och EU-området, faller offer för kriminella och kriminella grupperingar.

Verksamhetsprogrammet för bekämpning av olaglig invandring 2012–2015 har byggts upp så att man utgår från att bekämpningen av den olagliga invandringen är tväradministrativ och sker på uppdrag av de finländska myndigheterna på fyra nivåer: 1) i ursprungs- och

genomfartsländerna för den olagliga invandringen, 2) i närområdena, 3) vid de yttre gränserna samt 4) inne i landet. Utgående från statsminister Katainens regeringsprogram ligger tyngdpunkten i verksamhetsprogrammet på en uppdatering av lagstiftningen som påverkar bekämpningen av den olagliga invandringen samt på ett påskyndande av myndighetsprocesser med nära anknytning till bekämpningen av olaglig invandring. Särskild uppmärksamhet har fästs vid att påskynda verkställandet av beslut om avlägsnande från landet.

Verksamhetsprogrammet innehåller 21 åtgärdsrekommendationer och olika myndigheter har fått ansvaret för genomförandet av dem.

Tjänstemannaarbetsgruppen för bekämpning av olaglig invandring som fungerar under ledning av Polisstyrelsen följer hur verkställandet av verksamhetsprogrammet genomförs av olika myndigheter. Arbetsgruppen rapporterar om genomförandet av åtgärderna till ministergruppen för den inre säkerheten och styrgruppen för programmet för den inre säkerheten två gånger om året.

Nyckelord (ämnesord): inre säkerhet, förbättring av säkerheten, samarbete, tväradministration, olaglig invandring, migration

Övriga uppgifter: ISBN 978-952-491-783-4 (pdf)

Seriens namn och nummer: Inrikesministeriets publikationsserie 37/2012

ISSN: 1236-2840

ISBN: 978-952-491-782-7

Sidoantal: 40

Språk: Finska

Pris: 20,00 € + moms

Sekretessgrad: Offentlig

Distribution: Inrikesministeriet

Förläggare/utgivare: Inrikesministeriet

Sisällysluettelo

| | |
|---|-----------|
| Kuvailulehti | 2 |
| Presentationsblad | 3 |
| 1. Johdanto | 5 |
| 1.1 Laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmä | 7 |
| 1.2 Laiton maahantulon ja maassa oleskelu | 7 |
| 2. Laittoman maahantulon torjunnan tilanne Suomessa | 8 |
| 2.1 Toiminta lähtö- ja kauttakulkuvaltioissa | 8 |
| 2.1.1 Suomen ulkomaanedustustot | 8 |
| 2.1.2 Yhdyskennilötoiminta ulkomailla..... | 11 |
| 2.1.3 Muu toiminta kolmansissa maissa | 13 |
| 2.2 Toiminta lähialueilla..... | 13 |
| 2.2.1 EU-Venäjä mahdollinen viisumivapaus | 15 |
| 2.3 Toiminta ulkorajoilla..... | 16 |
| 2.4 Toiminta sisämaassa | 17 |
| 2.4.1 Lupaharkinta..... | 23 |
| 2.5 Ihmiskauppa | 24 |
| 3. Toimenpidesuosituks et | 25 |
| 3.1 Lainsäädännön muutosta edellyttävät toimenpidesuositukset | 25 |
| 3.2 Toimenpiteet lähtö- ja kauttakulkumaissa | 29 |
| 3.3 Toimenpiteet lähialueilla | 30 |
| 3.4 Toimenpiteet ulkorajavalvonnassa | 32 |
| 3.5 Toimenpiteet sisämaassa | 32 |
| 4. Toimintasuunnitelman toimeenpano ja seuranta | 37 |
| 5. Luettelo toimenpidesuosituksista | 38 |

1. Johdanto

Laiton maahantulo Euroopan unionin alueelle on jatkunut voimakkaana ja siihen liittyy yhä enemmän kansainvälistä järjestäytyneitä rikollisuutta, kuten ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa. Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto Frontex¹ tilastoi lähes 141 000 laitonta rajanylitystä EU:ssa vuonna 2011, mikä tarkoittaa 35 prosentin kasvua edellisvuodesta. EU:n ulkoraja ylitettiin laittomasti useimmiten Kreikan, Italian ja Maltan ulkorajoilla. Keskusrikospoliisin EU:n tilastoasetusta 862/2007² noudattavien tilastojen mukaan poliisi ja Rajavartiolaitos ovat viiden viime vuoden aikana tavanneet Suomessa 1996 - 6888 laitonta maassa oleskelijaa vuosittain. Vuonna 2011 Suomessa tavattiin noin 3300 laittomasti oleskellutta henkilöä.

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

Laittoman maahantulon torjunnan tavoitteena on, että viranomaisyhteistyöllä ennalta estetään ja paljastetaan Suomeen suuntautuvaa laitonta maahantuloa ja sen järjestämistä, ihmiskauppaa ja muuta rajat ylittävää rikollisuutta. Laittoman maahantuloon liittyvää rikollisuutta torjumalla ennalta ehkäistään myös Suomeen ja EU-alueelle pyrkivien haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden joutumista rikollisten ja rikollisryhmien hyväksikäytön uhreiksi.

Suomi ei ole ollut erityisen houkutteleva maa laittomille maahantulijoille. Laittoman maahantulon torjunnan tavoitteena onkin nykyisen hallinnassa olevan tilanteen ylläpitäminen ja ennalta ehkäisevien toimenpiteiden kehittäminen osana Euroopan unionin jäsenmaiden ja Schengen-maiden sekä laittoman maahantulon lähtömaiden yhteistyötä. Lisäksi sisämaan ulkomaalaisvalvontaa tulee edelleen tehostaa Schengenin alueen sisärajoilta poistuneiden rajatarkastusten aiheuttamien haittojen korvaamiseksi.

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

Toimintaohjelmassa esitetään arvioita laittoman maahantulon tilanteesta ja siihen vaikuttavista ilmiöistä sekä tehdään ehdotuksia lainsäädännön ja viranomaisten toimintamallien kehittämiseksi. Poikkihallinnollinen yhteistyö eri viranomaisten välillä on laittoman maahantulon torjunnassa välttämätöntä, jotta laittoman maahantulon torjuntaan varatut eri organisaatioiden resurssit saadaan hyödynnettyä mahdollisimman tehokkaasti. Korkealuokkaisen viranomaisyhteistoiminnan ylläpitäminen ja yhteistyön ja koordinaation kehittäminen ovat tämän toimintaohjelman tärkeitä teemoja.

¹ Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto, perustettu neuvoston asetuksella (EY) N:o 2007/2004 (26.10.2004, EUVL L 349, 25.11.2004)

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 862/2007 muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista

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

Toimintaohjelman painopisteenä on pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan perustuen laittoman maahantulon torjuntaan vaikuttavan lainsäädännön päivittäminen sekä laittoman maahantulon torjuntaan läheisesti liittyvien viranomaisprosessien nopeuttaminen. Erityishuomiota on kiinnitetty maastapoistamispäätösten täytäntöönpanon nopeuttamiseen. Toimintaohjelma sisältää 21 toimenpidesuosituksen, joiden toteuttaminen on vastuutettu eri viranomaisille.

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

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

Ensimmäisen laittoman maahantulon vastaisen toimenpideohjelman suosituksia toteutettiin kiitettävästi sekä sisäasiainhallinnon alalla että ulkoasiainministeriön toimialalla. Joitakin varsin merkityksellisiä lainsäädäntöhankkeita ja rahoitusta vaativia hankkeita jäi kuitenkin toteutumatta. Laittoman maahantulon vastaisen ensimmäisen toimintaohjelman loppuraportti sekä laittoman maahantulon arviointiraportti 2011 esiteltiin sisäisen turvallisuuden ministeriryhmälle ja sisäisen turvallisuuden ohjelman (STO) ohjausryhmälle maaliskuussa 2012, joissa molemmissa kehoitettiin laatimaan toimintaohjelmalle jatkoa.

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

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

Laittoman maahantulon torjunnassa on erittäin tärkeää noudattaa perus- ja ihmisoikeuksia ja ottaa huomioon yksilön oikeusturva. Lisäksi on aina otettava huomioon oikeus hakea kansainvälistä suojelua. Viranomaistoiminnassa, erityisesti aiheeseen liittyvää koulutusta annettaessa tulee ottaa huomioon edellä mainitut oikeudet. Viestinnässä ja tilastoinnissa tulee kiinnittää huomiota viestinnän selkeyteen ja ymmärrettävyyteen sekä ulkomaalaisen statukseen turvapaikka-, maastapoistamis- ja lupaprosesseissa.

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 torjunnan kehittäminen sen kaikilla osa-alueilla.

Laittoman maahantulon torjuntaa käsittelevän virkamiestyöryhmän tehtävänä on

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

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

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

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

1.2 Laiton maahantulon ja maassa oleskelu

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. Laittomalla maahantulolla tarkoitetaan toimintaa, jossa maahantuloa, maassa oleskelua tai maasta lähtöä koskevia kansainvälisiä tai kansallisia sopimuksia, lakeja ja määräyksiä rikotaan joko tilapäis- tai pysyväisluonteisesti. Laillinen maahantulo muuttuu laittomaksi maassa oleskeluksi, jos henkilö jää maahan sallittua pidemmäksi ajaksi tai muuttaa oleskelutarkoitustaan ilman viranomaisen siihen edellyttämää lupaa.

2. Laittoman maahantulon torjunnan tilanne Suomessa

2.1 Toiminta lähtö- ja kauttakulkuvaltioissa

2.1.1 Suomen ulkomaanedustustot

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

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

Maahantulolupien hankkimiseen saattaa liittyä väärinkäytöksiä tai väärinkäytösyriä edustustoissa. Viisumi tai oleskelulupa voidaan pyrkiä saamaan esittämällä lupaviranomaiselle väärää ja harhaanjohtavia tietoja hakevan henkilön aikomuksesta poistua Schengen-alueelta luvan päättyessä. Keinona saattaa olla myös tietojen salaaminen tai kertomatta jättäminen. Väärinkäytöksiä yrittävien hakijoiden tavoitteena on useimmiten päästä työskentelemään laillisesti tai laittomasti Schengen-alueelle.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hakijoiden parempi tunnistaminen, sormenjälkien rekisteröinti ja kasvokuvan saaminen järjestelmästä tulevat tehokkaasti estämään väärinkäytöksiä. VIS-järjestelmän avulla havaittiin jo ensimmäisen kymmenen viikon aikana 468 visa-shopping³ -tapausta, joihin kaikkiin annettiin kielteinen viisumipäätös. Visa-shoppingilla tarkoitetaan sitä, että viisumia haettaessa etsitään Schengen-edustustojen keskuudesta se edustusto, jossa oletetaan olevan heikoin kontrolli ja näin ollen viisumin saaminen ilman riittäviä perusteita olisi helpompaa. Visa-shoppingilla voidaan tarkoittaa myös toimintaa, jossa haetaan Schengen-viisumia useammasta edustustosta, jos sitä ei saada ensimmäisestä.

³ *Mahdollisimman edullisen viisumimenettelyn etsiminen*

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

Schengen-maiden edustustojen paikallista yhteistyötä tulee edelleen kehittää erityisesti suurimman laittoman maahanmuuton lähtö- ja kauttakulkumaissa. Tähän tarvitaan kaikkien kansallisten 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.

2.1.2 Yhdyshenkilötoiminta ulkomailla

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

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

Ensimmäinen viranomaisten yhteinen ILO aloitti toimintansa Addis Abebassa Etiopiassa ulkorajarahaston, Rajavartiolaitoksen, poliisin, Maahanmuuttoviraston ja ulkoasiainministeriön yhteishankkeena kesäkuussa 2009. Vuoden 2012 alussa Etiopian yhdyshenkilön toiminta on siirtynyt kansallisen rahoituksen piiriin. Addis Abeban yhdyshenkilön toiminta keskittyy pääasiassa Suomeen tulossa olevien somalien perheenyhdistämishaastatteluihin.

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

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

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

Poliisi

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

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

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

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

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

Rajavartiolaitos

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

Tulli

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

2.1.3 Muu toiminta kolmansissa maissa

Viranomaisilla on toimivat ja hyvät suhteet kansallisen lentoyhtiön Finnairin kanssa liittyen laittoman maahan-tulon ja ihmiskaupan torjuntaan. Rajavartiolaitos on aktiivisesti kouluttanut Finnairin maapalveluhenkilökuntaa yhtiön avatessa uusia reittejä riskikohteisiin. Yhtiö on myös noudattanut ulkomaisilla lentoasemilla toimivien viranomaisten yhdyshenkilöiden suosituksia siitä, tulisiko väärillä tiedoilla saadun luvan tai muussa kuin hyväksytyssä matkatarkoituksessa olevan henkilön päästä koneeseen vai ei. Ainakin Intian, Kiinan, Thaimaan ja Japanin reiteillä on ollut tällaista jäsenmaiden ILO -toimintaa.

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

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

2.2 Toiminta lähialueilla

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen edellyttää toimivaa yhteistyötä naapurimaiden kollegaviranomaisten kanssa. Naapurivaltioiden kanssa tehdyt sopimukset yhteistyöstä rajavalvonnan alalla ovat tehokas väline rajaturvallisuuden vahvistamiseksi. Kuten aina toimittaessa kolmansien maiden viranomaisten kanssa, kiinnitetään erityishuomiota ihmisoikeuksien toteutumiseen ja salassapitovelvollisuuteen. Yhteistyö toteutetaan asianmukaisilla työmenetelmillä, kuten neuvottelut, tietojenvaihto, asianmukaiset viestintäkanavat, työryhmät, paikalliset yhteyspisteet ja sopimukset erilaisten tilanteiden hoitamisesta.

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

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

Alueellisella tasolla toimivat rajajärjestyssopimuksen mukaisesti Suomen ja Venäjän rajavaltuudet.

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

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

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

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

Suomen poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos osallistuvat laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjuntaan Itämeriyhteistyön, Baltic Sea Region Task Forcen (BSTF) toiminnan kautta. Task Forcen operatiivisesta yhteistoiminnasta vastaa Operative Committee - OPC. Sen toimintaan osallistuvat poliisi, tulli- ja rajavartioviranomaiset sekä jossain määrin myös syyttäjälaitokset. OPC:n tehtävänä on suosittaa Task Forcella yhteisiä soveltuvia toimenpiteitä, vastata käynnissä olevien ja suunniteltujen operatiivisten toimenpiteiden implementoinnista sekä toimia monialaisena operatiivisten asioiden asiantuntijaelimenä. Pääasialliset rikollisuuden muodot, joihin yhteistoiminta kohdistuu, ovat järjestäytyneen rikollisuuden eri muodot. Yhteistoiminnan muotoja ovat mm. yhteiset analyysi- ja tutkintaryhmät sekä aihekohtaiset operaatiot. BSTF toimii myös Euroopan Unionin Itämeri-strategian prioriteettialueen 15, "to decrease the volume of and harm done by crossborder crime" rikostorjunnallisten toimien toteuttajana.

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

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

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

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

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

Laittomaan maahantuloon liittyvien kansainvälisten rikostutkintojen yhteydessä on hyödynnetty yhteisiä tutkintaryhmiä silloin, kun tutkinnassa tarvitaan operatiivista yhteistyötä kahden tai useamman maan viranomaisten kesken. JIT voidaan perustaa kahden tai useamman EU-valtion viranomaisten sopimuksella tietyn rikoksen tai rikoskokonaisuuden tutkintaa varten. Ryhmän perustaminen käsitellään kussakin maassa oikeusapupyynnönä, joka kattaa kaikki sopimuksen mukaisessa tutkinnassa käytettävät tutkintatoimet. Erillisiä oikeusapupyynnöitä esim. kotietsinnöistä ja kuuluisteluista ei siten tarvitse tehdä. Lisäksi ryhmän jäsenet saavat tavallomaista laajemmat valtuudet osallistua em. tutkintatoimiin ryhmään kuuluvissa maissa yhdessä niiden viranomaisten kanssa. Eri maiden viranomaisista koostuvien esitutkintaa suorittavien ryhmien avulla on pystytty selvittämään laajoja useaan maahan ulottuvia ihmiskuljetusjuttuja.

2.2.1 EU-Venäjä mahdollinen viisumivapaus

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

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

2.3 Toiminta ulkorajoilla

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

Rajavalvontaan kuuluvat paitsi henkilöihin rajanylityspaikoilla kohdistettavat tarkastukset ja rajanylityspaikkojen välisen rajaosuuden valvonta, myös sisäiselle turvallisuudelle aiheutuvien riskien analyysi ja niiden uhkien analyysi, joita saattaa kohdistua ulkorajojen turvallisuuteen. Rajanylityspaikat toimivat tehokkaasti ja täyttävät kansainväliset turvallisuuskriteerit. Rajanylityspaikkojen välisillä alueilla ylläpidetään uskottava valvontakyky.

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

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

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

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

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

2.4 Toiminta sisämaassa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ulkomaalaisia koskevan tietojenvaihdon tulisi olla kaikilta osin sujuvaa. Hallitusohjelman mukaan viranomaisten väliset tiedonvaihdon esteet tulee purkaa ja tarvittavat viranomaisrekisterit tulee saattaa joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomaisten käyttöön. Tietojen vaihdon puutteiden poistamiseksi toimenpideohjelmaan on kirjattu sekä suositus ulkomaalaisrekisterilain uudistamisesta että sosiaaliviranomaisten, KELAn, poliisin ja muiden ulkomaalaisasioita käsittelevien viranomaisten yhteistyön kehittämistä tietojen vaihtoa parantamalla. Sosiaaliviranomaisilla tulisi olla velvollisuus ilmoittaa ulkomaalaisasioita käsitteleville viranomaisille ulkomaalaisille

myönnettyistä sosiaalityöistä niissä tapauksissa, joissa sosiaaliviranomaisilla herää epäily mahdollisista väärinkäytöksistä. Ilmoitusvelvollisuudesta tulisi säätää lailla. Myös sosiaalityöitä myöntävien viranomaisten tulisi saada tiedot tukiin vaikuttavien olosuhteiden muutoksista.

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

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

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

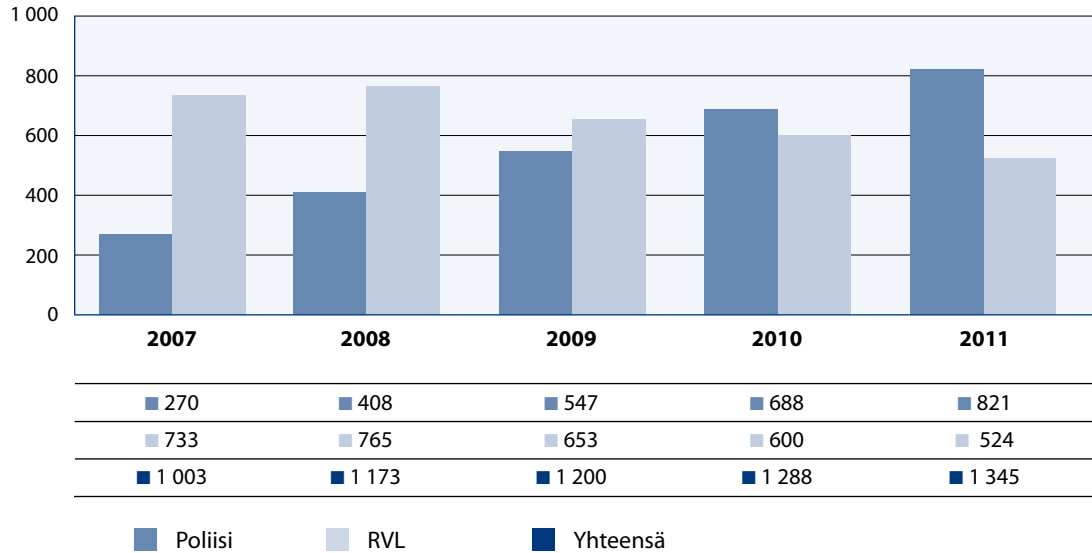
Noin 90% Suomeen saapuvista laittomista maahantulijoista tulee EU-sisärajojen kautta. Enimmillään viranomaiset ovat toistaiseksi tavanneet laittomasti maassa oleskelevia henkilöitä vuosina 2008 (6400 henkilöä) ja 2009 (lähes 7000 henkilöä). Vuoden 2009 jälkeen lukumäärä on kääntynyt laskuun ja vuonna 2011 tavattiin noin 3300 laittomasti maassa oleskellutta henkilöä. Laittomasti maassa tavatuiksi luetaan yhteiseurooppalaisen sääntelyn perusteella ulkomaalaisrikkomukseen syyllistyneet henkilöt sekä sisämaassa turvapaikkaa hakeneet, joilla ei ole henkilöllisyys- tai maahantuloon oikeuttavia asiakirjoja. Vaikka sisämaassa turvapaikkaa hakeneet ulkomaalaiset tilastoidaan laittomasti maassa tavatuiksi, heidän oleskelunsa Suomessa muuttuu lailliseksi turvapaikkahakemuksen tekemisen johdosta.

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

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

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

Ulkomaalaisrikkomukset Poliisi-RVL 2007-2011



Sisämaassa poliisin tapaamien ulkomaalaisrikkomuksesta epäiltyjen määrän lisääntyminen ja RVL:n tapaamien tapausten väheneminen kertoo siitä jo muutaman vuoden jatkuneesta laittoman maahantulon trendistä, että laittomasti maassa oleskelevat henkilöt saapuvat Suomeen joko sisärajojen kautta tai siten, että viisumilla maahan saapuvat jäävät tänne luvan mentyä umpeen. Toisaalta poliisin paljastamien rikkomusten määrän lisääntymiseen vaikuttaa merkittävästi ulkomaalaisvalvontaan käytetyn työajan lisääminen ja viime vuosina tapahtunut määrätietoinen toimintamallien yhdenmukaistaminen ulkomaalaisvalvonnassa. Mitä enemmän valvontaan käytetään aikaa, sitä enemmän rikoksia ja rikkomuksia paljastuu.

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

Ulkomaalaislain toimivaltuuksien sääntelystä

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

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

Edellä mainitun päätöksen johdosta ulkomaalaisvalvontaa koskevia säännöksiä tulisi mahdollisimman nopealla aikataululla täsmentää lainmuutoksella viranomaisten toimivallan osalta. Voimassa olevan ulkomaalaislain 212 § ei enää nykytulkinnan mukaan täytä vaatimuksia, joita edellytetään valvonnan suorittamiseksi julkisrauhan suojaamisessa paikoissa. Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa (2011) on edellytetty, että laittoman ulkomaisen työvoiman käytön tutkintaa ja torjuntaa tehostetaan sekä tehostetaan työmarkkinoiden valvontaa. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi nimenomaisen toimivallan säätäminen ulkomaalaisvalvonnan suorittamiseksi liikeyritysten tiloissa on välttämätöntä. Samalla ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksia voitaisiin täsmentää myös muilta osin.

Yhtenä syynä siihen, että Suomi ei ole ollut erityisen houkutteleva maa laittomille maahantuliijoille lienee se, että Suomessa tiedetään ulkomaalaisvalvonnan, turvapaikkaprosessin ja maastapoistamispäätösten täytäntöönpanon olevan toimivaa. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on kiinnitetty huomiota turvapaikkamenettelyn väärinkäytön mahdollisuuteen laittoman maahantulon tarkoituksessa ja siihen liittyvien lainsäädännön muutostarpeiden selvittämiseen huomioon ottaen Geneven pakolaisyleissopimuksen edellytykset ja EU-lainsäädännön vaatimukset. Tämän toimintaohjelman yhteydessä ei kuitenkaan esitetä muutostarpeiden selvittämiseen liittyviä toimenpidesuosituksia.

Maastapoistamispäätösten tehokas täytäntöönpano on yksi merkittävä osa toimivaa laittoman maahantulon torjuntaa. Suomi on jo pitkään ollut yksi Euroopan tehokkaimmista maista maastapoistamispäätösten täytäntöönpanossa. Vuosittain poliisi pystyy poistamaan noin 60 - 70 % maastapoistamispäätöksen saaneista henkilöistä. Maasta poistettujen lukumäärä on vuosittain kasvanut siten, että vuonna 2008 poliisi pani täytäntöön noin 1100 maasta poistamispäätöstä ja vuonna 2011 yli 2200 päätöstä. Ennätysvuosi maasta poistamispäätösten osalta oli vuosi 2010, jolloin päätöksiä pantiin täytäntöön lähes 2900 eli yli 10 maastapoistamispäätöksen saanutta henkilöä poistettiin maasta joka arkipäivä. Maastapoistamispäätöksiä täytäntöön pantaessa on varmistettava, että palautukset tapahtuvat inhimillisesti, ihmisarvoa ja ilmisoikeuksia kunnioittaen.

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

Maasta poistettavien identifointia tulee tehostaa myös moniviranomaisyhteistyöllä. Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisi on toteuttajana hankkeessa, jonka tavoitteena on tehostaa maasta poistamista erityisesti maastapoistettavien identifoinnin tehostamisella. Hankkeella luodaan kontakteja kolmansien maiden edustustoihin ja paikallisiin viranomaisiin matkustusasiakirjojen hankkimiseksi ja sitä kautta maastapoistamispäätösten täytäntöönpanon tehostamiseksi. Maasta poistamista koskevien päätösten täytäntöönpanoon vaikuttaa heikentävästi myös se, että täytäntöönpanon yhteydessä edellytettävästä matkustusasiakirjasta ei ole yhdenmukaista toimintamallia tai sääntelyä EU:n sisällä. Tiedossa ei ole, millä asiakirjalla toisen EU-valtion myöntämällä oleskeluoikeudella alueella luvallisesti oleskeleva, mutta Suomessa maastapoistamispäätöksen saanut ulkomaalainen voidaan palauttaa oleskeluvaltioonsa.

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

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

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

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

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

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

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

MPR-toiminta

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

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

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

2.4.1 Lupaharkinta

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

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

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

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

Viranomaisten tekniset valmiudet eivät vielä mahdollista kaikkia yllä mainittuja vertailuja. Laittoman maahantulon torjunnan näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää saada viranomaisille tekniset valmiudet suorittaa biometriikkaa koskevaa valvontaa ja vertailua mahdollisimman pian. Näin EU-oleskelulupa -asetuksen ja sitä koskevan muutosasetuksen sekä kansallisen lainsäädännön tuomat mahdollisuudet saataisiin tehokkaaseen käyttöön. Biometristen tunnisteiden hyödyntäminen edesauttaa myös merkittävästi laittoman maahantulon torjuntaa. Biometriikan hyödyntämisessä on aina kiinnitettävä huomiota perusoikeuksiin kuten yksityisyyden suojaan ja tietosuojaan.

Oleskelu- ja oleskelulupakortin voimassaolo on rajattu asiakirjaturvallisuuden näkökulmasta viiteen vuoteen. Käytännössä pysyvän oleskeluluvan haltijan tulee hakea uutta oleskelulupakorttia viiden vuoden välein.

2.5 Ihmiskauppa

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

3. Toimenpidesuosituksset

Laittomassa maahantulossa on kyse valtakunnan rajat ylittävästä ilmiöstä, jolloin sen tehokas torjunta ja ennalta-ehkäisy vaativat kaikilla rajaturvallisuusmallin tasoilla tiivistä yhteistyötä ja toimivaa tietojenvaihtoa. Ensimmäisen toimintaohjelman painopisteenä oli laitton maahantulon torjunnan tehostaminen sisämaassa sekä ennalta ehkäisevän toiminnan kehittäminen kolmansissa maissa. Toisen toimintaohjelman päätavoitteeksi on valittu Kataisen hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti laitton maahantulon torjuntaan liittyvän lainsäädännön tarkistaminen sekä laitton maahantulon torjuntaan läheisesti liittyvien viranomaisprosessien nopeuttaminen. Toimenpideosiossa on otettu huomioon myös ne hankkeet, jotka edellisen toimintaohjelmakauden aikana jäivät toteutumatta, mutta joiden edelleen katsotaan olevan merkityksellisiä laitton 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 maastapoistamispäätösten täytäntöönpanon yhteydessä on välttämätöntä, että ehdottomia palautuskieltoja noudatetaan. Laitton maahantulon torjuntaan tähtävillä toimilla ei pyritä estämään tai vaikeuttamaan pakolaisten tai turvapaikanhakijoiden maahanpääsyä tai maassa oleskelua.

Toimenpideluettelossa on listattu aluksi lainsäädäntömuutoksia edellyttävät toimenpidesuosituksset, jonka jälkeen muut toimenpidesuosituksset on ryhmitelty soveltuvin osin neliportaisen rajaturvallisuusmallin mukaisesti. Toimenpidesuosituksset on numeroitu juoksevilla numeroinnilla 1-21.

3.1 Lainsäädännön muutosta edellyttävät toimenpidesuosituksset

1. Ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksien päivittäminen

Tavoite

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

Toimenpide-ehdotus

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

Päävastuu

SM/PO

2. Ulkomaalaisrekisterilain uudistaminen

Tavoite

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

Toimenpide-ehdotus

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

Päivastuu

SM/MMO

3. Maahantulokiellon määrääminen ulkomailla oleskelevalle henkilölle

Tavoite

Puututaan tehokkaammin värien tietojen antamiseen haettaessa oleskelulupaa ulkomailla. Mahdollisuus määrätä maahantulokiello myös maasta jo poistuneille ulkomaalaisille.

Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaiselle voidaan määrätä maahantulokiello vain maastapoistamisen yhteydessä silloin, kun ulkomaalainen oleskelee Suomessa. Oleskelulupaa ulkomailla Suomen edustustoissa hakeville ulkomaalaisille ei voida määrätä maahantulokielloa kielteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä, vaikka oleskeluluvan hakija olisi pyrkinyt erehdyttämään lupaviranomaista esimerkiksi esittämällä väärennetyjä asiakirjoja. Laittoman maahantulon torjunnan ja ennaltaehkäisyn kannalta, lainsäädännössä tulisi olla mahdollisuus puuttua tehokkaammin vilpillisiä keinoja käyttäviin oleskeluluvan hakijoihin. Maahantulokiellon mahdollisuus tulisi todennäköisesti vähentämään yrityksiä saada oleskelulupa väärin perustein.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan erehdyttämisyryyksistä ei synny käytännössä muita seuraamuksia kuin kielteinen päätös kyseiseen hakemukseen. Vilpillisiä keinoja yrittänyt hakija voi välittömästi kielteisen päätöksen saatuaan hakea uudestaan oleskelulupaa eikä aikaisemmalla erehdyttämisyryyksellä ole mahdollisesti vaikutusta uuden lupahakemuksen harkinnassa. Maahantulokiello estäisi vilppiyrityksen jälkeen määräaikaisesti oleskeluluvan myöntämisen ja samalla tieto hakijan vilpillisestä toiminnasta tulisi myös muiden Schengen-edustustojen tietoon, sikäli jos kiello voitaisiin merkitä Schengenin tietojärjestelmään.

Tällä hetkellä tieto Suomen kielteisestä oleskelulupapäätöksestä ja sen perusteista ei automaattisesti tule muiden Schengen-valtioiden tietoon. Kielteisen oleskelulupapäätöksen Suomelta saanut ulkomaalainen voi siis mahdollisesti yrittää saada oleskelulupaa muihin Euroopan valtioihin samoilla vilpillisillä keinoilla.

Viisumien osalta kielteiset viisumipäätökset tullaan jatkossa merkitsemään VIS-järjestelmään. VIS-järjestelmän tullessa täydessä laajuudessa käyttöön, tieto kielteisistä päätöksistä tulee olemaan kaikkien Schengen-valtioiden tiedossa.

Maahantulokiello tulisi pystyä määrittämään myös tapauksissa, joissa Suomessa oleskellut ulkomaalainen on päässyt viranomaisia välttelemällä poistumaan Suomesta ennen kuin hänelle on ehditty tehdä maastapoistamispäätös ja määrätä maahantulokiello. On tilanteita, joissa yleensä rikoksiin Suomessa syyllistynyt ulkomaalainen onnistuu poistumaan Suomesta sinä aikana, kun hänestä on vireillä esitys maastapoistamiseksi ja maahantulokiellon määrittämiseksi. Ulkomaalaisen poistuttua Suomesta maastapoistamiselle ei enää ole tarvetta, mutta maahantulokiello Schengen-alueelle tulisi edelleen määrätä. Maahantulokielloa ei siis voida kuitenkaan määrätä muuta kuin maastapoistamispäätöksen yhteydessä. Yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta vaarantavien ulkomaalaisten Schengen-alueella pääsyn estämisen ei tulisi riippua siitä, onko hänelle ollut mahdollisuus määrätä maahantulokiello maastapoistamispäätöksen yhteydessä.

Toimenpide-suosituksella ei ole tarkoitus puuttua kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuteen päästä maahan

Toimenpide-ehdotus

Maahantulokiellon määrittämisestä toimenpidesuosituksessa esitetyllä tavalla tulisi tehdä selvitys. Jos maahantulokiellon määrittäminen olisi selvityksen perusteella toimenpidesuosituksessa esitetyissä tilanteissa mahdollista ja tarkoituksenmukaista, ulkomaalaislakia tulisi muuttaa siten, että maahantulokiello voitaisiin näissä tilanteissa määrätä ulkomailla oleskelevalle ulkomaalaiselle.

Selvityksessä tulisi samalla selvittää, miten viisuminhaussa ilmeneviä väärinkäytöksiä voitaisiin ehkäistä entistä tehokkaammalla tavalla.

Päävastuu

SM/MMO

4. Laittoman maahantulon järjestäminen ja väärin tiedoin saadut asiakirjat (RL 17:8 §)

Tavoite

Rikoslain 17 luvun 8 §:n laittoman maahantulon järjestäminen säännöstä muutetaan siten, että laittoman maahantulon järjestäjälle voitaisiin tuomita rangaistus myös silloin, kun maahan saavuttaessa on käytetty sinällään aitoja, mutta väärin perustein saatuja viisumeja tai oleskelulupia. Käsitteellä väärin perustein tarkoitetaan, että lupien hakuprosessissa luovutetaan totuudenvastaisia tietoja ja vääräsisältöisiä esimerkiksi itse tehtyjä asiakirjoja.

Toimenpide-ehdotus

Oikeusministeriölle on laadittu selvitys järjestelmän väärinkäytön laajuudesta, ja oikeusministeriö on asettanut hankkeen muutostarpeen arvioimiseksi. Hankeryhmän esitys kirjoitetaan hallituksen esityksen muotoon ja viedään eduskunnalle päätettäväksi. Rajavartiolaitos, poliisi, ja syyttäjälaitos osallistuvat aktiivisesti hankeryhmän työskentelyyn. Asian etenemistä seurataan.

Päävastuu

OM, RVL

5. Säilöönotto-oikeudenkäyntejä koskevan lainsäädännön muuttaminen

Tavoite

Ulkomaalaislain perusteella säilöön otetun säilöönoton jatkamista koskeva asia voitaisiin asianomaisen suostumuksella käsitellä videoyhteyden välityksellä.

Toimenpide-ehdotus

Nykyisten ulkomaalaislain säännösten mukaan säilöön otetun säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeuden on omasta aloitteestaan otettava säilöön ottamista koskeva asia uudelleen tutkittavaksi aina viimeistään kahden viikon kuluttua päätöksestä, jolla käräjäoikeus on määrännyt säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä. Säännökset edellyttävät säilöön otetun tuomista henkilökohtaisesti käräjäoikeuden istuntoon. Ulkomaalaislain säilöönotto-oikeudenkäyntejä koskevia säännöksiä tulisi muuttaa siten, että säilöön otettua ulkomaalaista voitaisiin ainakin tämän suostumuksella kuulla ilman, että hän on henkilökohtaisesti läsnä istuntosalissa käyttäen pakkokeinolain 1 luvun 15 §:n tapaista videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa. Asia otetaan huomioon sisäasiainministeriön asettaman säilöönottoa tarkastelevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä.

Päävastuu

SM/MMO

6. Vapaaehtoisen paluun tehostaminen luomalla kansallisesti yhdenmukainen vapaaehtoisen paluun järjestelmä

Tavoite

Vapaaehtoisesti palaavien maasta poistamispäätöksen saaneiden osuus lisääntyy.

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

Toimenpide-ehdotus

SM:n maahanmuutto-osasto valmistelee hallituksen esityksen vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttamiseksi. Esitys valmistellaan virkatyönä maahanmuutto-osastolla. Hankkeen tueksi asetetaan työryhmä, johon kutsutaan edustajat poliisiosastolta, rajavartio-osastolta, Maahanmuuttovirastosta, Poliisihallituksesta ja Joutsenon vastaanottokeskuksesta. Hankkeessa kuullaan oikeusministeriötä, muita viranomaisia, kansalaisjärjestöjä ja tarvittaessa myös muita asiantuntijoita. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2013. Laki olisi tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2014 alussa.

Päävastuu

SM/MMO

3.2 Toimenpiteet lähtö- ja kauttakulkumaissa

7. Edustustojen henkilöstön koulutusta laittoman maahantulon torjunnasta jatkettava

Tavoite

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

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

Laittoman maahantulon virkamiestyöryhmä jatkaa kohdennettuja virkamatkoja laittoman maahantulon lähtöalueille.

Varmistetaan ulkomaanedustustojen riittävä resursointi ja osaaminen laittoman alueelle tulon, ihmis- kaupan ja kiskonnantapaisen työsyönnän torjumiseksi.

Toimenpide-ehdotus

Viranomaiset varmistavat budjeteissaan riittävät taloudelliset resurssit koulutustoimintaan ja virkamatkoihin.

Tiivistetään koulutustoimintaa muiden Schengen-maiden kanssa Suomen poikkihallinnollisen yhteis- toimintamallin mukaisesti.

Päävastuu

UM

8. Viranomaisten ja liikenteenharjoittajien välisen yhteistyön tiivistäminen

Tavoite

Suomeen suuntautuvan lentoliikenteen ja laivaliikenteen harjoittajat ovat tietoisia laittoman maahan- tulon riskeistä ja tuetuttavat omalta osaltaan laittoman maahantulon torjuntaa.

Toimenpide-ehdotus

Rajavartiolaitos jatkaa liikenteenharjoittajien ennakokoulutusta kaikkien uusien laittoman maahan- muuton riskialueiden lentokentiltä avattavien lentoyhteyksien avaamisen yhteydessä.

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

Päävastuu

RVLE ja SM/PO

9. Yhdyshenkilöverkoston edelleen kehittäminen laittoman maahantulon torjunnassa

Tavoite

Yhdyshenkilöverkosto kattaa Suomeen suuntatuvan laittoman maahantulon kannalta merkittävimmät alueet

Toimenpide-ehdotus

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

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

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

Päävastuu

RVLE, POHA, MIGRI ja UM

3.3 Toimenpiteet lähialueilla

10. Kehitetään laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjuntaa Venäjän toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

Tavoite

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

Toimenpide-ehdotus

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

Päävastuu

Poliisi, RVLE

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

Tavoite

Vahvistetaan EU:n rajaturvallisuutta.

Toimenpide-ehdotus

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

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

Päävastuu

RVLE

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

Tavoite

Vahvistetaan EU:n merellistä turvallisuutta.

Toimenpide-ehdotus

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

Päävastuu

RVLE

3.4 Toimenpiteet ulkorajavalvonnassa

13. Ulkorajavalvontaa kehitetään Rajavartiolaitoksen strategia 2022 mukaisesti

Tavoite

Varmistetaan riittävät voimavarat kasvavan rajaliikenteen hallitsemiseksi

Toimenpide-ehdotus

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

Päävastuu

RVLE

3.5 Toimenpiteet sisämaassa

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

Tavoite

Tiivistetään sosiaaliviranomaisten ja ulkomaalaisasioita hoitavien viranomaisten tietojenvaihtoa ja yhteistyötä.

Toimenpide-ehdotus

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

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

Päävastuu

SM, STM

15. Ulkomaalaislain perusteella säilöön otettujen majoituskapasiteettia lisätään

Tavoite

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

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

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

Toimenpide-ehdotus

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

Päävastuu

SM/MMO

16. Laaditaan yhteistyöpöytäkirjoja sellaisten maiden kanssa, jotka ovat maastapoistamis päätösten kannalta merkittäviä, mutta joihin täytäntöönpano on haastavaa

Tavoite

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

Maastapoistamispäätösten täytäntöönpanon nopeus 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.

Toimenpide-ehdotus

Pyritään laatimaan yhteistyöpöytäkirjat haastavien palautusmaiden kanssa ensisijaisesti Irak, Afganistan ja Somalia. Sopimuksia valmisteltaessa konsultoidaan Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestöä (UNHCR).

Päävastuu

SM

17. MPR -toiminnan käyttöönoton mahdollisuuksien arviointi

Tavoite

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

Toimenpide-ehdotus

Selvitetään MPR-toiminnan edellytykset ja ryhdytään selvityksen edellyttämiin toimenpiteisiin.

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

Päävastuu

SM/MMO, Migri

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

Tavoite

Sisämaan ulkomaalaisvalvonta on tehokasta ja yhdenmukaista koko maassa.

Toimenpide-ehdotus

Ulkomaalaisasioiden koulutusta suunnataan peruspoliisitoimintaan, jotta poliisin osaaminen ja toimintatavat ulkomaalaisvalvonnassa ovat yhdenmukaiset ja ulkomaalaisvalvontaa pystytään suorittamaan osana peruspoliisitoimintaa. Vuoden 2012 aikana käynnistetään kaikille poliiseille tarkoitetun ulkomaalaisasioiden verkkokoulutuksen valmistelu.

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

Päävastuu

POHA

19. Kehitetään syyttäjyhteistyötä

Tavoite

Laittomaan maahantuloon liittyvä asiantuntijuutta keskitetään syyttäjälaitoksessa.

Toimenpide-ehdotus

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

Erikois- tai avainsyyttäjiä harkitaan laittoman maahantulon vastuualueelle syyttäjälaitoksen strategiayön yhteydessä, jossa syyttäjien erikoistumisjärjestelmän rakennetta arvioidaan laajemmin.

Päävastuu

VKSV

20. Kehitetään ulkomaalaisten opiskelijoiden hakuprosesseja erityisesti laittoman maahantulon riskimaissa

Tavoite

Ulkomaalaiselle myönnettävää opiskelijan oleskelulupaa ei käytettäisi laittoman maahantulon tarkoituksessa.

Toimenpide-ehdotus

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

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

Päävastuu

OKM, UM, Migri, OPH

21. Biometriikan hyödyntämismahdollisuuksia laittoman maahantulon torjunnassa tehostetaan

Tavoite

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

Toimenpide-ehdotus

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

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

Päävastuu

Migri, POHA

4. Toimintasuunnitelman toimeenpano ja seuranta

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

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

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

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

5. Luettelo toimenpidesuosituksista

Lainsäädännön muutosta edellyttävät toimenpidesuosituksiset

1. Ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksien päivittäminen
2. Ulkomaalaisrekisterilain uudistaminen
3. Maahantulokiellon määrääminen ulkomailla oleskelevalle henkilölle
4. Laittoman maahantulon järjestäminen ja väärin tiedoin saadut asiakirjat (RL 17:8 §)
5. Säilöönotto-oikeudenkäyntejä koskevan lainsäädännön muuttaminen
6. Vapaaehtoisen paluun tehostaminen luomalla kansallisesti yhdenmukainen vapaaehtoisen paluun järjestelmä

Toimenpiteet lähtö- ja kauttakulkumaissa

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

Toimenpiteet lähialueilla

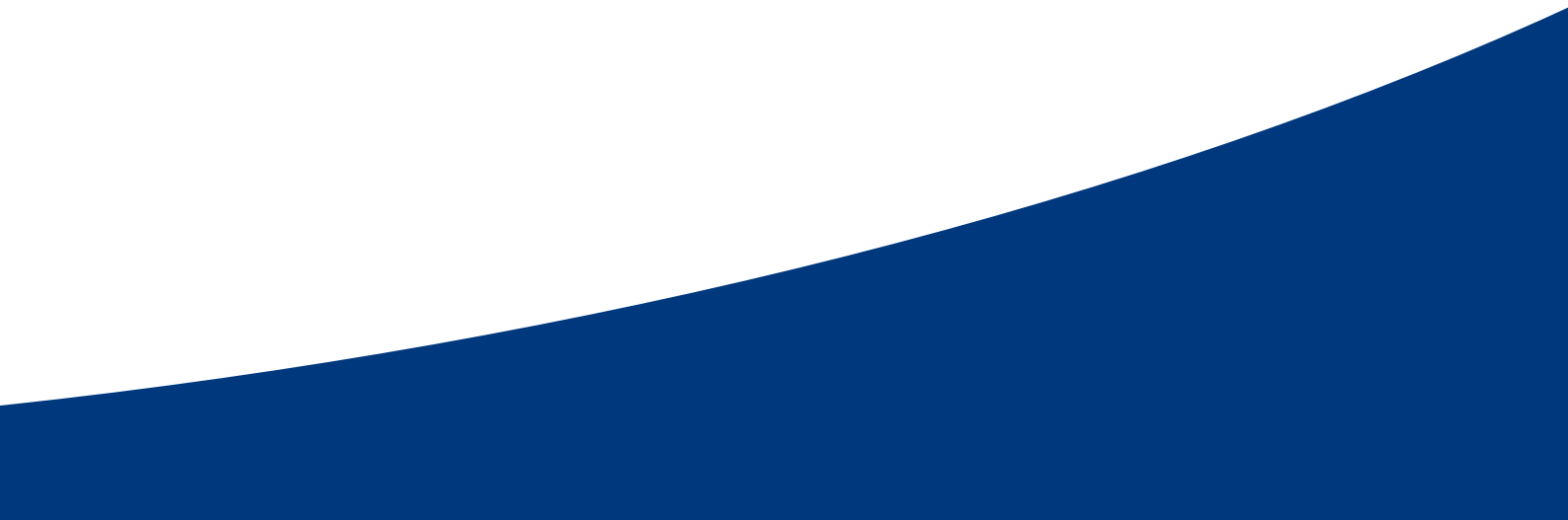
10. Kehitetään laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjuntaa Venäjän toimivaltaisten viranomaisten kanssa.
11. Rajavartiolaitos vahvistaa osallistumistaan EU:n rajaturvallisuusviraston (Frontex) koordinoimaan uudistuvaan rajaturvallisuusyhteistyöhön ja edistää Frontexin yhteistyötä Venäjän kanssa
12. Rajavartiolaitos osallistuu EU:n rannikkovartiostoyhteistyön ja EU:n merialueen viranomaisten yhteisen tietojenvaihtoympäristön kehittämiseen

Toimenpiteet ulkorajavalvonnassa

13. Ulkorajavalvontaa kehitetään Rajavartiolaitoksen strategia 2022 mukaisesti

Toimenpiteet sisämaassa

14. Sosiaaliviranomaisten, KELAn, poliisin ja muiden ulkomaalaisasioita käsittelevien viranomaisten yhteistyön kehittäminen tiedonvaihtoa parantamalla
15. Ulkomaalaislain perusteella säilöön otettujen majoituskapasiteettia lisätään
16. Laaditaan yhteistyöpöytäkirjoja sellaisten maiden kanssa, jotka ovat maasta poistamispäätösten kannalta merkittäviä, mutta joihin täytäntöönpano on haastavaa
17. MPR -toiminnan käyttöönoton mahdollisuuksien arviointi
18. Sisämaan ulkomaalaisvalvontaa kehitetään poliisin toiminta- ja talous- sekä tulossuunnitelmien mukaisesti.
19. Kehitetään syyttäjyhteistyötä
20. Kehitetään ulkomaalaisten opiskelijoiden hakuprosesseja erityisesti laittoman maahantulon riskimaissa
21. Biometriikan hyödyntämismahdollisuuksia laittoman maahantulon torjunnassa tehostetaan



SISÄASIAINMINISTERIÖ

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.intermin.fi