



Sisäministeriö  
Inrikesministeriet

Maahanmuutto | Sisäministeriön julkaisuja 2021:9

---

# Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2024 – pois varjolyhteiskunnasta

Sisäministeriön julkaisuja 2021:9

# Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2024 – pois varjoryhteiskunnasta

Sisäministeriö Helsinki 2021

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Sisäministeriö

© 2021 tekijät ja sisäministeriö

ISBN pdf: 978-952-324-620-1

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2024 – pois varjoyhteiskunnasta

<b>Sisäministeriön julkaisu</b> 2021:9		<b>Teema</b>	Maahanmuutto
<b>Julkaisija</b>	Sisäministeriö		
<b>Yhteistekijä</b>	Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisen toimintaohjelman päivittänyt hanketyöryhmä		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b>	76

### Tiivistelmä

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma on päivitetty vuosille 2021–2024. Ohjelman tarkoituksena on vaikuttaa kokonaisvaltaisesti laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun, rajat ylittävään rikollisuuteen sekä siihen, ettei Suomeen syntyisi virallisen yhteiskunnan ulkopuolelle varjoyhteiskuntaa. Ohjelmassa tarkastellaan myös ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien asemaa ja heihin liittyviä hyväksikäytön ilmiöitä sekä ihmiskaupan uhrien asemaa. Ohjelmassa on otettu kattavasti huomioon edellisten ohjelmien toimenpidekirjaukset.

Ohjelma sisältää sekä strategisen että operatiivisen tason toimenpiteitä. Kaikkiaan toimenpiteitä on 52, ja ne on jaettu kronologisesti viiden eri teeman alle: toimet lähtö- ja kauttakulkumaissa, toimet rajalla, toimet Suomessa, toimet paluiden edistämiseksi ja toimet koskien maassa ilman oleskeluoikeutta olevia. Laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun liittyvien toimien on oltava samanaikaisesti tehokkaita ja inhimillisiä. Toimintaohjelman läpileikkaavia periaatteita ovat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen sekä ihmiskaupan ilmitulon edistäminen ja haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen.

Toimintaohjelma on valmisteltu hanketyöryhmässä ajalla 10.9.2020–15.1.2021. Hanketyöryhmän työskentelyyn ovat sisäministeriön maahanmuutto-, poliisi-, rajavartiolaitos- ja kehittämissosaston lisäksi osallistuneet edustajat ulkoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Maahanmuuttovirastosta ja Poliisihallituksesta. Hanketyöryhmä on kuullut toimintaohjelman valmistelun aikana useita sidosryhmiä. Toimintaohjelma on viimeistelty poliittisessa käsittelyssä.

*Sivua 11 on päivitetty 31.5.2021 ja aineisto korvaa aikaisemmin, 5.5.2021 julkaistun version.*

<b>Asiasanat</b>	maahanmuutto, laitton maahanmuutto, ihmiskauppa, hyväksikäyttö, muuttoliike		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-620-1	<b>ISSN PDF</b>	2490-077X
<b>Asianumero</b>		<b>Hankenumero</b>	SMDno-2020-1957

**Julkaisun osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-620-1>

## Åtgärdsprogram mot olaglig inresa och olaglig vistelse i landet för 2021–2024 – förebyggande av ett skuggsamhälle

<b>Inrikesministeriets publikationer 2021:9</b>		<b>Tema</b>	Migration
<b>Utgivare</b>	Inrikesministeriet		
<b>Utarbetad av:</b>	Projektarbetsgruppen för uppdatering av åtgärdsprogrammet mot olaglig inresa och olaglig vistelse i landet		
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b>	76

### Referat

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Marins regering är syftet med projektet att uppdatera åtgärdsprogrammet mot olaglig inresa och vistelse i landet för åren 2021–2024. Målet med programmet är att på ett övergripande sätt påverka olaglig inresa och vistelse i landet, gränsöverskridande brottslighet samt att förhindra att det uppstår ett skuggsamhälle utanför det officiella samhället i Finland. I programmet bedöms också ställningen för dem som vistas i landet utan uppehållsrätt och inslag av utnyttjande som är förknippade med dem samt ställningen för offer för människohandel. I programmet har man på ett heltäckande sätt beaktat de åtgärder som tagits in i tidigare program.

Programmet innehåller åtgärder både på strategisk och operativ nivå. Det finns totalt 52 åtgärder som har delats upp kronologiskt under fem olika teman: årgärder i ursprungs- och transitländerna, åtgärder vid gränsen, åtgärder i Finland, åtgärder för att främja återresor och åtgärder som gäller personer som vistas i landet utan uppehållsrätt. Åtgärderna i anslutning till olaglig inresa och vistelse i landet måste vara både effektiva och humana. Genomgående principer i åtgärdsprogrammet är att trygga tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt att främja avslöjandet av människohandel och att identifiera utsatta personer.

Åtgärdsprogrammet har beretts i en projektarbetsgrupp under tiden 10.9.2020–15.1.2021. Utöver inrikesministeriets migrationsavdelning, polisavdelning, gränsbevakningsavdelning och förvaltnings- och utvecklingsavdelning har företrädare för utrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, Migrationsverket och Polisstyrelsen deltagit i projektarbetsgruppens arbete. Projektarbetsgruppen har hört flera intressentgrupper för beredningen av åtgärdsprogrammet. Åtgärdsprogrammet har färdigställts i en politisk behandling.

*Sidan 11 har uppdaterats 31.5.2021, och materialet ersätter den version som publicerats 5.5.2021.*

**Nyckelord** invandring, olaglig invandring, människohandel, utnyttjande, migration

**ISBN PDF** 978-952-324-620-1  
**Ärendenummer**

**ISSN PDF** 2490-077X  
**Projektnummer** SMDno-2020-1957

**URN-adress** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-620-1>

## Action Plan for the Prevention of Irregular Entry and Stay for 2021–2024 — Tackling the Parallel Society

---

<b>Publications of the Ministry of the Interior 2021:9</b>	<b>Subject</b>	Migration
<b>Publisher</b>	Ministry of the Interior	
<b>Organisation</b>	Project working group engaged in updating the Action Plan for the Prevention of Irregular Entry and Stay	
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b> 76

---

### Abstract

In line with the Government Programme of Prime Minister Marin's Government, the Action Plan for the Prevention of Irregular Entry and Stay has been updated for the period 2021–2024. The purpose of the Action Plan is to tackle comprehensively irregular entry and stay, cross-border crime and the emergence of a parallel society outside the Finnish society. The Action Plan also examines the status of those residing in the country without a right of stay, the phenomena of abuse associated with them and the status of human trafficking victims. The Action Plan has taken full account of the measures set out in the previous action plans.

The updated Action Plan includes actions at both strategic and operational levels. In total, there are 52 actions, and they have been divided chronologically into five different themes: actions in the countries of origin and transit, actions at the border, actions in Finland, actions to promote return, and actions concerning those without a right of stay in the country. Measures relating to irregular entry and stay must be both effective and humane at the same time. The pervasive principles of the Action Plan include safeguarding fundamental and human rights and improving the detection of human trafficking and the identification of vulnerable persons.

The project working group prepared the Action Plan between 10 September 2020 and 15 January 2021. In addition to the Migration, Police and Border Guard Departments and the Administration and Development Department at the Ministry of the Interior, representatives from the Ministry for Foreign Affairs, the Ministry of Social Affairs and Health, the Ministry of Economic Affairs and Employment, the Finnish Immigration Service and the National Police Board participated in the work of the project working group. During the preparation of the Action Plan, the project working group consulted a wide range of stakeholders. The Action Plan was finalised at political level.

*Page 11 was updated on 31 May 2021 and this version replaces the previous one published on 5 May 2021.*

**Keywords** immigration, irregular immigration, trafficking in human beings, exploitation, migration

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-620-1	<b>ISSN PDF</b>	2490-077X
<b>Reference number</b>		<b>Project number</b>	SMDno-2020-1957

---

**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-620-1>

---

# Sisältö

<b>JOHDANTO</b> .....	8
<b>1 KÄSITTEITÄ</b> .....	11
1.1 Laiton maahantulo.....	11
1.2 Turvapaikanhaku .....	11
1.3 Laiton maassa oleskelu.....	12
1.4 Laiton maahanmuutto .....	12
1.5 Paperittomuus .....	13
1.6 Ilman oleskeluoikeutta maassa olevat henkilöt .....	13
<b>2 MUUTTOLIIKETILANNE EUROOPAN UNIONISSA JA SUOMESSA</b> .....	14
2.1 Laiton maahantulo ja oleskelu Euroopan unionin alueella .....	14
2.2 Turvapaikanhaku Euroopan unionin alueella.....	17
2.3 Paluutilanne Euroopan unionissa .....	18
2.4 Laiton maahantulo Suomeen.....	18
2.5 Turvapaikanhaku Suomessa .....	20
2.6 Paluu kotimaahan .....	20
2.7 Ilman oleskeluoikeutta Suomessa olevat henkilöt .....	21
<b>3 TOIMINTAOHJELMAN LÄPILEIKKAAVAT PERIAATTEET</b> .....	24
3.1 Perus- ja ihmisoikeuksin toteutumisen turvaaminen .....	24
3.2 Ihmiskaupan ilmitulon edistäminen ja haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen .....	26
<b>4 TOIMET LÄHTÖ- JA KAUTTAKULKUMAISSA</b> .....	30
4.1 Pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttaminen lähtö- ja kauttakulkumaissa .....	30
4.2 Muuttoliikeyhteistyö lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa .....	32
4.3 Toimet Suomen edustustoissa ja yhdyshenkilötoiminta .....	33
4.4 Muuttoliikeviestintä .....	35
4.5 Ennakoinnin kehittäminen .....	37
<b>5 TOIMET RAJALLA</b> .....	39
5.1 Tehokas rajavalvonta .....	39
5.2 Väärin perustein hankitut viisumit .....	41
5.3 Tietojärjestelmät ja biometriset tunnistheet.....	42

<b>6</b>	<b>TOIMET SUOMESSA</b> .....	43
6.1	Viranomaisten välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon kehittäminen .....	44
6.2	Henkilöllisyyden selvittäminen .....	45
6.3	Lupamenettelyt .....	47
6.4	Turvaamistoimet .....	49
6.5	Maahantulokiellon määrääminen .....	50
6.6	Ulkomaalaisvalvonta .....	51
<b>7</b>	<b>TOIMET PALUIDEN EDISTÄMISEKSI</b> .....	54
7.1	Avustettu vapaaehtoinen paluu ja uudelleenkotoutuminen .....	54
7.2	Palauttaminen .....	56
7.3	Yhteistyö paluumaan kanssa .....	58
<b>8</b>	<b>TOIMET KOSKIEN MAASSA ILMAN OLESKELUOIKEUTTA OLEVIA</b> .....	60
8.1	Ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien tilanne .....	60
8.2	Oleskelulupa työnteen perusteella.....	63
8.3	Matkustusasiakirjan hankkiminen.....	65
8.4	Palvelujärjestelmä.....	66
8.5	Palomuri.....	67
<b>9</b>	<b>TOIMINTAOHJELMAN TÄYTÄNTÖÖNPANO, SEURANTA JA RAPORTOINTI</b> .....	69
	<b>Liite 1. Toimenpiteet ja vastuutahot</b> .....	70
	<b>Liite 2. Ohjelman päivitystyössä kuullut sidosryhmät</b> .....	76



## JOHDANTO

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma päivitetään. Käsillä on järjestyksessään neljäs kansallinen laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma, joka kattaa vuodet 2021–2024.

Euroopan unionin (EU) alueelle saavutaan pääasiassa laillisesti perheeseen liittyvien tekijöiden ja töiden vuoksi, ja vain pieni osa ihmisistä saapuu laittomasti. Myös Suomeen muutetaan pääasiassa laillisesti työn, perhesiteiden ja opiskelun perusteella. Laiton maahantulo ja maassa oleskelu ovat Suomessa edelleen muihin Euroopan maihin tai Suomeen kokonaisuudessaan suuntautuvaan muuttoliikkeeseen nähden vähäistä.

Euroopan komissio toteaa syyskuussa 2020 antamassaan maahanmuutto- ja turvapaikka-uudistusta koskevassa tiedonannossaan muuttoliikkeen olevan kaikkia jäsenmaita koskeva asia ja muuttoliikkeeseen tarvittavan sen vuoksi yhteinen lähestymistapa. Tämä koskee erityisesti turvapaikkajärjestelmän kehittämistä. Myös toimintaympäristön nopeisiin muutoksiin on varauduttava. Tässä toimintaohjelmassa tuodaan esiin EU-tasoisia toimia laittoman maahantulon ja maassa oleskelun torjunnassa. Suomen kaltaisille pienille jäsenmaille on hyödyllistä olla myös tällä osa-alueella aktiivisesti mukana EU-yhteistyössä, jonka tulokset ovat usein kansallisia toimia vaikuttavampia. Tiedon ja kokemusten vaihtaminen muiden Euroopan maiden kanssa on hyödyksi, kun harkitsemme kansallisia toimiamme.

Edellisessä, vuosille 2017–2020 laaditussa toimintaohjelmassa keskityttiin Suomeen ja muualle Eurooppaan vuosina 2015–2016 saapuneiden turvapaikanhakijoiden määrän nopean kasvun myötä tapahtuneeseen toimintaympäristön muutokseen ja sen esiin tuomiin haasteisiin. Tarve toimiin näiden henkilöiden osalta on edelleen ajankohtainen. Tämä on tunnustettu myös hallitusohjelman kirjauksissa. Niissä tavoitteeksi on asetettu vapaaehtoisen paluun järjestelmän kehittäminen, palautussopimusten aikaan saaminen kaikkien sellaisten keskeisten kolmansien maiden kanssa, joiden kansalaisia Suomi voi turvallisesti palauttaa sekä laittoman maassa oleskelun ja siihen liittyvän ihmiskaupan ja hyväksikäytön ehkäiseminen ja torjunta. On sekä yhteiskunnan että yksilöiden etu, että Suomessa kyetään kokonaisvaltaisesti ehkäisemään niin sanotun varjoyhteiskunnan muodostumista.

Toimintaohjelmassa tarkastellaan laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisia toimia ja niihin liittyviä ilmiöitä kokonaisvaltaisesti. Ennakoivat toimet alkavat jo lähtö- ja

kauttakulkumaissa ja etenevät toimiin rajalla ja sisämaassa. Ohjelma sisältää myös osiot paluusta ja uudelleenkotoutumisesta sekä ilman oleskeluoikeutta maassa olevista henkilöistä. Toimenpiteillä torjutaan laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua sekä paljastetaan väärinkäytöksiä, hyväksikäyttötapauksia ja ihmiskauppaa. Samalla ehkäistään varjoyhteiskunnan muodostumista. Monilta osin on kyse jatkuvaisluonteisesta viranomaistoiminnasta, jota tällä ohjelmalla pyritään tekemään näkyväksi.

Laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun liittyvien toimien on oltava samanaikaisesti tehokkaita ja inhimillisiä. Toimintaohjelmassa painotetaan ohjelman läpileikkävina periaatteina perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista sekä ihmiskaupan ilmitulon edistämistä ja haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamista. Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun torjunnassa olennaista on toimenpiteitä suorittavien virkamiesten keskeisten perus- ja ihmisoikeusnormien tuntemus ja säännösten perus- ja ihmisoikeusmyönteinen soveltaminen. Kaikissa toimissa kiinnitetään erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin. Tämä pätee erityisesti lapsiin.

Ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevalla on kohonnut riski joutua ihmiskaupan ja muiden hyväksikäytön muotojen uhriksi, mikä edellyttää viranomaisilta ja kolmannen sektorin toimijoilta osaamista tunnistaa ihmiskaupan ja muun hyväksikäytön eri muodot. Ohjelmaa päivitettäessä on pidetty yhteyttä tahoihin, jotka oikeusministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä sekä työ- ja elinkeinoministeriössä valmistelevat ihmiskaupan uhrien asemaa ja ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemistä koskevia hankkeita.

Osana sisäisen turvallisuuden kansallisen yhteistoimintamallin toimeenpanoa sisäministeriössä toteutettiin alkuvuonna 2020 poikkihallinnollista ilmiötyöskentelyä muun muassa teemalla "Ilman oleskelulupaa maahan jäävät turvapaikanhakijat".<sup>1</sup> Tämän työryhmän esittämät viisi painopistettä ilmiöön vaikuttamiseksi muodostettiin laajan sidosryhmäyhteistyön sekä työryhmän työskentelyn perusteella. Painopiste-ehdotukset ja ilmiöhankkeen osana kerätty aineisto on otettu kattavasti huomioon ohjelman päivitystyössä.

Toimintaohjelmassa esitetään sekä strategisen että operatiivisen tason toimenpiteitä. Tämän vuoksi myös ohjelman seuranta toteutetaan kahdella tasolla siten, että sisäministeriö vastaa strategisten toimenpiteiden ja Poliisihallituksen johdolla toimiva laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmä (jäljempänä LAMA-työryhmä) operatiivisten toimenpiteiden täytäntöönpanon seurannasta ja niistä raportoinnista.

---

1 Sisäisen turvallisuuden kansallisen yhteistoimintamallin tavoitteena on edistää ihmisten arjen turvallisuutta ja vahvistaa Suomessa asuvan väestön turvallisuuden tunnetta. Yhteistoimintamallilla pyritään vaikuttamaan näihin suunnitelmallisesti ja pitkäkestoisesti.

Taulukko 1. Toimintaohjelman osa-alueet

4. Toimet lähtö- ja kauttakulkumaissa	5. Toimet rajalla	6. Toimet Suomessa	7. Toimet paluiden edistämiseksi	8. Toimet koskien maassa ilman oleskeluoikeutta olevia
4.1 Pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttaminen lähtö- ja kauttakulkumaissa	5.1. Tehokas rajavalvonta	6.1. Viranomaisten välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon kehittäminen	7.1. Avustettu vapaaehtoinen paluu ja uudelleenkotoutuminen	8.1. Ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien tilanne
4.2. Muuttoliiketyhteistyö lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa	5.2. Väärin perustein hankitut viisumit	6.2. Henkilöllisyyden selvittäminen	7.2. Palauttaminen	8.2. Oleskelulupa työnteon perusteella
4.3. Toimet Suomen edustustoissa ja yhdyshenkilötoiminta	5.3. Tietojärjestelmät ja biometriset tunnisteet	6.3. Lupamenettelyt	7.3. Yhteistyö paluumaan kanssa	8.3. Matkustusasiakirjan hankkiminen
4.4. Muuttoliikaviestintä		6.4. Turvaamistoimet		8.4. Palvelujärjestelmä
4.5. Ennakoinnin kehittäminen		6.5. Maahan-tulokiellon määrääminen		8.5. Palomuri
		6.6. Ulkomaalaisvalvonta		

# 1 KÄSITTEITÄ

## 1.1 Laiton maahantulo

Ulkomaalaislain 11 §:n mukaan maahantulon edellytyksiä ovat muun muassa voimassa oleva matkustusasiakirja ja viisumi tai oleskelulupa. Lisäksi edellytetään, ettei henkilöä ole määrätty maahantulokieltoon, eikä hänen katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Schengenin rajasäännösten<sup>2</sup> 5 artiklassa säädetään siitä, että EU:n ulkorajat voidaan ylittää ainoastaan rajanylityspaikkojen kautta niiden vahvistettuina aukioloaikoina. Rajasäännösten 6 artiklassa kolmannen maan kansalaisille asetetut maahantulon edellytykset ovat samankaltaiset kuin ulkomaalaislaissa.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n mukaan valtionrajarikokseen syyllistyy henkilö, joka ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpaikasta ja vastoin lakiin perustuvaa muuta kieltoa kuin maahantulokieltoa. Maahantulokiellon rikkomisesta säädetään rikoslain 17 luvun 7 b §:ssä.

## 1.2 Turvapaikanhaku

Oikeus hakea turvapaikkaa kuuluu ihmis- ja perusoikeuksien mukaan jokaiselle. Monilla turvapaikanhakijoilla ei ole maahan saapuessaan matkustusasiakirjaa ja oleskelulupaa tai viisumia, tai he tulevat maahan väärillä tai väärennetyillä asiakirjoilla.<sup>3</sup> Tällöin he eivät täytä maahantulon edellytyksiä ja heidät rekisteröidään laittomasti maahan tulleiksi. Turvapaikanhakijat näyttäytyvät niin EU:n kuin kansallisissa tilastoissa suurimpana laittomasti maahan tulleiden ryhmänä.

Turvapaikkahakemuksen jättämisen jälkeen henkilön oleskelu on ulkomaalaislain 40 §:n nojalla laillista siihen asti, kunnes turvapaikka-asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö).

<sup>3</sup> Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 31 artiklan mukaan sopimusvaltiot eivät ryhdy rankaisutoimenpiteisiin laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta niitä pakolaisia kohtaan, jotka tulevat suoraan maasta, missä heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna ja jotka ovat luvatta tulleet tai luvatta oleskelevat sopimusvaltion alueella, kuitenkin edellyttäen, että nämä ilmoittautuvat viipymättä viranomaisille ja esittävät hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulle.

täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispäätös. Tilastoinnin näkökulmasta haastavaa on se, että henkilön asema voi vaihtua nopeasti sen vuoksi, että hän saattaa kielteisen turvapaikkapäätöksen ja maasta poistamispäätöksen jälkeen hakea uudestaan turvapaikkaa.

### 1.3 Laiton maassa oleskelu

Oleskelu Suomessa on laitonta silloin kun se ulkomaalaislain 40 §:ssä mainituissa tilanteissa ei ole laillista. Oleskelu voi olla laillista myös tietyissä laissa määritellyissä tilanteissa ilman oleskelulupaa kuten yllä mainittu turvapaikanhaku.

EU:n paluudirektiivissä<sup>4</sup> laitton oleskelu määritellään sellaiseksi oleskeluksi, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännösten 5 artiklan maahantulon edellytyksiä tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä jäsenmaassa. Määritelmä on laaja ja kattaa eri tilanteet, joissa EU:n ulkopuolisen maan kansalaisella ei ole oleskeluoikeutta unionin alueella.

Tavatessaan ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevan ulkomaalaisen, poliisi ryhtyy asian vaatimiin toimenpiteisiin. Kyse voi olla esimerkiksi sellaisesta kielteisen päätöksen saaneesta turvapaikanhakijasta, joka ei ole noudattanut hänelle annettua maastapoistamispäätöstä, tai henkilöstä, joka ei ole hakenut lainkaan viisumia tai oleskelulupaa tai jonka viisumin tai oleskeluluvan voimassaolo on umpeutunut.

Ulkomaalaislain 185 §:n mukaan ulkomaalaisrikkomuksesta tuomitaan sakkoon muun muassa ulkomaalainen, joka tahallaan oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa, tai joka tekee oikeudetta ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa.

### 1.4 Laiton maahanmuutto

Laiton maahanmuutto tapahtuu useimmiten laillisia maahantulokeinoja väärinkäyttäen. Esimerkiksi viisumia tai oleskelulupaa saatetaan hakea perusteella, joka ei vastaa maahantulon todellista tarkoitusta. Viisumivapausaikaa voidaan käyttää laittomaan työntekoon. Myös turvapaikkamenettelyyn voidaan hakeutua väärin tarkoituspäätöksen. Näennäisesti laillinen maahantulotapa voidaan saada aikaan salaamalla viranomaiselta

<sup>4</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi.

maahantulon todellinen tarkoitus ja antamalla asiaan liittyviä vääriä tietoja, mukaan lukien asiakirjaväärennökset.

## 1.5 Paperittomuus

Paperittomuus on yleiskielen käsite, jota käytetään usein synonyyminä laittomalle maassa oleskelulle. Paperittomuus-käsitettä käyttävät erityisesti järjestöt ja media. Käsite ei ole tarkkarajainen, vaan se pitää sisällään sekä henkilöt, jotka oleskelevat maassa ilman oleskeluoikeutta, että esimerkiksi EU-maiden kansalaiset, jotka eivät kuulu sosiaaliturvan piiriin. Käsitteen epämääräisyyden vuoksi se koetaan yleensä ongelmalliseksi viranomaiskiellessä. Tässä ohjelmassa paperittomuus-käsitettä käytetään ainoastaan viitattaessa suoraan asiaa käsittelevään hallitusohjelman kirjaukseen.

## 1.6 Ilman oleskeluoikeutta maassa olevat henkilöt

Tässä ohjelmassa henkilöihin, jotka oleskelevat maassa ulkomaalaislain laillista oleskelua koskevan 40 §:n vastaisesti, viitataan käsitteellä ”ilman oleskeluoikeutta (maassa) olevat henkilöt”. Ilman oleskeluoikeutta olevat henkilöt ovat joko sellaisia, joiden laillisen oleskelun edellytykset ovat päättyneet esimerkiksi kielteisen turvapaikkapäätöksen tai muun päätöksen johdosta tai henkilöitä, joiden maahantulo ei ole ollut laillista maahantulovaiheessa, eikä se ole myöhemmin muuttunut lailliseksi esimerkiksi turvapaikkahakemuksen jättämisen seurauksena.

## 2 MUUTTOLIIKETILANNE EUROOPAN UNIONISSA JA SUOMESSA

### 2.1 Laiton maahantulo ja oleskelu Euroopan unionin alueella

EU:n alueelle saavutaan pääasiassa laillisesti perhesyiden ja töiden vuoksi<sup>5</sup>, ja vain pieni osa ihmisistä saapuu laittomasti. EU:n ulkorajoilla rekisteröitiin rajanylityspaikkojen ulkopuolella vuonna 2019 noin 142 000 laitonta rajanylitystä. Määrä oli alhaisin kuuteen vuoteen. Laittomia rajanylityksiä EU:n alueelle rekisteröitiin pääasiassa Välimeren läntisellä, keskisellä ja itäisellä reitillä.<sup>6</sup> Vuonna 2019 tulijat olivat pääasiassa Afganistanin, Syyrian, Marokon ja Turkin kansalaisia sekä eri maiden kansalaisia Saharan etelänpuoleisesta Afrikasta.

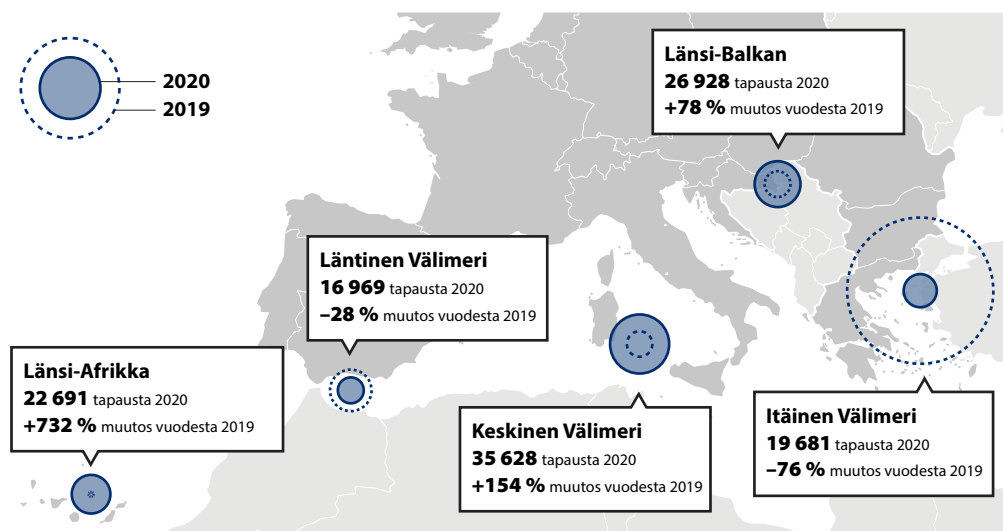
Vuonna 2020 EU:n ulkorajoilla rekisteröitiin rajanylityspaikkojen ulkopuolella noin 124 000 laitonta rajanylitystä. Itäisen ja läntisen Välimeren reiteillä laittomia rajanylityksiä rekisteröitiin edellisvuotta vähemmän. Syynä tähän arvioidaan olleen erityisesti koronapandemian vaikutus ihmisten liikkumiseen. Keskisen Välimeren reitillä tulijamäärä kasvoi, mutta pysyi edelleen alhaisena verrattuna vuosien 2016–2017 vastaavaan ajankohtaan. Myös Länsi-Balkanin reitillä tulijamäärä kasvoi. Vuoden 2020 loppua kohden kasvua oli erityisesti Kanariansaarille suuntautuvalla läntisen Afrikan reitillä. Tätä reittiä käyttävät erityisesti Marokon ja Saharan etelänpuoleisten maiden kansalaiset.

Frontexin mukaan vuonna 2019 EU:n ulkorajoilla havaittiin väärennetyin tai toiselle henkilölle kuuluvien asiakirjojen noin 5 700 henkilöä pyrkimässä EU:n alueelle. Vuonna 2020 vastaava lukumäärä oli noin 3 800.

5 Vuonna 2019 EU:n alueella oleskeli laillisesti noin 20,9 miljoonaa EU:n ulkopuolisten maiden kansalaista, mikä on noin 4,7 % EU:n väestöstä.

6 Läntisellä Välimeren reitillä tarkoitetaan lähinnä Marokosta Espanjaan suuntautuvaa merireittiä, keskisellä lähinnä Libyasta Italiaan ja itäisellä lähinnä Turkista Kreikkaan suuntautuvaa merireittiä.

**Kuva 1.** Laittomien rajanylitysten määrät EU:n alueelle vuosina 2019 ja 2020



Lähde: Frontex 2021.

Laittomien rajanylitysten ja Välimeren hukkuneiden määrät korreloivat keskenään. Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestö IOM<sup>7</sup>:n mukaan vuonna 2016 Välimerellä hukkui yli 5 100 henkilöä. Ylitysten ja yritettyjen ylitysten määrät Välimerellä ovat sittemmin laskeneet ja siten myös hukkuneiden määrät. Vuonna 2019 kuitenkin lähes 1 900 ja vuonna 2020 lähes 1 400 henkilöä hukkui ylittäessään Välimerta. Järjestön mukaan Välimeren on vuodesta 2014 alkaen hukkunut ainakin 19 200 henkilöä.<sup>8</sup>

Koronapandemia on osoittanut, kuinka nopeasti ihmissalakuljettajat ja -kauppiat kykenevät mukauttamaan toimintatapojaan. Tiukentuneen rajavalvonnan vuoksi reittejä on vähemmän. Käyttöön on otettu vaarallisempia reittejä, joilla riskit ihmishenkien menettämiseen ovat suuret. Kun matkustusrajoituksia aletaan purkaa, on odotettavissa, että myös laittomat rajanylitykset EU:n ulkorajoilla lisääntyvät. Pandemian kielteiset vaikutukset talouteen ja työllisyyteen voivat ajaa yhä useampia ihmisiä liikkeelle.

On arvioitu, että Euroopassa oleskeli vuonna 2017 3,9–4,8 miljoonaa henkilöä ilman oleskeluoikeutta. Pääosa henkilöistä oleskeli Saksassa, Isossa-Britanniassa, Ranskassa ja Italiassa.<sup>9</sup> Eurostatin tilaston mukaan vuonna 2019 EU:n alueella tavattiin noin 630 000

<sup>7</sup> Internatiol Organization for Migration

<sup>8</sup> Tarkemmat tilastotiedot saatavissa osoitteessa: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

<sup>9</sup> KRP, Julia Jansson: Varjolyhteiskunta valokeilassa – Turvapaikkajärjestelmästä poistetut ja kadonneet henkilöt. Kadonneet-projektin strateginen loppuraportti 2019, POL-2019-681382019, s. 23.



henkilöä ilman oleskeluoikeutta. Pääosa heistä tavattiin Saksassa, Kreikassa, Ranskassa ja Espanjassa. Yli puolet heistä oli nuoria miehiä ja he olivat pääosin Afganistanin, Marokon, Ukrainan ja Syyrian kansalaisia.

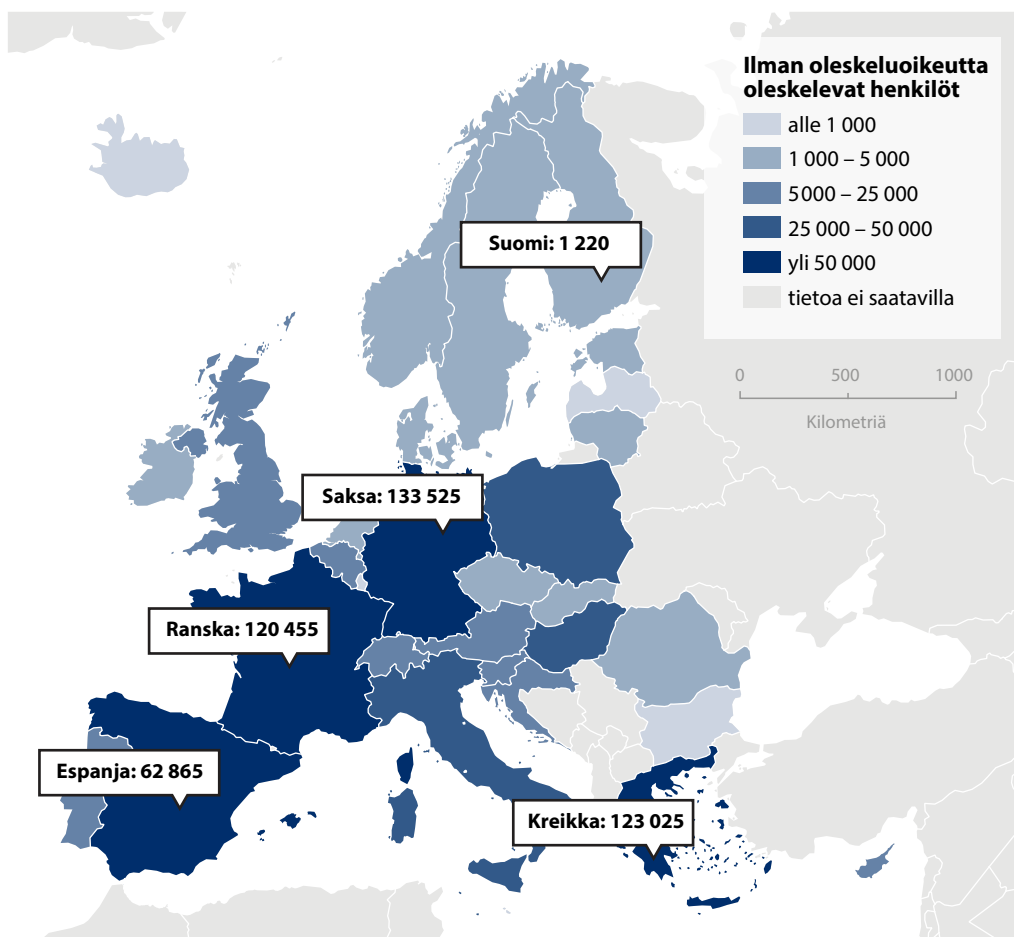
Muissa Pohjoismaissa arviot ilman oleskeluoikeutta maassa olevien määristä vaihtelevat. Saatujen tietojen mukaan Norjassa selvitettiin turvapaikkajärjestelmästä kadonneiden turvapaikanhakijoiden olinpaikkaa vuonna 2017.<sup>10</sup> Tuolloin arvioitiin, että heitä oleskeli maassa korkeintaan 400. Tanskassa arvioidaan olevan tuhansia, mahdollisesti jopa kymmeniätuhansia kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen ilman oleskeluoikeutta maahan jääneitä. Ruotsi ei ole arvioissaan eritellyt kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita muista ilman oleskeluoikeutta maassa olevista. Vuonna 2017 ilman oleskeluoikeutta maassa olevien määrän arvioitiin olevan 20 000 ja 50 000 välillä<sup>11</sup>. Koska ilman oleskeluoikeutta Pohjoismaissa oleskelevien määriä ei ole selvitetty samoilla kriteereillä, eivät arviot lukumääristä ole vertailukelpoisia keskenään. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että Ruotsissa oleskelee ilman oleskeluoikeutta olevia henkilöitä huomattavasti muita Pohjoismaita enemmän.

---

10 Politiet. Politiets utlendingsenhet 2017: Försvunnet. Asylsøkere som forsvinner fra kjente adresser.

11 SOU 2017:93 (Klarlagd identitet – om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av resehandlingar).

**Kuva 2.** Ilman oleskeluoikeutta tavatut kolmannen maan kansalaiset EU- ja EFTA-jäsenmaissa vuonna 2019



Lähde: Eurostat (migr\_eipre).

## 2.2 Turvapaikanhaku Euroopan unionin alueella

Vuonna 2019 EU:ssa jätettiin lähes 700 000 turvapaikkahakemusta, mikä on moninkertainen määrä verrattuna alueelle laittomasti saapuneiden määrään. Syitä tähän ovat muun muassa hakijoiden saapuminen EU:n alueelle viisumivapaista maista,<sup>12</sup> uusintahakemukset, hakijoiden edelleen liikkuminen jäsenmaasta toiseen sekä se, että henkilöt ovat tulleet alueelle laillisesti viisumilla tai oleskeluluvalla, joko tosiasiallisena tarkoituksenaan tulla hakemaan turvapaikkaa, tai päätös turvapaikan hakemisesta on tehty vasta alueelle

<sup>12</sup> Vuonna 2019 viisumivapaista maista, pääasiassa Venezuelasta, Kolumbiasta, Georgiasta ja Albaniasta, saapuneiden turvapaikanhakijoiden määrä oli 27 prosenttia.

saapumisen jälkeen. Eniten turvapaikkahakemuksia jätettiin Saksassa, Ranskassa, Espanjassa, Kreikassa ja Italiassa. Vuoden 2020 aikana turvapaikanhakijoiden määrä oli edeltäviä vuosia pienempi koronapandemian vuoksi.

Euroopan komission mukaan vain noin 30 prosenttia turvapaikanhakijoista katsottiin olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa vuonna 2019. Tämä on merkittävä muutos verrattuna vuosiin 2015–2016, jolloin EU:n alueelle saapui Syyriasta paljon sotaa pakenevia turvapaikanhakijoita, joille myönnettiin kansainvälistä suojelua.<sup>13</sup>

## 2.3 Paluutilanne Euroopan unionissa

Vuonna 2019 EU:ssa oleskeli noin 491 000 henkilöä, jotka oli määrätty poistumaan EU:n alueelta. Lähes neljäsosa näistä päätöksistä tehtiin Ranskassa. Seuraavaksi eniten päätöksiä tehtiin Kreikassa, Saksassa ja Espanjassa. Maastapoistamispäätöksiä tehtiin vuosina 2018 ja 2019 eniten Ukrainan, Marokon, Albanian, Afganistanin, Algerian ja Pakistanin kansalaisille.

Vuonna 2019 noin 142 000 maastapoistamispäätöksen saanutta kolmannen maan kansalaista palasi tai palautettiin EU:n ulkopuolelle, mikä tarkoittaa sitä, että 29 prosenttia maastapoistamispäätöksen saaneista poistui tosiasiallisesti EU:n alueelta. Eniten palasi omaehtoisesti tai palautettiin Ukrainan, Albanian, Marokon ja Georgian kansalaisia. EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin tukemissa palautusoperaatioissa palautettujen määrä on kasvanut ja oli lähes 16 000 vuonna 2019.

## 2.4 Laiton maahantulo Suomeen

Vuonna 2019 Maahanmuuttovirastolle jätettiin yli 71 000 oleskelulupahakemusta, pääasiassa työnteon, opintojen ja perhesiteen perusteella. Vuonna 2019 Maahanmuuttovirasto myönsi lähes 38 000 ensimmäistä oleskelulupaa Suomeen. Lupia myönnettiin perhesiteen perusteella hieman yli 10 000, työnteon perusteella noin 9 500 ja opintojen perusteella yli 5 000. Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettiin alle 3 000 lupaa. Koronapandemian vuoksi vuonna 2020 sekä hakijamäärät että myönnettyjen lupien määrät olivat selkeästi vuotta 2019 vähäisempiä.

Suomen rajat on viime vuosina ylitetty noin 60 miljoonaa kertaa vuodessa. Ylityksistä pääosa tapahtuu Schengen-alueen sisärajoilla. Laittomien rajanylitysten määrät Suomeen

<sup>13</sup> Vuonna 2016 kansainvälistä suojelua myönnettiin 56 %:lle turvapaikanhakijoista.

ovat perinteisesti matalia, sillä Suomi ei sijaitse Eurooppaan suuntautuvien pääasiallisten muuttoliikereittien varrella.

Vuonna 2019 laiton maahantulo Schengen-alueen kautta Suomeen jatkui edellisvuoden tapaan määrällisesti maltillisena. Koronapandemian vuoksi maaliskuussa 2020 käyttöön otettujen sisärajatarkastusten voimaantumisen jälkeen määrät ovat kokonaisuudessaan olleet entistäkin alhaisemmalla tasolla. Sisärajaliikenne ylipäänsä on ollut pandemian johdosta käyttöön otetuista rajatarkastuksista ja tiukennetuista maahantulosäännöksistä joutuessa huomattavasti normaalia vähäisempää. Olenaisiin Suomeen sisärajojen kautta kohdistuvan laittoman maahantulon<sup>14</sup> reitti on itäisen Välimeren reitti. Tätä reittiä käyttävät pääasiassa turvapaikkaa EU:n alueelta hakevat, jotka jatkavat manner-Kreikasta muualle Schengen-alueelle väärin asiakirjojen avulla. Jo pidemmän aikaa voimassa ollut keskeisten kauttakulkumaiden sisärajavalvonta hillitsee kuitenkin maateitse tapahtuvaa laitonta maahantuloa. Suomeen kohdistuvasta sisärajaliikenteen laittomasta maahantulosta merkittävän osan muodostaa sisärajalentojen ohella lauttaliikenne Ruotsista ja Virosta.

Vuonna 2019 Suomen ulkorajoilla laittoman maahantulon tilanne jatkui maltillisena. Itärajan rajanylityspaikoilla havaittiin kymmenen laitonta rajanylitystä Venäjältä Suomeen ja maastorajalla niin ikään kymmenen. Lentoliikenteessä laiton maahantulo jatkui vuonna 2019 edellisvuotta rauhallisempaan. Laittomia rajanylittäjiä oli yhteensä 29. Sen sijaan laillisten maahantulotapojen väärinkäyttöön liittyvä transit-lentojen väärinkäyttö<sup>15</sup> jatkoi kasvuaan, kun vuoden aikana havaittiin 129 transit-lentoja väärinkäyttäneitä henkilöä.

Vuonna 2020 ulkorajaliikenteen matkustusrajoitusten aikana laiton maahantulo rajanylityspaikkojen kautta on ollut käytännössä pysähdyksissä. Ainoat havaitut laittomat rajanylitykset ovat tapahtuneet Venäjän vastaisella maastorajalla. Laillisten maahantulotapojen väärinkäyttöön liittyen lentoliikenteessä on rajoitusten voimassaoloaikana havaittu normaaliaikaan verrattuna vähäinen määrä transit-lennoin saapuneita.

Laittoman maahantulon järjestämiseen liittyviä esitutkintoja on vuosina 2019–2020 avattu noin 70–80 vuodessa. Muita laittomaan maahantuloon liittyviä rikoksia ovat esimerkiksi väärennys, väärän henkilötiedon antaminen, ulkomaalaisrikkomus, maahantulokiellon rikominen, ihmiskauppa, paritus, työnantajan ulkomaalaisrikkomus, kiskonnantapainen työsyryntä ja luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö.

---

14 Schengen-alueelta Suomeen kohdistuvaa laitonta maahantuloa ei sisärajavalvonnan puuttuessa voida aukottomasti seurata. Kuitenkin viitteitä tilanteesta voidaan saada perustuen turvapaikanhakijoiden kertomuksiin heidän reiteistään ja käytetyistä toimintatavoista.

15 Transit-lennoilla Helsinki-Vantaan lentoasemalle saapuvia ja jatkolentonsa käyttämättä jättäneitä henkilöitä ei luokitella laittomiksi maahantulijoiksi, vaan kategoriaan ”laillisten maahantulotapojen väärinkäyttö”.

## 2.5 Turvapaikanhaku Suomessa

Turvapaikanhakijamäärät ovat laskeneet Suomessa viime vuosina. Vuonna 2019 Suomessa laitettiin vireille 4 550 turvapaikkahakemusta. Hakemuksista 2 467 oli ensimmäisiä hakemuksia. Eniten ensimmäisiä turvapaikkahakemuksia jättivät Venäjän, Afganistanin ja Turkin kansalaiset. Vuonna 2020 Suomessa rekisteröitiin 3 209 turvapaikkahakemusta, joista 1 275 oli ensimmäisiä hakemuksia. Määrä on selkeästi edeltäviä vuosia pienempi.

Turvapaikanhakijat saapuvat maahan pääasiallisesti ilman maahantuloon edellytettäviä asiakirjoja ja usein salakuljettajien avustamina. Osa turvapaikanhakijoista saapuu maahan laillisesti, pääasiassa Suomen myöntämällä viisumeilla tai viisumivapaasti. Vuonna 2019 Suomen myöntämällä viisumilla Suomeen saapui arviolta reilut parisataa turvapaikanhakijaa, pääasiassa Venäjältä, Turkista ja Iranista. Jos viisumi saadaan vilpillisesti, on Suomi useimmiten vain kauttakulkumaa muualle EU:iin. Muihin jäsenmaihiin saatetaan myös pyrkiä matkustamaan suoraan Suomen myöntämällä viisumilla. Yhden jäsenmaan myöntämät viisumit ovat merkityksellisiä koko EU:n kannalta.

Uusintahakemusten osuus kaikista jätetyistä turvapaikkahakemuksista on ollut viime vuosina 45–60 prosenttia. Pääosan uusintahakemuksista ovat jättäneet Irakin, Somaalian ja Afganistanin kansalaiset. Uusintahakemuksilla tarkoitetaan turvapaikkahakemusta, jonka hakija tekee saatuaan lainvoimaisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta aikaisemmin tekemänsä kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen.

## 2.6 Paluu kotimaahan

Henkilön, jolla ei ole oleskeluoikeutta Suomessa, edellytetään poistuvan maasta. Vapaaehtoinen paluu on ensisijainen vaihtoehto maasta poistumiseksi. Suomesta on vuosien 2015–2020 aikana palannut Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestö IOM:n avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmassa 5 420 ihmistä lukuisiin eri maihin. Eniten palaajia on ollut Irakiin, Albaniaan, Afganistaniin ja Venäjälle.<sup>16</sup> Avustettujen vapaaehtoisten palaajien määrä on pienentynyt merkittävästi viime vuosina: esimerkiksi vuonna 2016 avustettuja palaajia oli 2 113, kun vuonna 2020 vastaava luku oli 217. Kaikki vapaaehtoiset palaajat eivät palaa avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelman kautta: esimerkiksi vuonna 2016 Irakiin palasi vapaaehtoisesti Suomen viranomaisten järjestämällä charter-lennoilla noin 1 400 palaajaa.

16 Irakiin 3 570, Albaniaan 374, Afganistaniin (2016 alkaen) 221 ja Venäjälle 208.

Poliisiin täytäntöön panema palautus toteutetaan joko valvottuna tai saatettuna. Valvottuna toteutettavassa palautuksessa poliisi tai rajatarkastusviranomainen valvoo, että henkilö poistuu Suomesta. Saattamalla tapahtuva palauttaminen tarkoittaa puolestaan sitä, että poliisi saattaa maastapoistamispäätöksen saaneen henkilön päätöksessä mainittuun kohdemaahan.

Vuonna 2019 Suomesta palautettiin poliisin toimesta yhteensä 2 656 henkilöä, joista 421 saatettuina. Eniten poliisiin täytäntöön panemina palautettiin henkilöitä, jotka olivat syyllistyneet rikoksiin, mukaan lukien maahantulokieltoa rikkoneet. Koronapandemia vaikeutti olennaisesti palautusten järjestämistä keväällä 2020. Saattamalla tehdyt palautukset keskeytettiin pääosin maaliskokuun ajaksi. Palautusten valmistelua, kuten henkilöllisyyden tunnistamista, jatkettiin kuitenkin normaalisti ja joitakin yksittäisiä palautuksia pystyttiin toteuttamaan. Vuonna 2020 poliisi palautti yhteensä 2 127 henkilöä, joista 205 saatettuina. Vuonna 2020 palautuksia pantiin eniten täytäntöön Viroon ja Venäjälle. Palautuksia Somaliaan ja Afganistaniin toteutetaan pieninä määrinä. Irakiin on syksyn 2018 jälkeen palautettu joitakin rikoksiin syyllistyneitä.

## 2.7 Ilman oleskeluoikeutta Suomessa olevat henkilöt

Ilman oleskeluoikeutta Suomessa oleskelevien henkilöiden määrän arvioiminen on vaikeaa. Jonkinlaisen arvion ilmiöstä saa tarkastelemalla ulkomaalaisrikkomusten määriä, sillä suuri osa ulkomaalaisrikkomukseen syyllistyneistä oleskelee maassa ilman oleskeluoikeutta.<sup>17</sup> Vuosina 2018 ja 2019 ulkomaalaisrikkomuksia ja maahantulokiellon rikkomisia kirjattiin molempina vuosina hieman yli 2 000, kun taas vuonna 2020 niitä kirjattiin yhteensä noin 2 500.<sup>18</sup> Maahantulokieltoa rikkovat EU-kansalaiset saapuvat Suomeen pääosin lähi-alueilta, erityisesti Virosta, ja he syyllistyvät usein maassa ollessaan myös muihin rikoksiin kuin maahantulokiellon rikkomiseen.<sup>19</sup>

Arvioiden mukaan merkittävä osa ilman oleskeluoikeutta maassa olevista on vuosina 2015–2016 turvapaikanhakijoina maahan tulleita. Poliisissa vuonna 2019 toteutetun Kadonneet-projektin arvion mukaan Suomessa oleskeli tuolloin noin 220–900 henkilöä,

<sup>17</sup> Ulkomaalaisrikkomukseen voi syyllistyä myös esimerkiksi työskentelemällä ilman lainmukaista oikeutta tehdä töitä Suomessa, vaikka oleskelu sinällään olisi laillista. EU-kansalainen voi syyllistyä ulkomaalaisrikkomukseen jättämällä rekisteröimättä yli 3 kuukautta kestävänsä oleskelunsa.

<sup>18</sup> Ulkomaalaisrikkomuksia kirjattiin vuonna 2018 yhteensä 2 049 kappaletta (ml. maahantulokiellon rikkomiset). Vuonna 2019 ulkomaalaisrikkomuksia kirjattiin yhteensä 1 495 ja maahantulokiellon rikkomisia 558. Vuonna 2020 vastaavat lukumäärät olivat 2 109 ja 434. Kyse on kirjattujen rikkomusten lukumäärästä, jolloin on mahdollista, että yksi henkilö on voinut syyllistyä toistuvasti rikkomuksiin. Rikkomusten määrän kasvu vuonna 2020 on huomionarvoista ottaen huomioon se, että liikkumista sisärajojen yli rajoitettiin koronapandemian vuoksi.

<sup>19</sup> Maahantulokieltoon määrättyjä ulkomaalaisia tavattiin Suomessa vuonna 2020 yhteensä 434. Heistä virolaisia oli 247.

jotka olivat saaneet kielteisen turvapaikkapäätöksen ja maastapoistamispäätöksen, mutta he eivät olleet poistuneet maasta.<sup>20</sup> Kuntaliitto arvioi kesällä 2020 heidän määräkseen yhteensä noin 700–1 100 henkilöä.<sup>21</sup> Näitä henkilöitä ei myöskään oltu onnistuttu poistamaan maasta viranomaistoimin. Poistamisen estyminen voi johtua esimerkiksi siitä, että kolmas maa ei ota heitä vastaan tai ottaa vastaan vain harvakseltaan pieniä määriä palautettavia. Syynä voi olla myös se, että henkilöt pyrkivät välttämään maasta poistamistaan piileskelemällä viranomaisilta tai vastustamalla fyysisesti palautusta niin, ettei heitä voida palauttaa normaalilla reittilennolla valvottuna. Kielteisen oleskelulupapäätöksen saanut henkilö voi halutessaan aina palata kotimaahansa. Tiettyjen kolmansien maiden haluttomuus vastaanottaa kansalaisiaan koskee ainoastaan viranomaistoimin palautettavia.

Maahanmuuttoviraston mukaan vuosina 2015–2016 tulleita turvapaikanhakijoita on vastaanottojärjestelmässä vuoden 2020 lopulla noin 4 000 henkilöä. He ovat saaneet kielteisen turvapaikkapäätöksen, mutta tehneet sen jälkeen uusintahakemuksen tai -hakemuksia ja pysyneet sen vuoksi vastaanottojärjestelmässä. He oleskelevat maassa laillisesti siihen asti, kunnes turvapaikka-asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispäätös. On todennäköistä, että osa vastaanottojärjestelmässä nyt olevista päätyy oleskelemaan maassa ilman oleskeluoikeutta.<sup>22</sup>

Vuosina 2015–2016 turvapaikkaprosessissa oli järjestelmän ruuhkautumisen vuoksi eräitä laadullisia ongelmia. Ongelmakohtat tunnistettiin sekä Maahanmuuttoviraston omassa selvityksessä että ulkopuolisessa riippumattomassa selvityksessä.<sup>23</sup> Tunnistetut ongelmat ovat viivästyttäneet tuolloin tulleiden hakijoiden prosessia ja osin johtaneet uusintahakemusten tekemiseen. Ongelmakohtiin puututtiin ja nykyisellään muutoksenhakutuomioistuimiin toimitettujen hakemusten laintulkinta- tai menettelyvirheiden osuus kaikista päätöksistä on alle kaksi prosenttia.

Turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän ulkopuolella olevat kielteisen turvapaikkapäätöksen ja maastapoistamispäätöksen saaneet henkilöt, jotka eivät ole poistuneet maasta, ovat usein heikossa yhteiskunnallisessa asemassa. Useat heistä ovat asuneet Suomessa

20 KRP, Julia Jansson: Varjoyhteiskunta valokeilassa – Turvapaikkajärjestelmästä poistetut ja kadonneet henkilöt. Kadonneet-projektin strateginen loppuraportti 2019, POL-2019-681382019.

21 Kuntaliiton selvitys ”Kielteisen turvapaikkapäätöksen saamisen jälkeen Suomeen oleskelemaan jääneitä henkilöitä tavataan noin 30 prosentissa kuntia”, 9.7.2020. Saatavissa osoitteessa: <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2020/kielteisen-turvapaikkapaatoksen-saamisen-jalkeen-suomeen-oleskelemaan-jaaneita>

22 Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 14 a §:n perusteella ulkomaalaisella on oikeus saada vastaanottopalveluja siihen saakka, kunnes hän poistuu maasta. Jos henkilö ei ole halukas poistumaan maasta avustettuna vapaaehtoisesti, hänelle annetaan vastaanottopalveluja enintään 30 päivää sen jälkeen, kun maastapoistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi ja poliisi on ilmoittanut vastaanottokeskukselle, ettei maasta poistaminen ole viranomaistoimin mahdollista.

23 Owlgroup: Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys, 27.6.2019. Saatavissa osoitteessa: <https://intermin.fi/documents/1410869/3723692/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019/60bd290f-ffbd-2837-7f82-25fb-68fe172c/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019.pdf>

jo vuosia, eikä heidän tilanteeseensa ole näkyvillä nopeita muutoksia. Haavoittuvuutensa vuoksi henkilöt voivat altistua ihmiskaupalle tai muulle hyväksikäytölle taikka syrjäytyä ja ajautua tekemään rikoksia. Pääosa heistä asuu pääkaupunkiseudulla, jonne monet siirtyvät Suomen muista kunnista. Kuntaliiton selvityksen<sup>24</sup> mukaan joukossa on lapsiperheitä, sairaita, vammaisia ja lähes luku- ja kirjoitustaidottomia. Lapsiperheitä on Kuntaliiton arvion mukaan 30–50. Helsingin Diakonissalaitos puolestaan arvioi, että pelkästään pääkaupunkiseudulla elää satoja lapsia ilman oleskeluoikeutta.

Muita ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevia ovat muun muassa henkilöt, jotka eivät hae lainkaan turvapaikkaa tai oleskelulupaa, koska he eivät aio jäädä Suomeen tai koska he tietävät, etteivät edellytykset turvapaikan tai oleskeluluvan saantiin täytyisi. Jotkut saattavat jäädä oleskelemaan Suomeen ilman oleskeluoikeutta, koska heidän oleskelulupansa tai viisuminsa voimassaolo on umpeutunut, eikä uudelle luvalla ole ollut perusteita. Henkilön oleskelu saattaa olla laitonta myös tilanteessa, jossa hän epähuomiossa ei ole hakenut jatkolupaa ajallaan. Tällöin hän ei syyllisty ulkomaalaisrikkomukseen, joka edellyttää tahallisuutta.

---

24 Kuntaliiton selvitys ”Kielteisen turvapaikkapäätöksen saamisen jälkeen Suomeen oleskelemaan jääneitä henkilöitä tavataan noin 30 prosentissa kuntia”, 9.7.2020. Saatavissa osoitteessa: <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2020/kielteisen-turvapaikkapaatoksen-saamisen-jalkeen-suomeen-oleskelemaan-jaaneita>



## 3 TOIMINTAOHJELMAN LÄPILEIKKAAVAT PERIAATTEET

### 3.1 Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen

Perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat kaikille ihmisille yhtäläisesti perustuen ihmisille kuuluvaan ihmisarvoon. Julkisen vallan velvollisuuksiin kuuluu paitsi ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja suojeleminen, myös niiden aktiivinen toteuttaminen ja turvaaminen.<sup>25</sup> Tätä toteutetaan perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla ja aktiivisilla toimilla käytäntöjen ja lainsäädännön muuttamiseksi.

Useimpien ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien osalta ei lähtökohtaisesti tehdä erottelua oman maan kansalaisten ja muiden ihmisten välillä. Myös Suomessa perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti kaikille Suomessa oleskeleville, eikä eroa tehdä oleskelun luonteen perusteella. Oikeus liikkua maassa vapaasti ja valita asuinpaikkansa on kuitenkin rajattu Suomen kansalaisille ja Suomessa laillisesti oleskeleville ulkomaalaisille.

Valtion suvereniteettiin kuuluu oikeus määrittää, keitä se päästää alueelleen. Maahanmuuton hallinnassa tulee kuitenkin ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksien suoja, kuten esimerkiksi oikeus perhe-elämän kunnioitukseen. Maahantuloa ja maassa oleskelua koskevia ehtoja on sovellettava syrjimättömästi. Poikkeuksen valtioiden oikeuteen kontrolloida maahantulijoita muodostaa oikeus kansainväliseen suojeluun.

Oikeus hakea ja saada suojelua toisesta valtiosta omassa kotimaassa tapahtuvaa vainoa vastaan on tunnustettu YK:n yleismaailmallisessa ihmisoikeusjulistuksessa ja Geneven pakolaissopimuksessa. Pakolaisoikeuden ytimeen kuuluu niin kutsuttu palautuskielto (*non-refoulement*), jonka mukaan ketään ei saa palauttaa maahan, jossa häntä voisi uhata vaino, kidutus tai muu epäinhimillinen kohtelu. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että valtioiden tulee tutkia jokaisen turvapaikkaa hakevan tai palautuskieltoon vetoavan kohdalla se, voiko henkilö palautettaessa joutua kielletyn kohtelun vaaraan. Palautuskielto on huomioitu myös Suomen perustuslaissa.

EU on vahvistanut oikeutta kansainväliseen suojeluun tunnustamalla oikeuden turvapaikkaan Euroopan perusoikeuskirjassa ja säätämällä myös turvapaikkaa täydentävästä

---

<sup>25</sup> Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

toissijaisesta suojelusta.<sup>26</sup> Geneven pakolaissopimusta on ajoittain kritisoitu siitä, että sen pakolaismääritelmä, joka edellyttää tiettyihin henkilökohtaisiin syihin perustuvan vainon osoittamista, soveltuu huonosti nykypäivän konflikteihin ja katastrofeihin, jotka pakottavat ihmisiä jättämään kotimaansa ja hakemaan suojelua muualta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltoa koskevan säännöksen on katsottu soveltuvan palautustapauksiin riippumatta siitä, onko henkilö hakenut turvapaikkaa vai ei. Kidutuksen kieltoa koskeva säännös sisältyy myös useisiin muihin ihmisoikeussopimuksiin sekä Suomen perustuslakiin. Kielto on ehdoton. Siitä ei voi poiketa eikä sitä voi rajoittaa millään perusteella edes poikkeusoloissa tai vakavan kansalliseen turvallisuuteen tai toisen henkilön elämään kohdistuvan uhan perusteella.<sup>27</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjassa kielletään myös ulkomaalaisten kollektiivinen joukkokarkotus.

Pääsääntöisesti ihmisoikeussopimuksissa suojatut oikeudet eivät ole ehdottomia, vaan niitä on mahdollista rajoittaa. Yleisesti rajoitusten tulee perustua lakiin, niillä tulee olla hyväksyttävissä tavoitteita ja rajoitusten on myös oltava välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa. Käytännössä kyse on oikeudenmukaisen tasapainon löytämisestä yksilön oikeuden ja kilpailevien tavoitteiden, kuten toisten ihmisten oikeuksien suojaamisen tai valtion muiden intressien välillä.

Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tunnistaminen on ensiarvoisen tärkeää, sillä heillä on usein oikeus ja tarve erityiseen tukeen tai palveluihin. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi lapset, ihmiskaupan uhrin ja kidutuksen tai sukupuolittuneen väkivallan uhrin. Muita erityisesti huomioitavia ryhmiä ovat esimerkiksi vammaiset henkilöt ja henkilöt, joiden terveydentila on heikko, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt ja tiettyihin syrjittyihin vähemmistöryhmiin kuuluvat, kuten esimerkiksi romanit tai kansalaisuudettomat henkilöt. Useita näistä haavoittuvista ryhmistä koskevat omat kansainväliset sopimusvelvoitteensa, kuten esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus ja YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista sekä Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja ihmiskaupan vastaiset sopimukset.

<sup>26</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirjaa koskevien selitysten mukaan 18 artikla perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklaan, joka vuorostaan velvoittaa unionin noudattamaan pakolaisten oikeusasemaa koskevaa Geneven yleissopimusta, jonka kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat ratifioineet.

<sup>27</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on alleiviivannut, että kidutuksen kielto pohjautuu kaikkein perustavanlaatuisimpiin demokraattisen yhteiskunnan arvoihin, minkä vuoksi siitä on pidettävä kiinni myös vaikeissa olosuhteissa ja riippumatta yksilön omasta käyttäytymisestä. *Gäfgen v. Saksa* (2297805) 1.6.2010.

Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun yhteydessä olennaisia huomioon otettavia perus- ja ihmisoikeuksia ovat edellä mainittujen turvapaikanhaun ja palautuskiellon lisäksi *esimerkiksi*:

- lapsen edun ensisijaisuuden periaate (kaikessa lapsia koskevassa päätöksenteossa),
- oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (turvaamistoimet, etenkin säilöönoton ehdoton välttämättömyysedellytys ja viimesijaisuus),
- yksityiselämän ja henkilötietojen suoja (esimerkiksi rekisteröinnit, seulonta, kotietsintä),
- perhe-elämän suoja (jos henkilöllä perheenjäseniä Suomessa),
- oikeus tietoon (prosessin kaikissa vaiheissa ja tavalla, jonka henkilö ymmärtää),
- oikeus välttämättömään huolenpitoon (siinäkin tapauksessa, että oleskelu maassa on laitonta),
- omaisuuden suoja (säilöönoton ja palautusten yhteydessä),
- oikeus saada hallintoasia vireille (lupamenettelyt),
- oikeus saada asia käsitellyksi viivytyksettä, mutta asianmukaisesti (lupamenettelyt),
- oikeus saada perusteltu päätös (lupamenettelyt),
- oikeus saada asia riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi (lupamenettelyt),
- rikoksen uhrin oikeus oikeussuojaan sekä
- syrjimättömyys (erityisesti ulkomaalaisvalvonnassa, mutta myös muutoin).

Hyvän hallinnon vaatimukset velvoittavat viranomaista asiakkaan taustasta riippumatta.

**Toimenpide 1** *Huomioidaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen kaikissa toimissa liittyen laittoman maahantulon ja maassa oleskelun torjuntaan.*

## 3.2 Ihmiskaupan ilmitulon edistäminen ja haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen

Ihmiskaupan uhriksi joutuu Suomessa usein henkilö, joka on haavoittuvassa asemassa joutuen joko henkilökohtaisesta ominaisuudestaan, kuten sairaudesta tai vammasta, tai heikosta yhteiskunnallisesta asemasta. Ilman oleskeluoikeutta maassa olevat henkilöt tai henkilöt, joilla on epävarmuuksia oleskelulupansa suhteen, ovat korostuneessa vaarassa

joutua hyväksikäytetyiksi tai jopa ihmiskaupan uhreiksi. Toistaiseksi heidän määränään ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä on kuitenkin ollut vähäinen.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on ihmiskaupan uhrien lakisääteisestä auttamisesta vastaava viranomaisen. Auttamisjärjestelmään hakeutuvien määrät ovat olleet noussussa: vuonna 2019 avunpyyntöjä tehtiin 303 ja vuonna 2020 394.

On vaikea arvioida, johtuuko asiakasmäärien kasvu tietoisuuden lisääntymisestä vai tapausten määrän kasvusta. Tavallisimmin avun tarpeesta ilmoittaa turvapaikanhakijoiden kohdalla vastaanottokeskus, Maahanmuuttovirasto tai avustaja. Muiden kuin turvapaikanhakijoiden kohdalla avun tarpeesta ilmoittaa useimmiten uhri itse tai järjestö. Vuonna 2019 uhrin itsensä tekemiä ilmoituksia kirjattiin 39 ja vuonna 2020 näitä kirjattiin 70.

Jonkin verran auttamisjärjestelmään ohjautuu tai ohjataan turvapaikkahakemukseensa useamman kerran kielteisen päätöksen saaneita. Mikäli he eivät ole ihmiskaupan uhreja, keinoja heidän auttamisekseen tämän järjestelmän piirissä ei ole, sillä järjestelmä ei auta yksinomaan oleskelulupa-asioissa, eikä auttamisjärjestelmän myöntämä enintään kuuden kuukauden harkinta-aika muuttaisi tilannetta heidän kohdallaan.<sup>28</sup>

Tavallisimmin ihmiskauppa ilmenee työntekijän hyväksikäyttönä tai seksuaalisena hyväksikäyttönä. Se voi olla myös pakkoavioliittoja tai kerjäämisessä taikka rikollisessa toiminnassa hyväksikäyttöä. Eniten Suomessa on tunnistettu työvoiman hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskaupaa, jossa yleensä ulkomaalainen uhri on alistettu tekemään työtä huonoilla ehdoilla ja usein ihmisarvoa loukkaavissa olosuhteissa. Ihmiskauppa on myös alati muuttuva ilmiö, ja siitä tulee jatkuvasti ilmi uusia ilmenemismuotoja, kuten etuuspetoksiin (benefit fraud) ja identiteettivarkauteen liittyvää ihmiskaupaa. Näissä tilanteissa uhria pidetään köyhyydessä ja ihmisarvoa loukkaavissa olosuhteissa, jotta hyväksikäyttäjää voi kerätä uhrille maksettavat palkat tai muut etuudet ja ottaa esimerkiksi lainoja uhrin nimissä. Ihmiskauppa on ennen kaikkea talousrikollisuutta ja se tuottaa merkittävää rikoshyötyä tekijälleen.

Ihmiskaupan uhrille, joka on Suomessa laittomasti, voidaan esitutkintaviranomaisten tai auttamisjärjestelmän toimesta antaa maksimissaan kuuden kuukauden harkinta-aika, jonka aikana uhrilla on mahdollisuus toipua kokemuksistaan ja päättää, haluaako hän ryhtyä yhteistyöhön viranomaisten kanssa häneen kohdistuneen ihmiskaupparikoksen selvittämiseksi. Harkinta-ajan puitteissa tapahtuva oleskelu on laillista, eikä henkilöä poisteta sen aikana maasta. Ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää oleskelulupa ihmiskaupan uhriksi joutumisen perusteella. Oleskelulupa voidaan myöntää myös sellaiselle laittomasti

---

28 Ulkomaalaislain 52 b § (Harkinta-aika ilman oleskeluoikeutta maassa olevalle ihmiskaupan uhrille).

maassa oleskelleelle ja työskennelleelle, jonka tapaukseen liittyy erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot tai joka on ollut alaikäinen laittomasti työskennellessään.<sup>29</sup> Viimeksi mainitun luvan käyttö on ollut melko vähäistä.

Ihmiskauppa on pitkälti piilorikollisuutta ja rikosentekijän lisäksi myös uhri saattaa pyrkiä pysyttelemään viranomaisten ulottumattomissa. Ihmiskaupan uhrit eivät välttämättä uskalla hakeutua viranomaisavun piiriin tai tehdä rikosilmoitusta. Uhrit saattavat pelätä rikosentekijöiden kostotoimenpiteitä, suhtautuvat epäluuloisesti viranomaisiin tai he eivät tunne omia oikeuksiaan. Aina ihmiskaupan uhri ei edes tiedä olevansa uhri.

Ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevan kohdalla kynnys oma-aloitteisen rikosilmoituksen tekemiseen voi olla korkea johtuen oleskeluluvan edellytysten täyttymiseen liittyvästä epävarmuudesta tai maasta poistamisen pelosta. Myös työperusteisella oleskeluluvalla maassa oleskeleva voi pelätä hyväksikäyttötilanteen esiin tuomista, sillä henkilö saattaa pelätä työsuhteensa ja tätä kautta oleskelulupansa menettämistä. Lisäksi pelätään sitä, että perhesiteen perusteella perheelle saatuja oleskelulupia ei enää uusita, sillä perheenkokoajalla ei ole riittäviä tuloja. Perhe voidaan silloin karkottaa takaisin kotimaahan, missä heihin voi pahimmillaan kohdistua uhkaa sellaisten henkilöiden taholta, jotka ovat hyväksikäyttäneet perheenkokoajaa Suomessa. Pelkoihin vaikuttaa se, että hyväksikäyttävä työnantaja antaa usein väärää tietoa suomalaisesta työlainsäädännöstä ja oleskelulupaperusteista.

On tärkeää, että asiakasrajapinnassa työskentelevillä viranomaisilla on kyky tunnistaa uhriksi joutuneita tai mahdollisia ihmiskaupan uhreja sekä havaita myös muita lievempiä hyväksikäytön ilmiöitä. Selvittämällä mahdollisuutta palomuurin perustamiseksi (ks. 8.5.), ohjelmalla halutaan osaltaan vaikuttaa siihen, että uhreilla olisi nykyistä matalampi kynnys raportoida heihin kohdistuneesta hyväksikäytöstä ja rikoksista. Tämän ajatellaan edistävän myös ihmiskaupan ilmituloa. Tehokkaimpia tapoja ehkäistä ihmiskauppaa on tehdä sen toteuttaminen mahdollisimman vaikeaksi rikollisille ja tehostaa rikosvastuun toteutumista.

Valtionhallinnossa on käynnissä useita toisiaan tukevia ihmiskaupan vastaisia toimia. Sisäministeriö on päättänyt osoittaa poliisille lisäresursseja ihmiskaupan vastaiseen työhön. Poliisihallitus on kohdentanut resurssit pääosin Helsingin poliisilaitokselle, jonne on perustettu ihmiskaupparikosten paljastamiseen ja tutkintaan keskittyvä ryhmä. Ihmiskaupan vastaiseen työhön kohdistetaan poliisissa kaikkiaan 20 henkilötyövuotta vuonna 2021. Oikeusministeriössä valmistellaan ihmiskaupan vastaista poikkihallinnollista toimintaohjelmaa, jonka tavoitteena on edistää ihmiskaupan tunnistamista ja ilmituloa, tehostaa rikosvastuun toteutumista, parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa sekä ehkäistä

---

29 Ulkomaalaislain 52 d § mahdollistaa myös harkinta-ajan antamisen pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa.

ja vähentää ihmiskauppaa. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä valmistellaan ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistamista. Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellaan ulkomaalaislain muuttamista työperäisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi ja ilmitulon edistämiseksi.

Myös muilla tämän ohjelman toimenpiteillä, erityisesti toimenpiteillä 7, 12, 30, 40 ja 49 pyritään ehkäisemään ihmiskauppaa ja edistämään sen ilmituloa.

**Toimenpide 2** *Kehitetään viranomaisten kykyä tunnistaa ihmiskaupan ja muun hyväksikäytön uhreja. Parannetaan uhrien ohjautumista ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ja tehostetaan rikosvastuun toteuttamista. Tavoitteena on ehkäistä ja vähentää ihmiskauppaa ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten hyväksikäyttöä.*

**Toimenpide 3** *Parannetaan viranomaisten kykyä tunnistaa haavoittuvassa asemassa olevat hakijat. Tarkastellaan EU:n menettelydirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskien haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden menettelyllisiä takeita.*

## 4 TOIMET LÄHTÖ- JA KAUTTAKULKUMAISSA

Ilmastonmuutos, globaali eriarvoisuus ja konfliktit lisäävät muuttoliikettä. Siksi laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun on tärkeä vaikuttaa ennakoivilla toimilla lähtö- ja kauttakulkumaissa.

Samalla kun kehitetään lähtömaiden elinolosuhteita, rakennetaan luottamuksellista suhdetta, mikä puolestaan mahdollistaa neuvottelemisen myös lähtömailla hankalammista asioista, kuten palautuksista. Laillisia väyliä kehittämällä voidaan lähettää positiivista viestiä niin Eurooppaan pyrkiville kuin heidän lähtömaillensa. Tämä voi myös vähentää painetta siihen, että ihmiset vaarantavat henkensä pyrkiessään Eurooppaan laittomasti ja tukeutuvat laitonta maahantuloa järjestäviin tahoihin.

Muuttoliikeviestinnällä lisätään ihmisten tietoutta muuttoliikkeen käytännöistä ja riskeistä. Kansainvälisen muuttoliikkeen kasvaessa toimintaympäristön muutosten ennakoinnin tärkeys on tunnistettu niin EU:ssa kuin Suomessakin.

### 4.1 Pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttaminen lähtö- ja kauttakulkumaissa

Pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamalla voidaan edesauttaa sitä, ettei ihmisten tarvitsisi lähteä etsimään turvaa tai tulevaisuutta muualta. Pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiä syitä ovat esimerkiksi konfliktit ja kriisit, ilmastonmuutos, heikko yhteiskuntarakente, huono ihmisoikeustilanne, rikollisuus ja nälänhätä. Pakotettuun muuttoliikkeeseen johtavat syyt ovat monimutkaisia ja tulokset niihin vaikuttamiseen tähtäävässä työssä näkyvät vasta vuosien päästä. Eurooppaan pyrkimisen taustalla ovat myös väestörakenteen ja talouden kehityssuuntaukset. Euroopan komissio katsoi syyskuussa 2020 antamassaan maahanmuutto- ja turvapaikkauudistusta koskevassa tiedonannossaan taloudellisten mahdollisuuksien tarjoamisen etenkin nuorille olevan yksi keskeinen keino antaa tulevaisuudennäkymiä ja vähentää näin painetta laittomaan maahanmuuttoon.

EU:ssa on jo pitkään pyritty vaikuttamaan perimmäisiin syihin osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Esimerkiksi EU:n ja muuttoliikkeen kannalta keskeisten Afrikan maiden yhteisessä Vallettan toimintasuunnitelmassa käsitellään yhtenä kokonaisuutena muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamista. Kehityspolitiikka on yksi keino niihin vaikuttamiseen muun muassa rahoitusinstrumenttien kautta. Myös monet muut politiikan sektorit kuten kauppa ja investoinnit, koulutus, energia ja digitalisatio vahvistavat osaltaan taloudellista kasvua sekä elinkelpoisten ja vakaiden yhteiskuntien rakentamista muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaissa. Näiden huomioon ottaminen on osa kokonaisvaltaista suhtautumista muuttoliikekysymyksiin, ja edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä.

Suomen näkökulmasta keskeisiä turvapaikanhakijoiden lähtömaita ovat jo vuosia olleet Afganistan, Irak ja Somalia. Suomi on osallistunut monin tavoin näissä maissa käynnissä oleviin vakauttamispyrkimyksiin ja jälleenrakennukseen. Osallistuminen on ollut niin rauhanturvaamista, siviilikriisinhallintaa, politiikkavaikuttamista ja apukoordinaatioon osallistumista, kahdenvälisen suhteen luomista kuin kehitysyhteistyöhankkeiden tukemista. Konfliktien kierre on jatkunut maissa pitkään ja haurastuttanut niiden rakenteita. Tästä syystä myös maiden kokonaisvaltaisen kehityksen tukeminen on voinut tapahtua vain aika ajoin ja joillakin lohkoilla. Suomen kehitysyhteistyövaroilla toteutetaan tällä hetkellä vain muutamaa suoraan muuttoliikkeeseen kohdistuvaa hanketta näissä maissa. Useimmat Suomen tukemat kehitysyhteistyöhankkeet Afganistanissa pyrkivät vaikuttamaan muuttoliikkeen perimmäisiin syihin, kuten vakauteen, väestönkasvun hillitsemiseen, koulutukseen, peruspalveluihin, vesihuollon ja talouden kehittämiseen sekä työpaikkojen luomiseen.

Yhteiset toimet varsinkin muiden EU-maiden kanssa ja erityisesti hauraiden maiden tukeminen monenkeskisten rahoituskanavien kautta ovat Suomen kaltaiselle pienelle maalle ensisijaisen tärkeitä. Esimerkkejä EU-tasoisesta työstä ovat jo pitkään käynnissä olleet niin kutsutut alueelliset kehitys- ja suojeleohjelmat (Regional Development and Protection Programmes, RDPPs), joiden puitteissa kehitetään olosuhteita Lähi-Idässä, Pohjois-Afrikassa ja Afrikan sarvessa. Ne tarjoavat alustan EU:n jäsenmaiden toimien koordinoinnille kyseisillä alueilla.

**Toimenpide 4** *Edistetään hallinnonalojen rajat ylittävää yhteistyötä EU:n yhteisten muuttoliiketavoitteiden saavuttamiseksi.*

**Toimenpide 5** *Osallistutaan aktiivisemmin yhteisiin toimiin muiden EU:n jäsenmaiden ja Schengen-assosiaatiomaiden kanssa perimmäisiin syihin vaikuttamiseksi.*



## 4.2 Muuttoliiketyhteistyö lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa

Muuttoliiketyhteistyötä keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tehdään sekä kansallisella että EU-tasolla. EU-tasolla kyse on erityisesti vuoropuhelujen kuten Rabat´n, Khartoumin, Prahin ja Budapestin prosessien<sup>30</sup> puitteissa tehtävästä yhteistyöstä. Tässä käytännön yhteistyössä EU:n tavoitteina korostuvat rajavalvonnan kehittäminen, ihmiskuljetuksen ja ihmiskaupan torjunta sekä palautusten toteuttaminen. Kesällä 2020 EU tiivistä yhteistyötä näissä kysymyksissä Pohjois-Afrikan kumppanimaiden<sup>31</sup> kanssa. Myös esimerkiksi oikean tiedon antaminen laillisen maahanmuuton väylistä sekä ihmiskuljetuksen ja ihmiskaupan riskeistä on osa-alue, jolla yhteistyötä voitaisiin edelleen syventää. Erityisesti nuoret, jotka ovat eri tavoin vaikutuksille alttiita, tarvitsevat välineitä tunnistaa disinformaatiota.

Suomella on tarjota asiantuntemusta ja osaamista esimerkiksi turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien kehittämisestä, rajavalvonnasta, oikean tiedon antamisesta, avustetusta vapaaehtoisesta paluusta ja uudelleenkotoutumisesta sekä palautuspäätösten täytäntönnpanosta viranomaistoimin. Tämänkaltaiset hankkeet voivat osaltaan helpottaa myös neuvotteluja ja paluista sopimista. Käytännössä on havaittu, että samat strategiat eivät päde kaikkiin kumppanimaihin: välillä parempaan lopputulokseen päästään kahdenvälisesti, välillä yhteisessä EU-rintamassa. Useimmiten pienelle maalle on hyödyllistä osallistua EU-yhteistyössä toteutettaviin hankkeisiin, sillä ne ovat kansallisia toimia vaikuttavampia ja niiden kustannukset jäsenmaata kohden kohtuullisia.

Kun EU neuvottelee kumppanimaiden kanssa palautuksista ja takaisinotosta, tuovat nämä maat usein esiin tarpeen laillisiin maahantuloväyliin. Vaikka näistä maista laillisia työvoiman maahantulon väyliä käyttäneiden henkilöiden lukumäärät ovat toistaiseksi olleet tarpeisiin ja maahantulopaineisiin nähden vaatimattomia, ovat ne tärkeitä signaaleja Eurooppaan pyrkiville henkilöille ja kolmansille maille. Laillisten väylien olemassaolo on myös keino vähentää sääntelyn ulkopuolella tapahtuvaa muuttoliikettä, mikä myös osaltaan mahdollistaa muuttoliikkeiden sovittamisen paremmin muun muassa työmarkkinoiden tarpeisiin. Pakolaisten uudelleensijoittaminen pakolaiskiintiöiden kautta on keino tarjota suojelua kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville pakolaisille ja osoittaa

30 Budapestin prosessi: muuttoliiketuoropuhelu EU:n jäsenmaiden ja Silkkitien maiden välillä, lisäksi mukana ovat EU:n itäiset naapurimaat, Länsi-Balkan ja Keski-Aasia.

Prahin prosessi: muuttoliiketuoropuhelu Euroopan maiden ja Keski-Aasian maiden välillä.

Rabat´n prosessi: muuttoliikettä ja kehitystä koskeva vuoropuhelu Euroopan maiden ja Pohjois-, Länsi- ja Keski-Afrikan maiden välillä.

Khartoumin prosessi: Euroopan maiden ja itäisen Afrikan maiden sekä Afrikan sarven maiden välisen yhteistyön alusta, jossa painopisteenä on ihmiskaupan ja ihmiskuljetuksen vastaiset toimet.

31 Heinäkuussa 2020 järjestettyyn ministerikokoukseen osallistuivat Algerian, Libyan, Mauritanian, Marokon ja Tunisian sisäministerit.

solidaarisuutta suuria pakolaismääriä vastaanottaneille maille. Suomen intressissä on vaikuttaa siihen, että yhä useammat maat osallistuisivat uudelleensijoittamiseen ja laillisten maahantuloväylien kehittämiseen ja tarjoaisivat niitä enenevässä määrin.

Euroopan komission mukaan EU pyrkii edistämään räätälöityjä kumppanuuksia muuttoliikkeen kannalta keskeisten kumppanimaiden kanssa. Tavoitteena on kattavat, tasapainoiset ja räätälöidyt kumppanuudet, jotka hyödyttävät kumpaakin osapuolta. Yhteistyötä kumppanimaiden kanssa pyritään tehostamaan kaikilla yhteistyöaloilla. Todellisen kumppanuuden ja yhteisen omistajuuden saavuttamiseksi tarvitaan erilaisten intressien yhteensovittamista. Tämä puolestaan edellyttää lähtö- ja kauttakulkumaiden muuttoliikkeenäkökulmien parempaa ymmärtämistä ja luottamuksen rakentamista. Niitä ei saavuteta ilman jatkuvaa keskinäistä vuoropuhelua.

**Toimenpide 6** *Osallistutaan aktiivisemmin EU:n ja kolmansien maiden välisiin muuttoliikevuoropuheluihin ja muuhun yhteistyöhön ottaen erityisesti huomioon Suomen näkökulmasta keskeiset lähtö- ja kauttakulkumaat.*

**Toimenpide 7** *Viisumijärjestelmää ja viisumipalveluiden saavutettavuutta arvioidaan laillisten maahantulokeinojen edistämiseksi.*

**Toimenpide 8** *Selvitetään kansallisen keskustelun tueksi, millaisia täydentäviä laillisia väyliä muissa maissa on kehitetty.*

### 4.3 Toimet Suomen edustustoissa ja yhdyshenkilötoiminta

Maailmanlaajuinen muuttoliike ei ole vähenemässä. Myös Suomesta muutetaan ja Suomeen muutetaan monista eri syistä. Suomen edustustoilla on keskeinen rooli maahantuloon liittyvissä menettelyissä niiden myöntäessä viisumeja ja ottaessa vastaan oleskelulupahakemuksia. On tärkeää, että Suomen edustustojen henkilökunta sitoutetaan hoitamaan muuttoliikekysymyksiä. Edustuston päällikön tehtävänä on huolehtia siitä, että edustustolla on toimivat suhteet paitsi asemamaan, myös kotimaan muuttoliikeviranomaisten kanssa.

Edustustojen tehtävänä laittoman maahantulon torjunnassa on havaita mahdollisia väärinkäyttöyrityksiä viisumia tai oleskelulupaa haettaessa. Näitä voivat olla esimerkiksi väärin perustein oleskelulupaa tai viisumia hakevat, laittoman maahantulon järjestämiseen liittyvät tapaukset tai erilaiset hyväksikäyttötapaukset. Edustustoilla on tärkeä rooli mahdollisten ihmiskaupparikosten uhreiksi joutuvien henkilöiden tunnistamisessa jo viisumin tai oleskeluluvan hakemusvaiheessa. Useissa edustustoissa hakemusten vastaanottaminen on ulkoistettu yksityiselle palveluntarjoajalle. Tällöin on tärkeää huolehtia

yhteistyökumppaneiden toiminnan valvonnalla ja toimijoiden välisellä yhteistyöllä siitä, että toiminta on laittoman maahantulon ennaltaehkäisyn kannalta kestävällä tasolla.

Väärinkäyttötapausten tunnistaminen vaatii maahanmuuton eri prosessien hyvää tuntemusta ja osaamista sekä asemamaan kulttuurin ymmärtämistä. Myös väärennettyjen tai väärin asiakirjojen tunnistaminen edellyttää edustustoissa paitsi ajantasaista laitteistoa myös edustustojen henkilöstön ja ulkoisten palveluntarjoajien jatkuvaa kouluttamista. Jatkuva viranomaisyhteistyö esimerkiksi rajaviranomaisten kanssa on keskeistä. Edustustot seuraavat tarkoin oman toimialueensa tilannetta ja jakavat tietoa ja kokemuksia muiden maiden edustustojen ja viranomaisten kanssa. Koronapandemian vuoksi edustustot ovat voineet ottaa vastaan hakemuksia tavanomaista rajoitetummin. Edustustojen toimialuejakoa on noudatettu normaaliin tapaan muun muassa siksi, että jokainen edustusto omaa parhaimman asiantuntemuksen oman alueensa väärennetyistä asiakirjoista.

Edustustoissa on panostettu maahantuloon liittyvään asiantuntemukseen henkilöresursseja vahvistamalla. Koulutusta maahantuloon, ihmiskauppaan, mahdolliseen hyväksikäyttöön ja turvallisuuteen liittyvistä riskeistä järjestetään niin uusille kuin kokeneemmillekin virkamiehille. Lisäksi on kehitetty esimerkiksi mahdollisuutta itsenäiseen opiskeluun. LAMA-työryhmän kenttämatoja laittoman maahantulon näkökulmasta keskeisiin lähtömaihin tai -alueille on hyödynnetty koulutuksen järjestämisessä.

Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilöt tukevat toimialueensa edustustojen viisumivirkkailijoita viisumien käsittelyssä, kouluttavat edustustojen henkilökuntaa ja liikenteenharjoittajia sekä tekevät yhteistyötä eri toimijoiden kanssa toimialueellaan.<sup>32</sup> Edustustoissa on hankepohjalta kokeiluluontoisesti kiertänyt Maahanmuuttoviraston yhdyshenkilö, joka on osana hanketta käynyt edustustoissa kouluttamassa ja tukemassa oleskelulupaprosessia. Kokemukset kiertävistä yhdyshenkilöistä ovat olleet myönteisiä. Poliisilla on myös useita rikostorjunnan poliisiyhdyshenkilöitä, jotka hoitavat muiden tehtäviensä ohessa maahanmuuttoasioita. Yhdyshenkilötoimintaa seurataan Poliisihallituksen johdolla toimivassa LAMA-työryhmässä.

Jäsenmaiden kansallisten maahanmuuttoyhteyshenkilöiden lisäksi Euroopan komission lähettämät eurooppalaiset maahanmuuttoyhteyshenkilöt (EMLO) ja EU-virastojen (erit. Frontex) lähettämät yhteyshenkilöt sekä Frontexin alaisuuteen vuoden 2021 aikana siirtyvät palautusyhteyshenkilöt (EURLO) osallistuvat maahanmuuttoalan eurooppalaiseen yhteyshenkilöverkoston. EU:ssa pyritään vahvistamaan maahanmuuttoyhteyshenkilöiden välistä yhteistyötä ja koordinaatiota sekä siten hyödyntämään yhteyshenkilöitä entistä

---

32 Rajavartiolaitoksella on yhdyshenkilöt Pekingissä, Moskovassa ja Pietarissa. Lisäksi Rajavartiolaitoksen edustaja vieraillee säännöllisesti Petroskoissa ja Murmanskissa.

tehokkaammin.<sup>33</sup> Yhteyshenkilöt voivat tietojen keruun ohella tukea jäsenmaita esimerkiksi palautusten, takaisinoton ja uudelleenkotoutumisen helpottamisessa, laillisen maahanmuuton toimenpiteissä sekä ihmisalakuljetuksen torjunnassa. Maahanmuuttoyhteyshenkilöverkoston koordinoimaan on perustettu komission johdolla toimiva johtokunta, joka määrittää toiminnan painopisteet ja työsuunnitelmat. Suomea johtokunnassa edustaa Rajavartiolaitos.

Poliisi on osallistunut eurooppalaiseen yhteyshenkilötoimintaan lähettämällä EURLO-palautusyhteyshenkilön Nigeriaan ja aiemmin myös Irakiin. Suomen kansalliset yhdyshenkilöt tekevät tiivistä yhteistyötä muiden maiden ja virastojen yhteyshenkilöiden sekä eurooppalaisten yhteyshenkilöiden kanssa.

**Toimenpide 9** *Kehitetään yhdyshenkilöverkoston Suomen ulkomaan edustustoissa antamaa koulutusta laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan ilmiöistä ja torjumisesta.*

**Toimenpide 10** *Kehitetään edelleen kiertävien yhdyshenkilöiden konseptia tavoitteena nykyistä pysyväisluonteisempi toiminta.*

## 4.4 Muuttoliikeviestintä

Muuttoliikeviestinnästä<sup>34</sup> vastaa Suomessa ulkoministeriö. Työssä voidaan luontevasti hyödyntää edustustojen paikallistuntemusta muun muassa mediaympäristöstä. Aiemmin tietoa turvapaikanhausta ja elämästä Suomessa jaettiin asian kannalta keskeisten edustustojen sivuilla, sittemmin tieto on koottu useammalla kielellä asyluminfo.fi-sivustolle. Sivulla on myös Facebook-kanava, joka voidaan tarvittaessa aktivoida. Google-työkalulla seurataan säännöllisesti Suomea ja muuttoliikettä koskevia hakuja. Seurannan avulla voidaan nähdä ja valikoida maantieteellisesti ja kielikohtaisesti, missä maissa ja millä haksanoilla Suomeen ja siirtolaisuuteen liittyvää tietoa Googlessa haetaan. Tiedosta voi olla hyötyä viestintää suunniteltaessa. Lisäksi ulkoministeriön viestintä on toteuttanut muuttoliikeaiheisia viestintähankkeita Somaliassa, Irakissa ja Afganistanissa. Projekteissa on hyödynnetty kussakin maassa parhaiten toimivia viestintäkanavia. Aiheita ovat olleet muun muassa ihmisalakuljetus ja paluumuutto sekä säännösten vastaisen muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttaminen, kuten konfliktinratkaisu ja rauhanrakentaminen.

33 Taustalla on vuonna 2019 hyväksytty asetus maahanmuuttoalan eurooppalaisen yhteyshenkilöverkoston perustamisesta (2019/1240).

34 Muuttoliikeviestinnällä tarkoitetaan tässä yhteydessä siirtolaisuuden lähtö-, kauttakulku- ja/tai kohdemaihin suunnattua ja/tai paikan päällä tehtävää viestintää, jonka tavoitteena on vaikuttaa muuttoliikkeisiin.

Muuttoliikeviestinnän haasteet eivät aina ole ennakoitavissa. Niiden vaikutukset voivat esimerkiksi osoittautua täysin päinvastaisiksi kuin mitä oletettiin. Jo yksinomaan Suomi-tiedon välittäminen jossakin maassa voi herättää mielenkiinnon hakeutua Suomeen. Kun ihmiset tavoittelevat parempaa elämää, he saattavat vähätellä matkan vaaroja tai huijatuksi tulemisen mahdollisuutta. Laillisten väylien, vaikka vähäistenkin, kuvaaminen osana viranomaisviestintää on tärkeää eettisyyden ja uskottavuuden kannalta, kunhan tieto tavoittaa oikean yleisön. Joissakin maissa epäluottamus viranomaisia kohtaan on niin syvää, ettei myöskään ulkomaan viranomaisten viestintään uskota.

Haasteena on kumota ihmislakuljettajien ja epärehellisten työnvälittäjien antamaa väärää tietoa ja katteettomia lupauksia. Myös maahantulijoiden omissa yhteisöissä maanmiehille välitettyyn tietoon elämästä Suomessa saattaa sisältyä perusteettomia väitteitä, jotka voivat ohjailla hakeutumista Suomeen. Toisaalta maahanmuuttajayhteisöjen oikeillakin, jopa hillitsevillä viesteillä lähtömaahan ei ole välttämättä haluttua vaikutusta, vaan ne muistuttavat lähtöä suunnittelevalle turvaverkon olemassaolosta kohdemaassa. On myös mahdollista, että päätöksen lähteä kohti Eurooppaa tekee joku muu kuin henkilö itse, esimerkiksi lähtijän vanhemmat, mikä vaikeuttaa viestinnän kohdentamista.

Sosiaalinen media mahdollistaa viestien välittämisen laajalle yleisölle kustannustehokkaasti. On tärkeää, että myös viranomaiset ovat aktiivisesti läsnä sosiaalisessa mediassa ja että niiden esiintyminen ja välittämät tiedot ovat mahdollisimman selkeästi varmistettavissa viranomaislähtöisiksi. Tietoa on tärkeä jakaa todennäköisten lähtömaiden kielillä ja hyödyntää kielivalikoimasta päätettäessä seurantatyöstä saatavaa tietoa. Oman haasteensa muodostavat vähemmän koulutetut, jopa luku- ja kirjoitustaidottomat henkilöt.

Oleskelulupaa Suomeen hakeva henkilö kohdataan usein ensimmäistä kertaa Suomen ulkomaan edustustossa. Tuolloin on tärkeää välittää hakijalle oikeaa tietoa lupaprosessin eri vaiheista, jotta hän voi arvioida omaa tilannettaan ja tehdä oikeaan tietoon perustuvia päätöksiä. Työhön lähtevälle on syytä selventää perusasioita työoloista, opiskelijalle opiskeluun liittyviä yksityiskohtia. Lisäksi hakijat tarvitsevat tietoa perheenjäsenten mahdollisuudesta tulla Suomeen sekä oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa. Myös muille tahoille, kuten kutsuille tahoille Suomessa, on syytä antaa tietoa muun muassa siitä, että maahantuloon, maassa oleskeluun ja työntekoon liittyviä lakeja valvotaan ja niiden rikkomisesta seuraa sanktioita. Hakijoille ja muille tahoille suunnattavaa viestintää on tärkeä kehittää poikkihallinnollisesti tietoja ja kokemuksia jakamalla.

**Toimenpide 11** *Muuttoliikeviestinnässä hyödynnetään laajemmin ja innovatiivisemmin sosiaalista mediaa.*

**Toimenpide 12** *Edustustoissa lisätään viestintää Suomen yhteiskunnan ja työmarkkinoiden toiminnasta oleskelulupia haettaessa.*

## 4.5 Ennakoinnin kehittäminen

Toimintaympäristön muutosten ennakointi on entistä vaikeampaa, mutta samalla tärkeämpää. Esimerkiksi toimintaympäristön nopeasta muutoksesta käy tilanteen kärjistyminen Kreikan ja Turkin välisellä maarajalla keväällä 2020. Tilannekuvan muodostamiseen ja varautumiseen panostetaan niin EU:ssa kuin Suomessa aiempaa enemmän. EU:iin suuntautuvien pääasiallisten muuttoliikereittien lisäksi Suomen kannalta esimerkiksi Venäjän tilanteen seuraaminen on tärkeää.

EU-tasolla erityisesti Frontex ja EU:n turvapaikka-asioiden tukivirasto EASO sekä Euroopan komissio IPCR-mekanism<sup>35</sup> puitteissa keräävät ja analysoivat tietoa muuttoliikereiteistä ja niihin vaikuttavista tekijöistä. Euroopan komissio antoi syyskuussa 2020 julkistetun maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskevan tiedonannon yhteydessä suosituksen muuttoliikkeeseen liittyvästä varautumisesta ja kriisien hallintaa koskevasta EU:n mekaniemistä,<sup>36</sup> jonka tarkoituksena on edistää tehokkaampaa maahanmuuton hallintaa monitoroimalla ja ennakoimalla muuttoliikkeitä sekä kehittämällä valmiutta ja varautumista muuttoliikkekriisiin. Samalla pyritään parantamaan toimien tuloksellisuutta ja oikea-aikaisuutta erityyppisissä kriisitilanteissa. Asiakirjassa edellytetään jatkuvaa ennakointia ja seurantaa niin EU-tasolla kuin kansallisesti. Uutta on esimerkiksi se, että komissio laatii jatkossa vuosittaisen ennakoivan tilannekuvaraportin muuttoliiketilanteesta, sekä velvoite unionin ja kansallisen tason muuttoliikkeen hallintaa koskevaan strategiatyöhön.

Suomen EU-puheenjohtajakaudella omaksuttu ”Whole-of-Route”-lähestymistapa on osoittautunut toimivaksi tavaksi tarkastella Eurooppaan suuntautuvia muuttoliikereittejä. Tämä tarkoittaa muuttoliikereittien tarkastelua kokonaisuudessaan sen sijaan, että tarkasteltaisiin yksittäisiä maita tai kansalaisuuksia. Lähestymistapa on hyödyllinen ennakoitaessa mahdollisesti EU:iin suuntautuvia muuttoliikkeitä. Reittien varrella toimivilla edustustoilla ja maahanmuuttoalan yhteyshenkilöillä on tärkeä rooli tiedon keruussa sekä uusien ilmiöiden ja riskien tunnistamisessa. Suomen edustustot laativat laadukkaita raportteja muuttoliiketilanteesta eri puolilla maailmaa ja on tärkeä varmistaa, että myös nämä raportit ovat kansallista ennakointityötä tekevien asiantuntijoiden saatavilla.

Suomessa muuttoliikkeiden seurantaa ja ennakointityötä tekevät erityisesti Rajavartiolaitos, Maahanmuuttovirasto ja Suomen ulkomaan edustustot. Kansallisesti selvitetään parhaillaan sitä, miten tietoa voitaisiin koota yhteen tehokkaammin ja hyödyntää sitä paremmin paitsi muuttoliikereittien kehittämisen ennakoinnissa myös ilmiöiden tunnistamisessa

35 Poliittisen kriisitoiminnan integroidut järjestelyt (Integrated political crisis response, IPCR)

36 Commission Recommendation of 23.9.2020 on an EU mechanism for Preparedness and Management of Crises related to Migration (Migration and Crisis Blueprint).

sekä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan valmistelussa, ml. varautumisessa laajamittaiseen maahantuloon.

**Toimenpide 13** *Kehitetään edelleen kansallista yhteistyötä tietojen koonnissa ja analysoinnissa yhteisen, koordinoitun muuttoliiketilannekuvan muodostamiseksi ja ylläpitämiseksi.*

## 5 TOIMET RAJALLA

Rajaviranomaisten toiminnalla niin kansallisesti kuin EU:ssa paljastetaan laitonta maahantuloa ja mahdollistetaan se, että laittoman maahantulon järjestäjät voidaan saattaa rikosvastuuseen. Rajanylitysten seurantaan helpottavat ajantasaiset ja yhteentoimivat tietojärjestelmät sekä biometrinen tunnistaminen henkilöisyyden todentamisessa.

Yhteistyö liikenteenharjoittajien kanssa on tärkeää. Ollessaan tietoisia laittoman maahantulon riskeistä, pystyvät liikenteenharjoittajat osallistumaan tehokkaasti ilmiön torjuntaan.

Hallitusohjelman mukaisesti on tärkeää varmistaa, että Suomeen töihin tulevat saapuvat maahan työntekoon tarkoitettulla luvalla, eikä lupajärjestelmää käytetä väärin esimerkiksi käyttämällä turistiviisumeja.

### 5.1 Tehokas rajavalvonta

Muuttoliikepaine Eurooppaan jatkuu myös tulevaisuudessa. EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuusmallin<sup>37</sup> mukaisesti laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua torjutaan kaikilla neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin kehillä. Tämä ohjelma toteuttaa myös kansalliseen yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategiaan sisältyviä toimenpiteitä.

Suomeen saavutaan pääsääntöisesti laillisesti asianmukaisilla asiakirjoilla ja rajanylityspaikkojen kautta. Tehokkaalla ulkorajavalvonnalla sekä sisärajavalvonnan poistamista kompensoivalla ulkomaalaisvalvonnalla pyritään paljastamaan ja torjumaan Suomeen suuntautuvaa laitonta maahantuloa sekä mahdollistamaan laittomasti rajat ylittävien ja laittoman maahantulon järjestäjien rikosvastuuseen saattaminen. Laittomasti Suomeen pyritään yleensä väärillä, väärennetyillä tai toiselle henkilölle myönnettyillä asiakirjoilla, hyödyntäen transit-lentoliikennettä tai ylittämällä valtakunnanraja maastossa. Kulku-neuvoihin piiloutuminen on Suomessa toistaiseksi harvinaista. Tämä maahan laittomasti

<sup>37</sup> European Integrated Border Management, EIBM



tulevan tai tuotavan näkökulmasta vaarallinen tekotapa voi kuitenkin muun Euroopan kehitystä seuraten yleistyä Suomessakin lähitulevaisuudessa.

Ihmissalakuljetuksella tarkoitetaan Suomessa laittoman maahantulon järjestämistä. Laitto-  
man maahantulon järjestäminen on rajat ylittävää rikollisuutta, joka usein liittyy muuhun  
vakavaan rikollisuuteen. Toimintaan voi liittyä myös ihmiskauppaa tai muuta rikollisuutta  
ja viranomaisten onkin tärkeä pyrkiä tunnistamaan rikosten uhrin. Ihmissalakuljetusta har-  
joittavat ammattimaisesti toimivat rikollisryhmät, jotka voivat saattaa laittomasti maahan  
tuotavan henkilön epäinhimillisiin, terveyttä ja henkeä vaarantaviin olosuhteisiin. Laitto-  
masti maahan tuotavat henkilöt voivat myös joutua eri tavoin hyväksikäytetyiksi.

Euroopan komissio ehdotti maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista kos-  
kevassa tiedonannossaan syyskuussa 2020 ihmissalakuljetuksen vastaisia kohdennettuja  
kumppanuuksia keskeisten kolmansien maiden kanssa. EU:n uusi ihmissalakuljetuksen  
vastainen toimenpideohjelma 2021–2025 keskittyy salakuljetusta harjoittavien rikollisryh-  
mien toiminnan torjuntaan. EU:n virastot Frontex ja Europol toimivat aktiivisesti ihmissa-  
lakuljetuksen torjumiseksi EU:n ulkorajoilla yhteistyössä kumppanimaiden kanssa ja EU:n  
sisällä jäsenvaltioiden kesken.

Rajavartiolaitos ja poliisi osallistuvat aktiivisesti Frontexin ja Europolin toimintaan laitto-  
man maahantulon torjumiseksi ja laittoman maahantulon tilannekuvan muodostamiseksi  
EU:n ulko- ja sisärajoilla. Rajavartiolaitos osallistuu Frontexin koordinoimiin yhteisoperaa-  
tioihin EU:n määrittämällä ulkorajaosuuksilla, joita vuonna 2020 olivat Välimeren alue, Län-  
si-Balkan ja Euroopan isoimmat lentokentät.

Rajavartiolaitos tekee tiivistä yhteistyötä Suomeen suuntautuvan kansainvälisen matkus-  
tajaliikenteen harjoittajien kanssa, jotta nämä olisivat tietoisia laittoman maahantulon ris-  
keistä ja toteuttaisivat omalta osaltaan laittoman maahantulon torjuntaa. Rajavartiolaitos  
suorittaa liikenteenharjoittajien ennakokoulutusta säännönmukaisesti uusia matkustus-  
reittejä avattaessa.

**Toimenpide 14** *Osallistutaan EU:n toimintamalleihin laittoman maahantulon estämi-  
seksi ja paljastamiseksi. Tässä yhteydessä Suomi edistää ihmisoikeuk-  
sien toteutumista Frontexin toiminnassa.*

**Toimenpide 15** *Tiivistetään viranomaisten ja liikenteenharjoittajien välistä yhteistyötä  
laittoman maahantulon torjumiseksi.*

**Toimenpide 16** *Tiivistetään yhteistyötä sellaisten maiden kanssa, joista järjestetty lai-  
ton maahantulo Suomeen pääosin kohdistuu.*

## 5.2 Väärin perustein hankitut viisumit

Laiton maahantulo ja laittoman maahantulon järjestäminen väärin perustein hankituilla viisumeilla on koko Eurooppaa koskeva ilmiö, jota ei tunneta riittävän hyvin sen laajuuden hahmottamiseksi. On hyvin todennäköistä, että Suomessa kuten muissakin EU:n jäsenmaissa väärin perustein hankittuja viisumeita hyödynnetään huomattavasti havaintoja enemmän laittoman maahantulon järjestämiseksi. Ilmiön havaitsemista rajatarkastuksissa ja ulkomaalaisvalvonnassa vaikeuttaa se, että tarkastettavat matkustusasiakirjat ovat teknisesti aitoja.

EU:n toimintapoliittisen syklin laittoman maahantulon järjestämisen painopistealueella on vuonna 2020 toteutettu Euroopan laajuinen toimintasuunnitelma tilannekuvan muodostamiseksi väärin perustein hankittujen viisumien käytöstä laittoman maahantulon järjestämiseksi. Toimintasuunnitelman lopputuloksena Europol on todennut ilmiön olevan laajempi kuin se virallisten raporttien mukaan on. Lisäksi se koskettaa kaikkia jäsenmaita niin kansallisesti kuin kolmansissa maissa olevien lähetystöjen kautta. Ilmiöön kytkeytyy Europolin mukaan kiinteästi järjestäytyntä rikollisuutta.

Suomen lähetystöt jättävät vuosittain myöntämättä noin 15 000 viisumia, mikä on noin 1,8 prosenttia hakemusten kokonaismäärästä.<sup>38</sup> Tästä määrästä on vaikea erotella tapauksia, joissa tarkoituksena on ollut saapua ja/tai jäädä Suomeen tai EU:n alueelle laittomasti. Viimeisten vuosien aikana Suomessa on tutkittu vuosittain laittoman maahantulon järjestämisenä tai sen törkeänä tekemuotona noin 10–20 sellaista tapausta, joissa tekotapana on ollut väärin perustein hankittujen viisumien käyttäminen. Näissä paljastuneissa tapauksissa on kyseessä ollut sekä yksittäisten ihmisten laiton Suomeen tuonti että useiden kymmenien, jopa satojen, ihmisten järjestäminen alueelle laittomasti. Tapausten tutkinnassa paljastuu usein järjestäytyneitä rikollisryhmiä.

Matkustusasiakirjojen parantuneet turvatekijät vaikeuttavat perinteistä asiakirjojen väärentämistä. Tämän vuoksi väärin perustein hankittuja viisumeita tai toiselle myönnettyjä matkustusasiakirjoja käytettäneen tulevaisuudessa entistä useammin laittoman maahantulon järjestämisessä.

**Toimenpide 17** *Kartoitetaan väärin perustein hankittujen viisumeiden avulla toteutettavan laittoman maahantulon ilmiötä ja sen laajuutta.*

<sup>38</sup> Samalla ajanjaksolla Schengen-maat tekivät kielteisiä viisumipäätöksiä yhteensä noin 1,6 miljoonaa, mikä oli noin 9,6 prosenttia hakemusten kokonaismäärästä. Erot yksittäisten maiden epäämisprosentteissa ovat suuria, sillä maiden hakijaprofiilit vaihtelevat paljon. Suomen hakemuksista valtaosa käsitellään Venäjällä, jossa kielteisiä päätöksiä tehdään vähän.

**Toimenpide 18** *Tiivistetään viranomaisten yhteistyötä ja tiedonvaihtoa väärin perustein hankittujen viisumien ja ilmiötä hyödyntävien rikollisten tahojen estämiseksi ja paljastamiseksi.*

### 5.3 Tietojärjestelmät ja biometriset tunnisteet

Toimivat ulkorajat edellyttävät ajantasaisia ja yhteentoimivia tietojärjestelmiä, joiden avulla ulkorajat ylittäviä henkilöitä voidaan seurata. Tietojärjestelmien yhteentoimivuudella tarkoitetaan kaikkien rajoihin, muuttoliikkeeseen, turvallisuuteen ja oikeuteen liittyvien eurooppalaisten järjestelmien yhdistämistä ja niiden yhteentoimivuuden varmistamista.<sup>39</sup> Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden avulla voidaan estää henkilöllisyyteen liittyviä väärinkäytöksiä. Sisäministeriössä käynnissä oleva Älykkäät rajat-säädöshanke tukee osaltaan tietojärjestelmien yhteentoimivuutta. Hankkeessa valmistellaan rajanylitystietojärjestelmän (EES) ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmän (ETIAS) edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Tavoitteena on antaa hallituksen esitys eduskunnalle kevädistuntokaudella 2021.

Biometriset tunnisteet ovat paras tapa tunnistaa henkilö samaksi kuin aiemmin tavattu henkilö. Esimerkiksi turvapaikanhakijoiden kohdalla tämä tarkoittaa turvapaikkahakemuksen vastaanottamisen yhteydessä tehtävää sormenjälkien vertaamista Eurodac-rekisteriin ja VIS-rekisteriin tallennettuihin sormenjälkitietoihin. Näin saadaan tieto, onko sama henkilö hakenut aiemmin turvapaikkaa Schengen-alueella tai onko henkilö hakenut tai saanut viisumin Schengen-alueelle. Biometrinen tunnisteiden käyttöön liittyviä kansallisia kehittämistarpeita on selvitetty Maahanmuuttoviraston ja Poliisiammattikorkeakoulun toteuttamassa maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön kehittämishankkeessa (MISEC-hanke).<sup>40</sup>

**Toimenpide 19** *Otetaan käyttöön Älykkäät rajat -kokonaisuuden mukaiset tietojärjestelmät ja integroidaan ne kansallisiin rekistereihin toiminnan tehokkuuden varmistamiseksi.*

**Toimenpide 20** *Biometrisiä tunnisteita kehitetään kokonaisuutena siten, että ne olisivat ensisijainen tapa etsiä henkilöä koskevaa tietoa kansallisista ja EU-tason järjestelmistä maahantulon yhteydessä.*

<sup>39</sup> Euroopan komission mukaan rajaturvallisuuden ja muuttoliikkeen hallinnan tietojärjestelmien tulisi olla täysin yhteentoimivia vuoden 2023 loppuun mennessä.

<sup>40</sup> MISEC-hankkeen loppuraportti "Kehittämistarpeet maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten selvittämistoinnissa ja yhteistyössä ulkomaalaisasioiden käsittelyssä" 3.12.2020.

## 6 TOIMET SUOMESSA

Todellisen henkilöllisyyden selvittäminen on lähtökohta kaikkien oleskelulupa-asioiden käsittelylle ja kansallisen turvallisuuden varmistamiselle. Hakijan henkilöllisyyden selvittäminen mahdollistaa hänen taustansa selvittämisen ja sitä kautta haetun oleskeluluvan edellytysten täyttymisen arvioimisen.

Viranomaisten välinen yhteistyö sekä tiedonkulun varmistaminen eri viranomaisten välillä on ensiarvoisen tärkeää laittoman maahantulon ja maassa oleskelun torjunnassa. Yhteistyö on keskeistä niin hakemusasioiden käsittelyssä, väärinkäytösten ja hyväksikäyttötapausten paljastamisessa kuin myös vakavien rikosten ennaltaehkäisemisessä ja torjunnassa.

Hallitusohjelman mukaisesti maahanmuuttohallinnon tulee varmistaa työperusteisten oleskelulupien nopea ja sujuva käsittely tavoitteena keskimäärin kuukauden käsittelyaika sekä kausityöntekijöiden työperusteisten oleskelulupien riittävän nopea käsittely yritysten työvoimatarpeen turvaamiseksi.

Tavoitteena on yhdistää nopea ja sujuva käsittely ja laittoman maahantulon torjunta siten, että molempia voidaan tehdä tuloksellisesti, eikä hallitusohjelman nopean ja sujuvan käsittelyn tavoitteen toteutumista vaaranneta.

Maahanmuuttohallinnossa kehitetään automaatiota tehostamaan hakemusprosesseja. Myös oleskelulupaedellytysten tutkintajärjestyksen muuttamisella voisi olla mahdollista vaikuttaa lupaprosessien sujuvuuteen. Kehittämistyössä ja muutoksissa on syytä huomioida riskit liittyen laittomaan maahanmuuttoon. Tukena riskien ehkäisemisessä on myös tarkoituksenmukaisesti ja kohdennetusti tehtävä jälkikäteinen lupavalvonta. Sen avulla voidaan paljastaa sekä henkilöön kohdistuvia että hänen tekemiään väärinkäytöksiä.

Ulkomaalaislain mukaisten turvaamistoimien käytöstä tarvitaan nykyistä tarkempaa tietoa. Turvallisuuden takaamiseksi ja väärinkäyttöihin puuttumiseksi voi joissakin tilanteissa olla perusteltua tarkastella pysyvän oleskeluluvan peruuttamista tai määrätä ulkomailla oleskeleva henkilö maahantulokieltoon.

## 6.1 Viranomaisten välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon kehittäminen

Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun torjunnassa saumattomasti toimiva kansallinen yhteistyö ja tiedonvaihto eri viranomaisten välillä on ensiarvoisen tärkeää. Eri viranomaisten tarve käsitellä maahanmuuttajiin liittyvää tietoa on tunnistettu syyskuun alussa 2020 voimaan tullessa laissa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Tietojen käsittelyssä ja luovutuksessa on aina huomioitava myös EU:n tietosuojasetuksesta tulevat yleiset velvollisuudet ja periaatteet henkilötietojen käsittelylle. Suomessa on toimivia poikkihallinnollisia rakenteita, jotka edesauttavat yhteistyön kehittämistä ja tiedonkulkua. Tästä esimerkiksi käy Poliisihallituksen johdolla toimiva poikkihallinnollinen LAMA-työryhmä, jonka tehtävänä on laittoman maahantulon ilmiön seuranta ja sen torjunnan kehittäminen.

Maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisilla on myös yhteistyörakenne keskusrikospoliisin TUPA-toiminnossa<sup>41</sup>, jossa on edustajia Maahanmuuttovirastosta ja suojelupoliisista. Poliisihallitus perusti toiminnon keskusrikospoliisiin turvapaikkatutkimuksen tehtäväsiirron ja kohonneen turvapaikanhakijoiden määrän seurauksena vuonna 2016, ja se on ollut merkittävä kehitysaskel viranomaisyhteistyön sujuvoittamisessa. Alun perin TUPA-toiminnon tarkoituksena oli selvittää maahan tuleviin turvapaikanhakijoihin liittyviä mahdollisia turvallisuusuhkia ja jakaa tietoa tiedonsaantioikeuksien mahdollistamalla tavalla muun muassa poliisiyksiköille ja Maahanmuuttovirastolle. Sittemmin tehtävät ovat laajentuneet. Maahanmuuttoviranomaiset ovatkin nostaneet esiin tarpeen TUPA-toiminnon kehittämiseksi.<sup>42</sup> Myös tiedonvaihdossa eri viranomaisten välillä on tunnistettu

41 TUPA-toiminto on keskusrikospoliisiin keväällä 2016 perustettu turvapaikkaprosessiin liittyvä rikostorjuntaa ja turvallisuutta tukeva keskitetty toiminto.

42 MISEC-hankkeessa on ehdotettu, että yhteistyön rakenteita tulisi kehittää joko luomalla uusi rakenne maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyöhön tai uudistamalla hyvin merkittävästi TUPA-toimintoa siten, että se palvelisi enemmän myös maahanmuuttohallinnollisia intressejä. Hankkeessa on esitetty, että viranomaisyhteistyörakenteessa tulisi olla huomioituna ainakin poliisi/keskusrikospoliisi, Maahanmuuttovirasto, Rajavartiolaitos, ulkoasiainhallinto ja suojelupoliisi.

haasteita liittyen esimerkiksi siihen, mitä tietoa ja millaisiin käyttötarkoituksiin tietoa voi luovuttaa toiselle viranomaiselle.

Oleskelulupa-asiat ja turvapaikkatutkinta siirrettiin poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle vuosina 2016–2017.<sup>43</sup> Jo tehtävien siirtoa suunniteltaessa todettiin, että muutosten johdosta viranomaisten välisen yhteistyön ja tietojen vaihdon merkitys kasvaa entisestään.<sup>44</sup> Poliisin aiempi rooli oleskelulupa-asioissa ja turvapaikkamenettelyssä mahdollisti sen, että poliisilla oli mahdollisuus selvittää yhteiskunnan turvallisuuteen liittyviä asioita osana poliisitutkintana suoritettavaa turvapaikkatutkintaa. Tehtävien siirron jälkeen Maahanmuuttovirasto on pyrkinyt kehittämään menettelyitään ilmoittaa poliisille tietoonsa tulleista epäillyistä rikoksista ja muista seikoista, jotka ovat poliisin tehtävien hoitamisen kannalta olennaisia. Käytännössä monet rikosepäilyt ovat koskeneet asiakirjaväärennyksiä.

**Toimenpide 21** *Selvitetään olemassa olevien yhteistyörakenteiden kehittämismahdollisuuksia ja uudenlaisia ratkaisuja yhteistyön kehittämiseksi.*

**Toimenpide 22** *Selkiinnytetään viranomaisten välisiä toimintatapoja tiedon vaihtamiseksi turvallisuusviranomaisten ja maahanmuuttohallinnon uusien henkilötietolakien puitteissa.*

**Toimenpide 23** *Toimitetaan johdonmukaisemmin tutkintapyynnöt epäillyistä vääristä henkilötiedoista ja muista Maahanmuuttovirastossa havaituista epäillyistä rikoksista poliisille.*

## 6.2 Henkilöllisyyden selvittäminen

Henkilöllisyys muodostaa lähtökohdan kaikkien lupa-asioiden käsittelylle ja on välttämätön tieto turvallisuusriskien arvioimiseksi poliisin toiminnassa. Ilman tietoa henkilöllisyydestä on mahdotonta arvioida esimerkiksi turvapaikanhakijan esittämiä perusteita hakemukselleen tai laittomaan maahanmuuttoon liittyviä riskejä. Ulkomaalaislaissa edellytetävällä voimassa olevalla matkustusasiakirjalla varmistetaan, että ulkomaalaisen henkilöllisyys on viranomaisten tiedossa. Suomeen pyrkivien ulkomaalaisten henkilöllisyyttä selvittävät prosessin eri vaiheissa eri viranomaiset: ulkoasiainhallinto, Rajavartiolaitos, poliisi ja Maahanmuuttovirasto. Henkilöllisyyden selvittämisessä tukeudutaan ensi sijassa

43 Ennen tehtävien siirtoa ensimmäinen oleskelulupahakemus Suomessa jätettiin vireille poliisissa ja poliisi otti vastaan ja ratkaisi jatkolupahakemukset. Poliisi ja Rajavartiolaitos olivat aiemmin suuremmin mukana myös turvapaikkamenettelyssä.

44 HE 64/2016 vp.

hakijan esittämiin matkustus- ja henkilöllisyysasiakirjoihin sekä kansallisiin ja EU:n jäsenmaiden yhteisiin tietojärjestelmiin. Turvapaikkamenettelyssä hakijan oma suullinen kertomus on usein ensisijainen ja ainut selvitys henkilöllisyydestä, jollei hänestä löydy aiempia rekisteritietoja esimerkiksi turvapaikkahakemuksen jättämisestä jossain toisessa EU:n jäsenvaltiossa, sillä suuri osa turvapaikanhakijoista saapuu maahan ilman henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa.

Edellä kerrotun tehtävien siirron yhteydessä turvapaikkahakemusten rekisteröinti jäi edelleen rajalla Rajavartiolaitokselle ja sisämaassa poliisille. Jossain määrin epäselväksi jäi kuitenkin se, missä laajuudessa hakemusten rekisteröinnillä tarkoitetaan henkilöllisyyden selvittämistä. Esiin on noussut, ettei Maahanmuuttovirastolla ole riittävää keinovalikoimaa selvittää hakijan henkilöllisyyttä, eikä virastolla ole myöskään omaa osaamista tai teknologiaa asiakirjaväarennösten tunnistamiseen. Myös poliisin ja Rajavartiolaitoksen keinot selvittää ilman henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja Suomeen saapuvan turvapaikanhakijan henkilöllisyyttä ovat rajalliset. Asiaan liittyen on pohdittu, olisiko myös Suomessa tarve perustaa maahanmuuttoviranomaisten, poliisin ja muiden viranomaisten työn tukemiseksi Norjan ja Tanskan ID-keskusten kaltainen toiminto.<sup>45</sup> Tämä edellyttäisi toiminnon asianmukaista resursointia, eikä toiminto itsessään toisi lisäarvoa ellei lainsäädäntöä muutettaisi. Lisäksi on syytä pohtia keinoja, joilla Suomen ulkomaan edustustot ja Maahanmuuttovirasto voisivat tukea toisiaan henkilöllisyyden selvittämiseen liittyvissä kysymyksissä.

Myös EU:ssa on tunnistettu henkilöllisyyden selvittämisen ja tietojen rekisteröinnin keskeisyys jo ensimmäisessä viranomaiskontaktissa. Euroopan komission syyskuussa 2020 antamassa seulontaa koskevassa asetusehdotuksessa ehdotetaan,<sup>46</sup> että ulkorajalla tai sen läheisyydessä tapahtuvan pakollisen seulonnan avulla varmistettaisiin, että kaikki ulkorajan luvattomasti ylittävät, rajanylityspaikoilla turvapaikkaa hakevat tai mereltä pelastetut kolmansien maiden kansalaiset tunnistetaan ja rekisteröidään eurooppalaisiin tietojärjestelmiin. Samalla arvioidaan heidän mahdollisesti aiheuttamansa turvallisuus- ja terveysriskit, ja heidät ohjataan turvapaikka- tai palautusmenettelyyn. Asetusehdotuksen valmistelun ja täytäntöönpanon yhteydessä tarkasteltaneen kansallisesti eri viranomaisten rooleja ja toimivaltaa henkilöllisyyden selvittämisessä.

**Toimenpide 24** *Selkeytetään turvapaikkahakemusten vireillepanoon liittyviä menettelyjä ottaen huomioon Euroopan komission antama ehdotus seulonta-asetukseksi.*

<sup>45</sup> MISEC-hankkeen loppuraportti 3.12.2020.

<sup>46</sup> Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönnotosta; COM (2020) 612 final.

**Toimenpide 25** *Tiivistetään Maahanmuuttoviraston ja Suomen ulkomaan edustustojen välistä yhteistyötä henkilöllisyyden selvittämisessä.*

## 6.3 Lupamenettelyt

Ensimmäistä oleskelulupaa Suomeen haetaan pääsääntöisesti ennen maahan saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Hakemus jätetään ulkomailla Suomen edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle.<sup>47</sup> Edustuston tehtävä on selvittää hakijan henkilöllisyys ja hankkia tarvittavat lisäselvitykset. Luvan myöntäminen perustuu pitkälti luvan hakijan, perheenkokoajan tai työnantajan antamiin tietoihin. Päätökset oleskelulupien myöntämisestä tekee Maahanmuuttovirasto. Työntekijän oleskeluluvan osapäätöksen tekee TE-toimisto ja yrittäjän oleskeluluvan osapäätöksen ELY-keskus. Työperäisen maahanmuuton hallinto siirtyi hallitusohjelmassa sovitun mukaisesti sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön vuoden 2020 alussa.

Toisinaan laillinen maahantuloperuste voidaan yrittää saada hakemalla oleskelulupaa vilpillisin keinoin tai perustein. Hakija itse tai hänet Suomeen kutsuva työnantaja tai toimeksiantaja saattaa yrittää kiertää säännöksiä salaamalla tietoja, antamalla vääriä tietoja tai käyttämällä vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja. Oleskelulupaa saatetaan hakea sellaisella perusteella, joka ei vastaa todellista maahantulon tarkoitusta. Esimerkiksi opiskelijana maahan pyrkivän todellisuutena saattaa olla työnteko tai perheenjäsenen aidoksi väittämä perhesuhde ei olekaan sellainen. Edustustoissa ja Maahanmuuttovirastossa järjestettävillä kuulemisilla pyritään selvittämään maahantulon todellinen tarkoitus. Oleskelulupahakemusten käsittelyn yhteydessä voidaan havaita myös esimerkiksi rahanpesuun, laittomaan työntekoon tai työsyryntään liittyviä seikkoja. Osa väärinkäytöstilanteista tulee ilmi vasta myöhemmin haettaessa jatkolupaa Suomessa.

Suomeen töihin pyrkivien työlupahakemuksissa on havaittu uudenlaisia ilmiöitä kuten työhistorian tai -todistusten väärentämistä tai jonkin toisen maan, kuten Viron, työviisumilla Suomeen töihin tuloa. Näihin tapauksiin liittyy myös hyväksikäytön ilmiöitä. Esimerkiksi kesällä 2020 ilmeni uudenlainen toimintatapa, jossa pyrittiin kiertämään koronapandemiasta johtuvia maahantulo rajoituksia, ja saamaan maahan henkilöitä suomalaisen työnantajan nimiin väärennetyillä työsopimuksilla. Todellinen tarkoitus saapua maahan oli luvaton työnteko, seksipalvelujen myyminen tai järjestäytynyt omaisuusrikollisuus.

<sup>47</sup> Ulkomaalaislain 69 b § mahdollistaisi oleskeluluvan jättämisen myös toisen Schengen-valtion edustustoon, mutta näin ei tällä hetkellä toimita.



Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla kokoontuva ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn alatyöryhmä etsii keinoja hyväksikäytön ehkäisemiseksi. Työryhmän valmistelussa on ollut esillä, että hyväksikäytetyn ulkomaalaisen oikeusaseman turvaamiseksi ulkomaalaislainsäädäntöön lisättäisiin erityissäännös, jonka perusteella työperäisen hyväksikäytön uhrilla olisi oikeus jatkaa maassa oleskelua, työnhakua ja työntekoa samalla tai muulla ammattialalla olemassa olevan oleskelulupansa puitteissa. Työryhmä jatkaa työtään vuoden 2021 loppuun saakka.

Maahanmuuttovirasto tekee aktiivista kehitystyötä automaation lisäämiseksi oleskelulupa- ja kansalaisuusasioiden käsittelyssä. Automaation tavoitteena on tehostaa hakemusasioiden käsittelyä ja siten lyhentää hakemusten käsittelyaikoja tilanteessa, jossa hakemusten määrät ovat kasvaneet. Samalla on tarve tunnistaa ja arvioida automaation hyödyntämisen mahdollisia riskejä liittyen laittomaan maahanmuuttoon kuten yritykset kiertää maahantulosäännöksiä, sekä vaikutuksia mahdollisuuteen tunnistaa ihmiskaupan uhreja ja muuta hyväksikäyttöä. Tämä edellyttää myös Maahanmuuttoviraston analyysikyvyyn kehittämistä.

Oleskeluluvan myöntämisen yleisiin edellytyksiin kuuluu muun muassa hakijan voimassa oleva, Suomen hyväksymä matkustusasiakirja ja sitä kautta hakijan selvitetty henkilöllisyys sekä se, ettei ulkomaalainen vaaranna yleistä järjestystä tai turvallisuutta.<sup>48</sup> Työn perusteella haettavien oleskelulupien osalta TE-toimisto tekee ensin osapäätöksen, minkä jälkeen Maahanmuuttovirasto voi tehdä päätöksen oleskelulupahakemukseen. Tähän liittyen on nostettu esiin kysymys, olisiko tutkintajärjestystä syytä muuttaa siten, että luvan myöntämisen yleiset edellytykset, kuten henkilöllisyys ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisriski, tutkittaisiin ensin ja vasta tämän jälkeen yksittäisen luvan edellytykset, tai tutkintaa tehtäisiin rinnakkain. Tutkintajärjestyksen muuttamisella voitaisiin säästää viranomaisten resursseja ja nopeuttaa päätöksentekoa.<sup>49</sup>

Edellisessä toimintaohjelmassa todettiin olevan syytä selvittää, voidaanko lainsäädäntöä muuttaa siten, että sen avulla voitaisiin puuttua ja estää ulkomailla oleskelevan henkilön palaaminen Suomeen peruuttamalla henkilölle myönnetty oleskelulupa tai lakkauttamalla hänen suojeluasemansa, jos henkilön katsotaan vaarantavan kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Kysymys liittyy erityisesti Suomessa rikoksia tehneisiin ulkomaalaisiin ja konfliktialueilta palaaviin vierastaistelijoihin. Sisäministeriössä virkamiestyönä laaditun selvityksen perusteella pysyvän oleskeluluvan peruuttamista on pidetty edellä mainitussa tilanteessa mahdollisena. Ennen pysyvän oleskeluluvan peruuttamista on tutkittava, onko henkilön mahdollinen suojeluasema mahdollista päättää, jos

48 Ulkomaalaislain 35 ja 36.1 §.

49 MISEC-hankkeen loppuraportti 3.12.2020.

hänen oleskelulupansa perustuu kansainvälisen suojelun tarpeeseen. Kansainvälistä suojelua saavan henkilön oleskeluluvan peruuttamiseen ja suojeluaseman päättämiseen liittyviä kysymyksiä käsitellään voimassa olevassa EU:n pakolaisen määritelmädirektiivissä sekä sen tilalle ehdotetussa EU:n määritelmäasetuksessa, jota valmistellaan parhaillaan. Määritelmäasetuksen säännökset tulevat Suomessa suoraan sovellettaviksi sen jälkeen, kun aseetus on EU-tasolla hyväksytty ja sitä aletaan soveltaa.

**Toimenpide 26** *Tehostetaan maahantulomenettelyssä vilpillisesti toimivien työnantajien seuraamuksia.*

**Toimenpide 27** *Selvitetään oleskeluluvan yleisten edellytysten ja yksittäisten lupaedellytysten tutkintajärjestyksen muuttamista.*

**Toimenpide 28** *Tarkastellaan pysyvän oleskeluluvan peruuttamista tapauksissa, joissa henkilön katsotaan vaarantavan kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä tai turvallisuutta ulkomaalaislain 149 §:ssä tarkoitetulla tavalla, ja tehdään tarvittavat muutokset lainsäädäntöön. Varmistetaan, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamista koskeva soveltamiskäytäntö on ennakoitavaa ja yhdenvertaista.*

## 6.4 Turvaamistoimet

Poliisi ja Rajavartiolaitos käyttävät ulkomaalaislain mukaisia turvaamistoimia silloin, kun turvaamistoimien käyttö on välttämätöntä laissa säädettyjen toimenpiteiden täytäntöönpanemiseksi. Säilöön ottaminen on viimesijainen hallinnollinen turvaamistoimi, jota käytetään, jos muut ulkomaalaislain turvaamistoimet eivät ole riittäviä. Muita turvaamistoimia ovat matkustusasiakirjan haltuunotto, ilmoittautumisvelvollisuus, asumisvelvollisuus, lapsen asumisvelvollisuus ja vakuuden asettaminen. Niiden käyttö tulee arvioida aina ennen säilöön ottamisesta päättämistä. Muista turvaamistoimista kuin säilöön ottamisesta ei ole saatavissa tilastotietoa suoraan poliisiasiain tietojärjestelmästä. Kaikki turvaamistoimet kuitenkin kirjataan järjestelmään. Poliisin yleisimmin käyttämiä turvaamistoimia ovat ilmoittautumisvelvollisuus ja matkustusasiakirjan haltuunotto. Muilla turvaamistoimilla kuin säilöön ottamisella ei kuitenkaan ole täysin mahdollista varmistua siitä, että maasta poistettava henkilö olisi paikalla, kun maasta poistaminen laitetaan täytäntöön.

Jos muiden turvaamistoimien ei katsota olevan riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen harkinnan perusteella ottaa säilöön ulkomaalaislaissa mainittujen tavoitteiden, kuten maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon, turvaamiseksi. Alle 15-vuotiasta ilman huoltajaa olevaa lasta ei kuitenkaan saa ottaa säilöön. Niin säilöönoton kuin muiden turvaamistoimien käyttö edellyttää aina toimen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden

arviointia. Säilöön otettu henkilö on päästettävä vapaaksi heti, kun säilöönoton edellytyksiä ei enää ole. Säilöönottoaika voi olla enintään 6 kuukautta, tietyissä laissa määritellyissä tilanteissa enintään 12 kuukautta. Vuosina 2017–2019 säilöönottopäätösten määrä oli vuositasolla noin 1 200–1 400.<sup>50</sup> Poliisi teki tuolloin eniten säilöönottopäätöksiä Viron, Romanian, Irakin ja Gambian kansalaisille. Säilöönoton keskimääräinen pituus oli vuonna 2017 noin 11 vuorokautta, vuonna 2018 noin 12 vuorokautta ja vuonna 2019 noin 11 vuorokautta.

Suomessa on kaksi säilöönottoyksikköä, toinen Helsingin Metsälässä ja toinen Joutsenossa. Säilöön otetut perheet ja haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt sijoitetaan ensisijaisesti Joutsenon säilöönottoyksikköön. Metsälän säilöönottoyksikössä on 40 säilöönottopaikkaa ja Joutsenon säilöönottoyksikössä 69 paikkaa. Joutsenon paikkamäärää nostettiin helmikuussa 2018 edellisessä toimintaohjelmassa esitetyn mukaisesti. Viimevuotiset maasta poistettavien lukumäärät huomioon ottaen nykyisen säilöönottokapasiteetin voidaan arvioida olevan riittävä.

**Toimenpide 29** *Kehitetään tietojärjestelmiä siten, että tilastotietojen kerääminen myös muista turvaamistoimista kuin säilöönotosta olisi mahdollista suoraan tietojärjestelmistä.*

**Toimenpide 30** *Selvitetään hallitusohjelman mukaisesti yli 15-vuotiaiden lasten säilöönoton vaihtoehtoja.*

## 6.5 Maahantulokiellon määrääminen

Maahantulokiello voidaan määrätä maasta poistamista koskevan päätöksen yhteydessä, kun henkilö oleskelee Suomessa. Sitä ei voida määrätä Suomesta poistuneelle ulkomaalaiselle. Maahantulokiello määrätään yleensä 1–5 vuoden määräajaksi. Se voidaan määrätä myös toistaiseksi tai EU-kansalaisen kohdalla enintään 15 vuodeksi törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomitulle, jos hän samalla muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa suoritetaan kokonaisharkinta. Maahantulokiello määrätään lähtökohtaisesti koko Schengen-aluetta koskevana, EU-kansalaisen kohdalla kuitenkin vain Suomea koskevana. Erityisesti EU-kansalaisille määrättyjen maahantulokiellojen noudattamisen valvonta on kuitenkin Schengen-alueen vapaan liikkuvuuden johdosta haastavaa.

<sup>50</sup> Poliisin tekemien säilöönottopäätösten määrät vuosina 2017–2020: 1 234 vuonna 2017, 1 287 vuonna 2018, 1 080 vuonna 2019 ja 693 vuonna 2020. Rajavartiolaitoksen tekemien säilöönottopäätösten määrät vastaavana aikana: 61 vuonna 2017, 103 vuonna 2018, 94 vuonna 2019 ja 74 vuonna 2020.

Edellisessä toimintaohjelmassa esitettiin selvitettävän, voitaisiinko lainsäädäntöä muuttaa siten, että maahantulokiello voitaisiin määrätä myös henkilölle, joka on jo ehtinyt poistua Suomesta tai joka hakee ulkomailla ensimmäistä oleskelulupaa Suomeen. Muutoksen johdosta maahantulokiellon määrääminen soveltuisi paremmin myös vierastaistelijoihin. Sisäministeriössä virkamiestyönä tehdyn selvityksen perusteella lainsäädännön muuttaminen olisi mahdollista, koska EU-lainsäädännössä ei käsitellä sellaisia maahantulokiellon määräämistilanteita, joissa henkilö oleskelee EU-alueen ulkopuolella, vaan nämä tilanteet jäävät kansallisen lainsäädännön varaan. Tällöinkin olisi huolehdittava siitä, että maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa suoritetaan kokonaisharkinta. Lisäksi on turvattava toimenpiteen kohteena olevan henkilön oikeus asiakirjan tiedoksisaantiin, kuulemiseen ja muutoksenhakuun.

**Toimenpide 31** *Laaditaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset, jotta maahantulokiello voitaisiin määrätä myös henkilölle, joka on jo ehtinyt poistua maasta tai joka on saanut kielteisen oleskelulupapäätöksen hakiessaan lupaa ulkomailla. Varmistetaan, että maahantulokielloa koskevassa soveltamiskäytännössä huomioidaan asianmukaisesti suhteellisuusperiaate, lapsen etu sekä hakijan työ- ja perhesiteet.*

## 6.6 Ulkomaalaisvalvonta

Ulkomaalaisvalvonnalla tarkoitetaan ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa ja laittoman maassa oleskelun torjuntaa. Päävastuu ulkomaalaisvalvonnasta on poliisilla, mutta myös Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto suorittavat ulkomaalaisvalvontaa omilla toimialueillaan. Myös työsuojeluviranomaiset valvovat ulkomaalaislain säännösten noudattamista. Poliisi käytti vuonna 2019 ulkomaalaisvalvontaan koko maassa yhteensä 14,3 henkilötyövuotta, kun vuonna 2017 käytetty henkilötyövuosimäärä oli 21,6.

Poliisi suorittaa ulkomaalaisvalvontaa ensisijaisesti osana peruspoliisityötä kuten liikenteenvalvontaa, rikostutkintaa tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä. Kun edellä mainituissa poliisitehtävissä kohdataan henkilö, joka osoittautuu ulkomaalaiseksi, hänen maassa oleskelunsa edellytykset tarkastetaan. Lisäksi poliisi suorittaa erillistä, analyysiin perustuvaa teemavalvontaa. Tällöin poliisi analysoi ja arvioi analyysin perusteella etukäteen, mihin kohteisiin ja millä perusteella valvontaa suoritetaan. Poliisi järjestää vuosittain sekä alueellisen että valtakunnallisen tason ulkomaalaisvalvontatapahtumia ja osallistuu EU-tason toimintaan.

Ulkomaalaisvalvonnassa selvitetään, täyttyvätkö ulkomaalaisen maassa oleskelun edellytykset. Ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä voi paljastua erilaisia rikoksia kuten laittoman

maahantulon järjestämistä, ihmiskauppaa, kiskonnantapaista työsyrintää ja paritusta. Ulkomaalaisvalvonnan tavoitteena on myös ehkäistä ennalta haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden joutumista rikollisten tai rikollisryhmien hyväksikäyttämiksi. Valvonnan avulla voidaan tunnistaa ihmiskaupan uhreja ja puuttua ulkomaista työvoimaa hyväksikäyttävien työnantajien toimintaan.

Ulkomaalaisvalvonnalla ei saa olla rajatarkastukselle ominaisia piirteitä. Ulkomaalaisvalvonnan tulee perustua valvontaviranomaisen yleisiin tietoihin ja kokemukseen laittomasta maahantulosta ja oleskelusta. Valvontaviranomaisella ei ole etukäteen tietoa siitä, kenellä on oikeus oleskella maassa ja kenellä ei, mutta lähtökohtana on, että valvontatoimenpiteet perustuvat aina tehtyihin havaintoihin tai saatuihin vihje- taikka analyysitietoihin. Valvontatoimenpide ei saa perustua pelkästään tai ratkaisevassa määrin henkilön todelliseen tai oletettuun etniseen alkuperään. Syrjivän etnisen profiloinnin kieltö tulee aina huomioida. Kyse on aina tilanteen yksilöllisestä kokonaisarvioinnista.

Ulkomaalaislakiin sisältyvä syrjivän etnisen profiloinnin kieltö on sisällytetty poliisin ja rajaviranomaisten ulkomaalaisvalvontaa koskevaan ohjeistukseen ja koulutukseen. Päivitetty versio poliisin ulkomaalaisvalvontaohjeesta tuli voimaan vuoden 2021 alussa. Päivityksissä keskityttiin erityisesti tarkentamaan ohjeistusta, jonka avulla poliisit ymmärtävät ja osaa- vat nykyistä paremmin huomioida syrjivän etnisen profiloinnin kiellon ja tehdä kohdevalintaa oikeilla perusteilla. Lisäksi poliisi julkaisi vuoden 2021 alussa ulkomaalaisasioiden verkkokurssin, jossa käsitellään ulkomaalaisvalvontaa ja siinä on tuotu keskeisesti esille syrjivän etnisen profiloinnin kieltö ja se, miten kohdevalintaa tehdään oikeaoppisesti.

Poliisihallituksen johdolla toimii lisäksi laittoman maahantulon ja maassa oleskelun torjunnan verkosto, jossa on mukana edustajia kaikista poliisiyksiköistä. Verkoston tarkoituksena on varmistaa, että poliisille ulkomaalaislaissa määritellyt tehtävät hoidetaan yhdenmukaisesti koko maassa. Rajavartiolaitos on mukana verkoston toiminnassa.

Maahanmuuttovirasto on kehittänyt yhtenäistä ja tehokasta toimintamallia, jolla voidaan suorittaa jälkikäteistä lupavalvontaa. Tämä tarkoittaa maassa oleskelun edellytysten valvomista rekisteritietojen perusteella. Tällä hetkellä valvontaan on osoitettu Maahanmuuttovirastossa noin kahden henkilötyövuoden resurssi. Valvonnan toteuttamiseen liittyy myös ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän (jäljempänä UMA-järjestelmä) toiminnallisuuden kehittäminen lupavalvonnan tehostamiseksi. Jälkivalvonnan kehittäminen on keskeisessä roolissa osana lupaprosessien nopeuttamista ja sujuvoittamista. Hallitusohjelman kirjaus yhden kuukauden keskimääräisestä käsittelyajasta työperusteisissa luvissa edellyttää riskiperusteisuuden ja automaation merkittävää lisäämistä käsittelyssä ja samalla myös tarkoituksenmukaista ja toimivaa jälkivalvontaa.

Maahanmuuttoviraston valvonnalla on keskeinen merkitys lupamenettelyjen väärinkäytön ehkäisyssä. Valvonnalla voidaan paljastaa sekä ulkomaalaiseen kohdistuvia väärinkäytöksiä että hänen tekemiään väärinkäytöksiä. Valvonnan kautta voidaan saada tietoa ulkomaalaisen työskentely- ja asumisolosuhteista Suomessa ja siten paljastaa tehokkaammin esimerkiksi hyväksikäyttöön tai ihmiskauppaan liittyviä tapauksia. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi liian alhaisen palkan maksaminen ulkomaalaiselle.

Maahanmuuttovirasto voi työsopimuslain mukaisesti määrätä seuraamusmaksun työnantajalle, joka on työllistänyt laittomasti maassa oleskelevan henkilön.<sup>51</sup> Koska työnantajan seuraamusmaksu voidaan määrätä ainoastaan laittomasti maassa oleskelevan työllistäneelle, sen käyttö rajoittuu vain osaan laittoman työn teon tilanteista. Luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevasta rangaistuksesta säädetään rikoslaisissa.<sup>52</sup>

**Toimenpide 32** *Ulkomaalaisvalvontaa kehitetään ja integroidaan osaksi poliisin päivittäistä toimintaa peruspoliisitehtävissä sekä analyysiin perustuvana ulkomaalaisvalvontana, kiinnittäen huomiota syrjivän etnisen profiiloinnin kieltoon.*

**Toimenpide 33** *Kehitetään Maahanmuuttoviraston toimintaa väärinkäytöksiin reagoimisessa tarkoituksenmukaisesti ja kohdennetusti virastolle säädetyn valvontatehtävän mukaisesti. Hyödynnetään automaatiota valvonnassa.*

51 Työsopimuslain (55/2001) 11 a luku (Työnantajien yhteisvastuu palkattaessa laittomasti maassa oleskelevia työntekijöitä).

52 Rikoslain (39/1889) 47 luvun 6 a §.

## 7 TOIMET PALUIDEN EDISTÄMISEKSI

Henkilöllä, joka on maastapoistamispäätöksellä määrätty poistumaan maasta, on velvollisuus poistua Suomesta. Palaajaa voidaan tukea matkajärjestelyissä ja uudelleenkotoutumisessa, jolloin kyse on avustetusta vapaaehtoisesta paluusta.

Mitä pitemmäksi oleskelu Suomessa syystä tai toisesta muodostuu, sitä korkeammaksi kynnyks vapaaehtoiseen palaamiseen usein kasvaa. Hallitusohjelman mukaisesti avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmää kehitetään ensisijaisena vaihtoehtona turvata kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistuminen kestävää paluuta tukien. Varjoyhteiskunnan ehkäisemiseksi on perusteltua laajentaa avustetun vapaaehtoisen paluun kohderyhmää.

Laadukkaat ja ihmisoikeuksia kunnioittavat lupaprosessit mahdollistavat sen, että henkilöt, jotka eivät täytä oleskeluluvan ehtoja, voidaan kestävästi palauttaa. Hallitusohjelman mukaisesti Suomi pyrkii saamaan aikaan palautussopimukset kaikkien keskeisten kolmansien maiden kanssa, joiden kansalaisia Suomi voi palauttaa turvallisesti. Maahanmuuttovirasto toimivaltaisena viranomaisena ja viime kädessä hallintotuomioistuimet päättävät, onko paluu turvallista. Sopimusten lisäksi viranomaisten yhteistyösuhteet palautusten kohdemaihin ja kohdemaiden edustustoihin edistävät palautusten onnistumista.

### 7.1 Avustettu vapaaehtoinen paluu ja uudelleenkotoutuminen

Henkilön, joka oleskelee maassa ilman oleskeluoikeutta, edellytetään poistuvan maasta. Ensisijaisesti pyritään siihen, että täytäntöönpanokelpoisen kielteisen päätöksen saanut lähtee vapaaehtoisesti maasta asetetun määräajan puitteissa. Toisinaan henkilö poistuu maasta ilman, että poistuminen tulee viranomaisten tietoon.

Käytännössä kaikki maat ottavat vastaan omat kansalaisensa, jotka palaavat kotimaahansa vapaaehtoisesti/itsenäisesti.

Avustetusta vapaaehtoisesta paluusta on kyse silloin, kun palaajaa tuetaan matkajärjestelyissä. Tarvittaessa hänelle voidaan myös myöntää uudelleenkotoutumista varten käteisavustus tai hyödyketukea. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukaan edellytyksenä avustuksen ja korvauksen maksamiseksi turvapaikkaa hakeneelle on, että hän poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi.<sup>53</sup> Lain mukaan myös ihmiskaupan uhrin vapaaehtoisesta paluuta voidaan avustaa. Näitä tapauksia on ollut huomattavan vähän. Sen sijaan viime vuosina tukea paluuseen ovat tiedustelleet monet maastapoistamispäätöksen saaneet. Merkittävin tällainen ryhmä on kansainvälistä suojelua hakeneet, jotka ovat saaneet oleskeluluvan muulla kuin kansainvälisen suojelun perusteella, joka on sittemmin umpeutunut.

Avustetusta vapaaehtoisesta paluusta vastaa Maahanmuuttovirasto, jota käytännön järjestelyissä avustaa Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM. Vuoden 2015 jälkeen avustettua vapaaehtoista paluuta on Suomessa tehostettu korottamalla paluutukia keskeisiin maihin ja lisäämällä palaajille tiedotusta ja henkilökohtaista neuvontaa. Korottamalla tavaroina ja palveluina paluumaassa annettavan hyödyketuen arvoa on haluttu kehittää uudelleenkotoutumista kestävämpään suuntaan niin, että sen avulla olisi mahdollista hankkia elanto, eikä välitöntä tarvetta lähteä jälleen maasta olisi.

Jokaisella valtiolla on kansainvälisen oikeuden perusteella velvollisuus ottaa takaisin omat kansalaisensa. Tästä velvoitteesta ja takaisinottosopimuksista ja -järjestelyistä huolimatta jotkut maat kieltäytyvät kategorisesti vastaanottamasta muita kuin vapaaehtoisesti palaavia ja rikollisia. Kun painetta välittömästi viranomaistoimin toteutettavaan palauttamiseen ei ole, ei vapaaehtoiseen paluuseen synny kovin suurta halukkuutta, eivätkä vapaaehtoisesti palaavalle maksettavan tuen korotukset sitä juurikaan lisää. Kokemukset viime vuosilta osoittavat, että mitä pitempään oleskelu Suomessa syystä tai toisesta kestää, sitä korkeammaksi kynnys palaamiseen kasvaa.

Suomessa päätöstään odottavalle turvapaikanhakijalle tarjotaan tietoa avustetun vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta prosessin kaikissa eri vaiheissa. Tavoitteena on selkiinnyttää asiakkaan käsitystä siitä, mitä vaihtoehtoja hänellä on palaamiseen, jos hän keskeyttää turvapaikanhaun tai turvapaikkahakemukseen tulee kielteinen päätös ja hänen

---

<sup>53</sup> Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 31 §.



täytyy poistua maasta. Neuvonnan tarkoituksena on esitellä neutraalisti niitä vaihtoehtoja, joita turvapaikanhakijalla on.

Viime vuosina Euroopan maat ovat pyrkineet yhdistämään voimavarojaan löytääkseen uusia uudelleenkotoutumista tukevia toimintatapoja ja keinoja tukea lähtömaata palajien vastaanotossa. Tätä työtä on tehty erityisesti ERRIN-yhteistyöverkoston<sup>54</sup> puitteissa. Verkostossa tehty työ on pohjustanut Frontexin toimivallan laajennusta. Frontexilla on uuden mandaattinsa myötä mahdollisuus tukea jäsenvaltioita myös avustetussa vapaaehtoisessa paluussa. Käynnissä olevaa kehitystyötä tukeakseen komissio antaa vuonna 2021 kestävän vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen strategian.

**Toimenpide 34** *Laajennetaan avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelman kohderyhmää paluun edesauttamiseksi. Arvioidaan, ketkä uuteen kohderyhmään kuuluisivat ja tehdään tarvittavat muutokset lainsäädäntöön.*

**Toimenpide 35** *Lisätään tietoa ja neuvontaa avustetun vapaaehtoisen paluun mahdollisuuksista eri keinoin, muun muassa virtuaalisesti, paluuta harkitseville ja tuetaan kuntia ja järjestöjä neuvonnan antamisessa. Kehitetään selkokielistä ja kuvallista viestintää avustetusta vapaaehtoisesta paluusta tiedottamiseksi.*

**Toimenpide 36** *Kehitetään uudelleenkotoutumisen keinoja, kuten paluutukia ja koulutusta, sekä kansallisesti että yhteistyössä EU-maiden ja paluumaiden kanssa kestävän paluun takaamiseksi.*

**Toimenpide 37** *Osallistutaan EU:n vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista koskevan strategian valmisteluun ja laaditaan sen pohjalta tarvittaessa täydentävä kansallinen strategia Suomen tarpeisiin.*

## 7.2 Palauttaminen

Jos henkilö ei palaa vapaaehtoisesti, poliisin lakisääteinen tehtävä on varmistaa maasta poistuminen joko valvomalla, että henkilö nousee maasta lähtevään kulkuvälineeseen tai saattamalla hänet perille lähtömaahan. Suurempien ryhmien palauttamisessa voidaan käyttää tähän tarkoitukseen varattua charter-lentoa tai osallistua Frontexin palautuslentoihin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa

<sup>54</sup> European Return and Reintegration Network, johon kuuluu 16 Euroopan maata, mukaan lukien Suomi. Toimintaa rahoittaa jäsenmaiden lisäksi Euroopan komissio.

vaiheissa. EU:n jäsenmaiden yhteiset menettelytavat laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi on määritelty EU:n paluudirektiivissä. Neuvottelut komission syksyllä 2018 antamasta uudelleenlaaditusta paluudirektiiviehdotuksesta ovat kesken.

Keskeinen palautusten onnistumiseen vaikuttava seikka on Suomen viranomaisten toimivat yhteistyösuhteet palautusten kohdemaihin ja kohdemaiden edustustoihin. Valtaosa palautuksista onnistuu ilman erillistä takaisinottosopimusta. Vuosittain poliisi palauttaa maastapoistamispäätöksen saaneita noin sataan eri maahan, vaikka virallisia takaisinottosopimuksia on vain osan kanssa. Takaisinottosopimus on siten vain yksi palautustoimintaa tukeva väline ja ilman erillistä sopimusta voidaan palauttaa lähes kaikkiin maailman maihin.

Palautuksia vaikeuttavat muun muassa joidenkin kolmansien maiden välinpitämättömyys takaisinottosopimusten velvoittavuudesta, haluttomuus tunnistaa omia kansalaisiaan silloin, kun palautus pannaan täytäntöön viranomaistoimin, myöntää heille matkustusasiakirjoja ja hyväksyä muita kuin vapaaehtoisesti palaavia. Monille maille sellaisten oman maan kansalaisten, jotka eivät halua palata kotimaahansa, palauttaminen viranomaistoimin on sisäpoliittisesti arka aihe, minkä vuoksi ne toivovat palautusten tapahtuvan pienissä erissä, mikä tekee prosessista hitaan. Suomen kohdalla keskeisintä on kehittää palautusyhteistyötä Irakin, Somalian ja Afganistanin kanssa.

EU:n jäsenmaat kohtaavat samoja ongelmia palautusten toteuttamisessa, minkä vuoksi Euroopan komissioon kohdistuu jäsenmaiden suunnalta entistä enemmän paineita yhteisten, tehokkaiden toimien kehittämiseksi paluiden toimeenpanemiseksi. EU:n päämiestasolla on myös useaan kertaan peräänkuulutettu palautusten tuloksellisuutta. Tarve hyödyntää eri politiikkasektoreiden toimia kannustimena takaisinottoyhteistyön parantamiseen on nostettu esiin Eurooppa-neuvoston päätelmissä kesäkuulta 2016, lokakuulta 2017 sekä lokakuulta 2018. Päätelmissä mainitaan erityisesti kauppa-, viisumi- ja kehityspolitiikka.

Pisimmälle kannustinten käytössä on edetty viisumipolitiikassa. Viisumisäännösten 25a artiklan mukaisesti komissio arvioi säännöllisesti kolmansien maiden takaisinottoyhteistyötä. Jäsenvaltio voi myös ilmoittaa komissiolle kohtaamistaan huomattavista ongelmista. Mikäli yhteistyö takaisinotossa ei etene toivotulla tavalla, voidaan ryhtyä viisumipoliittisiin toimiin suhteessa kyseiseen kolmanteen maahan. Laadittavia arviointeja takaisinottoyhteistyön toimivuudesta voidaan neuvostossa kesällä 2020 hyväksytyyn koordinaatiomekanismin puitteissa hyödyntää myös harkittaessa muihin politiikkasektoreihin linkittyvien kannustimien käyttöä. Samankaltainen ehdotus sisältyy myös Euroopan komission syyskuussa 2020 antamaan ehdotukseen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevaksi asetukseksi.

Komission ehdotuksessa EU:n uudeksi maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikaksi tavoitteena on saumaton prosessi rajatarkastuksesta turvapaikkamenettelyyn ja tarvittaessa paluuseen. Uutta olisi tietyin reunaehdoin jo maahantulovaiheessa toteutettava pakollinen rajamenettely sellaisille henkilöille, joiden todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen. Rajamenettelyn merkitys korostuisi sellaisilla reiteillä, joilla suuri osa tuloista on matalan hyväksymisasteen alkuperämaista. Tällöin kyky tarvittaessa nopeaan palauttamiseen on erityisen tärkeää sen jälkeen, kun hakemus on yksilöllisesti tutkittu. Valituseuvosto on katsonut, että rajamenettelyn luvallisista perusteista ja reunaehdoista tarvitaan lisäselvitystä EU-tasolla, sekä korostanut riittävistä oikeusturvatakeista huolehtimista. Uutta komission ehdotuksessa on myös se, että jäsenvaltiot voisivat paine- ja kriisitilanteessa osoittaa solidaarisuutta ottamalla vastuu tietyn henkilömäärän palauttamisesta (nk. paluusponsorointi). Lisäksi yhteistyötä palautusasioissa on tarkoitus parantaa uudella paluukoordinaattorilla ja korkean tason työryhmällä.

- Toimenpide 38** *Pyritään sopimaan ja ylläpitämään kahdenvälisiä takaisinottojärjestelyjä sekä osallistutaan EU-tason palautusta koskeviin keskusteluihin ja yhteistyöhön muiden EU-maiden kanssa.*
- Toimenpide 39** *Tehostetaan rikoksista tuomittujen palauttamista sopimalla täsmällisistä menettelyistä paluumaan viranomaisten kanssa.*
- Toimenpide 40** *Varmistetaan, että viranomaistoimin tapahtuvan palauttamisen seurantamekanismi toimii tehokkaasti ja että yhdenvertaisuusvaltuutelle ilmoitetaan järjestelmällisesti ja hyvissä ajoin kaikista viranomais-toimin tapahtuvista palautusoperaatioista. Selvitetään mahdollisuutta järjestää valtuutetun tiedonsaanti suoraan UMA-järjestelmästä. Kehitetään viranomaisten välistä tiedonkulkua sen varmistamiseksi, että muiden mahdollisesti vireillä olevien lupaprosessien tilanne tulee tarkoituksenmukaisesti huomioiduksi palautuksia suunniteltaessa.*
- Toimenpide 41** *Osallistutaan aktiivisesti, samalla perus- ja ihmisoikeuksia korostaen, Frontexin paluuasioita koskevan mandaatin täytäntöönpanoon ja hyödynnetään yhteisiä paluutoimia.*

### 7.3 Yhteistyö paluumaan kanssa

Yksilön paluun tukeminen ei aina riitä, sillä tukea tarvitsevat myös yhteisö, johon henkilö palaa, ja erityisesti hauraiden maiden hallinnot. Tähän asiakokonaisuuteen Euroopan mailla on erilaisia lähestymistapoja. Myös paluumaan tukemiseen käytetyt resurssit

vaihtelevat ja ovat osin sidoksissa maiden kahdenvälisten suhteiden laatuun ja palaajien lukumääriin.

Kokonaisvaltaisemmin (ns. "Whole-of-Government"-lähestymistapa) Euroopan maista paluuasiana on hoitanut Saksa, jossa toimintaan on kytketty sisäministeriön lisäksi työministeriö ja kehitysyhteistyöstä vastaava virasto. Hallinnonalat pyrkivät yhdessä tukemaan vastaanottavan maan rakenteita ja muun muassa yksittäisen palaajan työllistymistä, mikä edesauttaa kestävästä uudelleenkotoutumista. Toisena esimerkkinä voidaan mainita Norja, jonka Somalia-yhteistyö perustuu ulkoministeriön, maahanmuuttoviraston, oikeusministeriön ja poliisin tiiviiseen yhteistoimintaan. Toimijoilla on yhteinen näkemys Somalian kokonaistilanteesta ja maahanmuuttoasioiden painoarvosta. Norjassa eri hallinnonalojen lähtökohtana on tarkastella Somaliaa kokonaisvaltaisesti muuttoliikkeen, konfliktineston ja kehityspolitiikan yhdistävästä näkökulmasta. Toimet paluumaan tukemiseksi liittyvät kiinteästi toimiin pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseksi, mihin liittyen kohdassa 4.1. on tuotu esiin tarve nykyistä kokonaisvaltaisempaan suhtautumiseen muuttoliikekysymyksiin.

Suomen ulkomaan edustustot hoitavat Suomen suhteita asemamaahan laaja-alaisesti, Suomen kokonaisintressin perusteella valituin painopistein. Paluu- ja takaisinottokysymyksissä edustustoilla on merkittävä rooli suhdeverkoston luomisessa ja erilaisissa sopimusneuvotteluissa. Lisäksi ne välittävät sektoriministeriöille ajankohtaista tietoa maan yleisestä tilanteesta sekä paluuasioista ja maan viranomaisten suhtautumisesta niihin. Edustustot osallistuvat myös kehitysyhteistyöhankkeiden hallinnointiin asemamaassaan. Kokemukset maahanmuuttoon liittyvistä hankkeista Somaliassa tarjoavat hyvän esimerkin siitä, millä tavalla mahdollisissa tulevaisuuden hankkeissa edustusto kannattaa kytkeä alusta pitäen tiiviisti mukaan paluuaiheisiin hankkeisiin.

Muuttoliikkeen seuranta, sen hallinta ja palautuskysymykset ovat entistä enemmän edustustojen jokapäiväistä työtä. Joissakin tapauksissa olisi perusteltua sijoittaa edustustoon virkamies, jolla on maahanmuuton hallinnan kannalta oikea osaamisprofiili. Useat Pohjoismaat ovat sijoittaneet muun muassa Somaliaan paluuyhteyshenkilön. Paluuasiantuntijan toimenkuvaan voitaisiin tilanteen ja maan mukaan yhdistää esimerkiksi maatietouden keräämistä ja välittämistä sekä oleskelulupien vastaanotossa ja käsittelyssä sekä perheen yhdistämisissä tukemista. Koska Suomen edustustoverkko ei ulotu kaikkialle, asiantuntijan sijoituspaikka voisi olla muukin kuin Suomen edustusto.

**Toimenpide 42** *Edistetään kansallisen paluuasiantuntijan sijoittamista keskeisiin paluumaihin.*

## 8 TOIMET KOSKIEN MAASSA ILMAN OLESKELUOIKEUTTA OLEVIA

Hallitusohjelmassa on useita kirjauksia, joilla pyritään vaikuttamaan siihen, ettei yhteiskunnan ulkopuolelle pääse syntymään erillistä varjoyhteiskuntaa. Kirjauksilla halutaan ehkäistä paperittomuutta sekä edistää työllistyneiden, kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden mahdollisuutta saada nykyistä joustavammin oleskelulupa työnteon perusteella.

Tilanteessa, jossa paluut ja palautukset eivät toimi toivotulla tavalla, maassa ilman oleskeluoikeutta olevien henkilöiden tilanteeseen ei ole yhtä ratkaisua. Ohjelmassa esitettävät toimenpiteet, kuten toimet paluiden edistämiseksi ja palvelujärjestelmän selkeyttäminen, eivät sulje toisiaan pois, vaan toimenpiteillä pyritään vähentämään riskejä, joita tilanteesta aiheutuu henkilöille itselleen ja yhteiskunnalle.

Myös muut EU-maat ovat Suomen tavoin pohtineet ratkaisuja pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelleiden tilanteeseen. Kansallisia ratkaisuja pohdittaessa hyödynnetään muiden EU-maiden kokemuksia.

### 8.1 Ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien tilanne

Ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevia koskeva ilmiö on Suomessa verrattain uusi. Tämän vuoksi näiden henkilöiden elämää ja tilannetta on toistaiseksi tutkittu Suomessa melko vähän. Kyse on monisyisestä ilmiöstä, joka on monilta osin piilossa viranomaisilta, ja siksi vaikea selvittää. Viranomaisilla on hieman parempi käsitys turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän kautta laittomaan oleskeluun päätyneiden henkilöiden määristä. Sen sijaan muiden ilman oleskeluoikeutta maassa olevien osalta tilannekuva on puutteellinen. Tutkittu tieto ilmiöstä ja ilman oleskeluoikeutta olevista ihmisistä on edellytys kokonais kuvan saamiseksi sekä vaikuttavien toimenpiteiden tunnistamiseksi ja toteuttamiseksi.

Laittomaan maassa oleskeluun liittyy monenlaisia riskejä niin ilman oleskeluoikeutta maassa oleskeleville henkilöille kuin koko yhteiskunnalle. Turvapaikanhakijoiden ja ilman

oleskeluoikeutta olevien kanssa työskentelevien järjestöjen mukaan Suomessa on jo muodostunut virallisen yhteiskunnan ulkopuolelle epäviralliset asunto- ja työmarkkinat. Yhteiskunnan ulkopuolella elää ihmisiä erilaisista taustoista ja erilaisissa elämäntilanteissa. He ovat vaarassa joutua eri tavoin hyväksikäytetyiksi ja jopa ihmiskaupan uhreiksi. Erityisesti lapsiperheiden ja naisten asema on vaikea.

Kunnat ja kaupungit, joissa ilman oleskeluoikeutta olevat henkilöt asuvat, ovat huolestuneita nykytilanteesta ja peräänkuuluttavat valtiolta ratkaisuja sekä selkeämpää ohjeistusta tilanteeseen vaikuttamiseksi. Kuntien, kaupunkien ja järjestöjen edustajat raportoivat asiakkaidensa hyvin mutkikkaista elämäntilanteista. Perheet ovat voineet olla kunnassa jo useamman vuoden ajan, lapset ovat syntyneet Suomessa ja käyvät koulua. Silti ihmisillä ei ole oleskelulupaa, eivätkä he sen vuoksi pääse tarvitsemiinsa palveluihin ja osallisiksi yhteiskuntaan.

Useat tutkijat ja järjestöt ovat viestineet,<sup>55</sup> että lainsäädännön ja soveltamiskäytännön muutokset ovat vuosien mittaan vaikeuttaneet turvapaikanhakijoiden tilannetta. Muuttunut tilanne on osaltaan vaikuttanut ilman oleskeluoikeutta olevien määrän kasvuun. Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti vuoden 2020 aikana toteutettiin tutkimushanke, jossa selvitettiin ulkomaalaislain ja soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saavien asemaan. Tutkimus toteutettiin osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa (VN TEAS) ja se valmistui helmikuussa 2021.<sup>56</sup>

Toimintaohjelmaa päivitettäessä on korostunut ilmiön moniulotteisuus. Yhdenvertaisuusvaltuutettu, eräät kaupungit ja järjestöt ovat kuulemisissa esittäneet ratkaisuksi tilanteeseen oleskeluluvan myöntämistä. Ne ovat ehdottaneet esimerkiksi humanitaarista suojelua koskevan luvan palauttamista ulkomaalaislakiin, oleskeluluvan myöntämistä Suomeen syntyneiden siteiden perusteella nykyistä väljemmin sekä tilapäisen, maasta poistumisen estymisen vuoksi myönnettävän oleskeluluvan palauttamista aiempaan muotoonsa, jossa lupa voitiin myöntää, vaikka henkilö ei suostunut palaamaan lähtömaahan. Tämä nostaa esiin kysymyksen, onko – ja jos niin kuinka kauan – kohtuullista tai yhteiskunnan näkökulmasta tarkoituksenmukaista jättää ihmiset virallisen yhteiskunnan ulkopuolelle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja eräät järjestöt ovat myös nähneet ongelmalliseksi sen, että ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevan kynnsä oleskeluluvan saamiselle on korkea, sillä

55 Mm. Lyytinen, Eveliina (toim.): Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa. Siirtolaisuusinstituutti, 2019 s. 96–97; Helsingin Diakonissalaitoksen Suojattomat -hankkeen loppuraportti: Kohti järkeviä ratkaisuja Uuspaperittomien tilanne, tuen tarve sekä viisi toimenpide-ehdotusta, 2017 s. 9–10 & ohjelman päivitystyössä kuullut sidosryhmät, toimintaohjelman liite 2.

56 Pirjatanniemi E., Lilja I., Helminen M., Vainio K., Lepola O. & Alvesalo-Kuusi A.: Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Valtioneuvoston kanslia. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162850/VNTEAS\\_2021\\_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162850/VNTEAS_2021_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen muun luvan hakeminen voidaan tulkita maahan-tulosäännösten kiertämiseksi. On myös katsottu, että joidenkin henkilöiden tilanne olisi kotimaahan palautettaessa inhimillisesti kohtuuton, vaikka oleskeluluvan myöntämisen perusteiden ei lupamenettelyssä ole arvioitu täyttyvän.

Toisaalta toimintaohjelman päivitystyössä on tuotu esiin paluun ensisijaisuutta ja sitä, että jos henkilö itse haluaa palata, palaaminen on mahdollista. Lisäksi on nostettu esiin, että mahdollisuus saada lupa kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen, maassa jo oleskeltaessa, loisi poikkeuksen oleskelulupajärjestelmään. Oleskelulupajärjestelmän lähtökohtana on se, että lupaa haetaan pääsääntöisesti ennen Suomeen saapumista. Oleskeluluvan hake-minen Suomesta käsin on lainsäädännössä tarkoitettu poikkeukselliseksi tilanteeksi. Työ-ryhmässä eri tahot ovat tuoneet esiin, että oleskeluluvan myöntäminen kielteisen päätök-sen saaneille ei olisi oikeudenmukaista suhteessa sellaisiin henkilöihin, jotka ovat noudat-taneet viranomaisten päätöstä ja poistuneet maasta.

Muuttoliikkeiden syyt ovat moninaiset ja tutkitusti merkittävä osa syistä on ennen kaik-kea työntäviä (push-factors). Merkittävimpiä tekijöitä turvapaikanhakijoiden määrissä ovat kansainvälisten konfliktien ja ihmisoikeusloukkausten määrä ja laajuus sekä mahdolliset ympäristökatastrofit. Turvapaikanhaun kohdemaan valikoitumiseen vaikuttavat useat teki-jät, joiden vaikutusta Suomeen hakeutumisen todennäköisyyteen on erittäin vaikea tut-kia.<sup>57</sup> Työryhmässä on noussut esiin, että maahanmuuttopoliittiset päätökset saattavat toi-mia vetotekijänä Suomeen saapumiseksi ja siten jopa edistää ihmissalakuljetusta – etenkin jos Suomen lainsäädäntö poikkeaisi selkeästi muista EU-maista. Erillisellä oleskeluluvalla saatettaisiin myös vähentää kielteisen päätöksen saaneiden halukkuutta poistua maasta vapaaehtoisesti. Asiaan voisi liittyä myös haasteita liittyen muun muassa kohderyhmän rajaamiseen.

EU-tasolla vain noin 29 prosenttia maastapoistamispäätöksen saaneista poistuu tai pois-tetaan viranomaistoimin EU:n alueelta. Tämän vuoksi myös muut maat joutuvat Suomen tavoin pohtimaan ratkaisuja pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelleiden tilantee-seen.<sup>58</sup> Edellisen kerran tilannetta on selvitetty Euroopan laajuisesti vuonna 2013.<sup>59</sup> Tilan-teesta saadaan pian päivitettyä tietoa, sillä Euroopan muuttoliikeverkosto (EMV) tekee

57 Esimerkiksi Turvapaikanhakijat - Mitä tiedämme kustannuksista? Valtiovarainministeriön julkaisu – 41/2017 s. 20–21. Significant Pull/Push Factors for Determining of Asylum-Related Migration, A Literature Review. European Asylum Support Office, 2016 s. 29.

58 Esimerkiksi Saksassa on käytössä nk. Duldung (sietäminen/suvaitseminen), jonka turvin ulkomaalainen voi oles-kella maassa tietyin perustein ilman oleskelulupaa. Duldung voidaan myöntää esimerkiksi puuttuvan matkustus-asiakirjan tai sairauden vuoksi.

59 Euroopan komission maaliskuussa 2013 julkaisema tutkimus sellaisten kolmannen maan kansalaisten ase-masta, joiden maasta poistaminen tai paluu on viivästynyt (Study on the situation of third country nationals pen-ding return/removal in the EU Member States and the Schengen Associated Countries, HOME/2010/RFX/PR/101).

parhailaan vertailevaa tutkimusta EU-maiden haasteista ja käytänteistä koskien ilman oleskeluoikeutta maassa olevia.<sup>60</sup> Tutkimuksen on määrä valmistua kesällä 2021.

**Toimenpide 43** *Tuetaan tutkimusta koskien maassa ilman oleskeluoikeutta olevia henkilöitä. Toimivien ratkaisujen löytämiseksi on tärkeää saada nykyistä selkeämpi kuva heidän tilanteestaan, määrästä, joutumisestaan ihmiskaupan uhreiksi tai hyväksikäytetyiksi sekä olosuhteista, joissa he elävät.*

**Toimenpide 44** *Selvitetään alkuvuodesta 2021 valmistuneen kansallisen tutkimusaineiston ja eurooppalaisen vertailun perusteella mahdollisia kansallisia ratkaisuja pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelleiden henkilöiden tilanteeseen. Mahdolliset päätökset asiassa tehdään erikseen.*

## 8.2 Oleskelulupa työnteon perusteella

Turvapaikanhakija voi työskennellä Suomessa hakemuksensa käsittelyn aikana ilman työperusteista lupaa. Työnteko-oikeus alkaa kolmen tai kuuden kuukauden kuluttua turvapaikkahakemuksen jättämisestä riippuen siitä, onko henkilöllä matkustusasiakirja, josta hänen henkilöllisyytensä voidaan varmistaa.

Maahanmuuttovirasto toteutti vastaanottokeskuksille kyselyn turvapaikanhakijoiden työsäkäynnistä vuonna 2019. Vastaanottokeskusten arvioiden mukaan niiden asiakkaista 23 prosenttia kävi työssä. Keskimääräinen ansio oli noin 1 000 euroa kuukaudessa. Suurin osa oli kokopäivätyössä. Työsopimukset, joita selvityksessä pystyttiin tarkastelemaan, näyttivät olevan työehtosopimusten mukaisia. Työt olivat usein kausiluonteisia.

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus perustuu suoraan lakiin. Turvapaikanhakija itse tai hänen työnantajansa voi pyytää Maahanmuuttovirastosta turvapaikanhakijan työnteko-oikeustodistuksen. Todistus on maksullinen ja se vanhenee, kun työnteko-oikeus päättyy. Lain mukaan työnteko-oikeus päättyy, kun kielteiseen turvapaikkapäätökseen liitetyvä maastapoistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen. Nykyisen todistuskäytännön ja sen, että työnteko-oikeus sidottiin vuonna 2019 tehdyllä lakimuutoksella lainvoimaisen turvapaikkapäätöksen sijasta maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen, on todettu vaikeuttavan turvapaikanhakijan mahdollisuutta työntekoon ja työnantajan

<sup>60</sup> Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in EU Member States and Norway.



mahdollisuutta selvittää, onko työnteko-oikeus voimassa.<sup>61</sup> Sisäministeriön järjestämässä pyöreän pöydän keskustelussa 15.10.2020 koskien työllistyneiden, kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden työperusteisen luvan saannin sujuvoittamista useat työnantajaliitot, järjestöt ja myös viranomaiset pitivät tärkeänä työnteko-oikeuden päätty-misajankohdan selkeyttämistä.

Turvapaikanhakija voi hakea oleskelulupaa ansiotyön perusteella milloin tahansa turva-paikkahakemuksen käsittelyn aikana tai kielteisen päätöksen saatuaan. Poliisihallituk-sen maastapoistamista koskeva ohje<sup>62</sup> edellyttää, että tilanteessa, jossa aiempaa täytän-töönpanokelpoista maastapoistamispäätöstä ollaan panemassa täytäntöön, täytäntöön-panosta vastaava poliisilaitos on yhteydessä Maahanmuuttovirastoon oleskelulupahake-muksen käsittelyvaiheeseen liittyen, jotta mahdollinen oleskelulupa tulee huomioiduksi maasta poistamisen täytäntöönpanon yhteydessä. Jos Maahanmuuttovirasto ilmoittaa, että henkilö on varmuudella saamassa oleskeluluvan, maasta poistamisen täytäntöön-pano keskeytetään.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjauksen mukaan työllistyneiden, kielteisen pää-töksen saaneiden turvapaikanhakijoiden oleskeluluvan saamista tulisi sujuvoittaa. Maa-hanmuuttovirastosta ja työhallinnosta saatujen tietojen mukaan vuosina 2019–2020 (8/2020) noin 300 kielteisen päätöksen saanutta turvapaikanhakijaa<sup>63</sup> on saanut työnteki-jän oleskeluluvan. Työntekijän oleskelulupa edellyttää TE-toimiston tekemää osapäätöstä, joka perustuu kokonaisharkintaan sisältäen työvoiman saatavuuden, työsuhteen ehtojen sekä työnantajan ja työntekijän edellytysten arvioinnin. Osin työperusteisen oleskeluluvan myöntämisen esteenä kielteisen päätöksen saaneelle turvapaikanhakijalle on ollut saata-vuusharkinta. Toimintaohjelman päivytystyössä on kuitenkin tultu siihen johtopäätökseen, ettei saatavuusharkintaan ole hallitusohjelmakirjauksen vuoksi mahdollista puuttua. Hal-litusohjelmassa edellytetään, että työperäisessä maahanmuutossa EU- ja ETA-alueen ulko-puoliseen työvoimaan sovelletaan saatavuusharkintaa eurooppalaisen valtavirran mukai-sesti. Asiaan liittyy myös vaikeita kohderyhmän rajaukseen liittyviä kysymyksiä.

**Toimenpide 45** *Tarkastellaan, miten työnantaja voi nykyistä luotettavam-min varmistua kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaalai-sen työnteko-oikeudesta ja toteutetaan tarvittaessa asiaan liittyvät lainsäädäntömuutokset.*

61 Ulkomaalaislain 80.6 §: Jos työnteko-oikeus perustuu kansainvälisen suojelun hakemiseen, työnteko-oikeus päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvä-listä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut.

62 Käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpano POL-2019-27213 s. 16.

63 Luvussa on mukana henkilöitä, jotka ovat hakeneet oleskelulupaa työntöön perusteella odottaessaan päätöstä turvapaikkahakemukseensa ja henkilöitä, jotka ovat saaneet kielteisen turvapaikkapäätöksen.

**Toimenpide 46** *Selvitetään, kuinka käytänteitä turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeustodistusten myöntämisessä voitaisiin parantaa palvelemaan tarkeitustaan nykyistä paremmin.*

### 8.3 Matkustusasiakirjan hankkiminen

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että hakija on todistanut henkilöllisyytensä luotettavalla henkilöllisyyden osoittavalla, voimassa olevalla matkustusasiakirjalla. Tästä pääsäännöstä voidaan lain nojalla poiketa kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien ja eräiden muiden lupien kohdalla. Esimerkiksi työntekijän oleskeluluvan osalta pääsäännöstä ei lain nojalla voida poiketa. Maahanmuuttovirasto voi poiketa sisäisen linjauksen mukaan ulkomaalaislain mukaisesta matkustusasiakirjavaatimuksesta tietyissä työperusteista oleskelulupaa koskevilla hakemuksissa. Nämä ovat tapauksia, joissa hakija on esittänyt aiemman turvapaikkaprosessin yhteydessä aidoksi todetun ja esittämishetkellä voimassa olleen, mutta sittemmin vanhentuneen matkustusasiakirjan.

Matkustusasiakirjan hankkiminen Suomessa on nykytilanteessa ongelmallista etenkin Irakin, Afganistanin ja Somalian kansalaisille. Irakin ulkomaan edustustoista kahdeksan voi myöntää passeja, Suomea lähimpänä tällainen edustusto on Tukholmassa. Afganistanin viranomaisten delegaatio vieraillee Suomessa aika ajoin tunnistamassa kansalaisiaan ja myöntämässä matkustusasiakirjoja. Hankalin tilanne on ollut Somalian kohdalla, sillä Suomi ei tällä hetkellä tunnusta Somalian kansallista passia. Somalian passien hyväksyminen on monisyinen asia, koska se kytkeytyy Somalian kanssa käytävään laajempaan maahanmuuttoon liittyvään keskusteluun ja yhteistyöhön. Toisaalta siinä on kyse myös teknisemmästä asiakirjan luotettavuudesta eli siitä, kyetäänkö Somalian passilla varmistamaan henkilöllisyys. Kaikki edellä mainittu vaatii tarkempaa selvitystä, jota parhaillaan valtioneuvostossa tehdään.

Muukalaispassi voidaan myöntää Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jos hän ei voi saada passia kotimaansa viranomaiselta taikka jos hän on kansalaisuudeton tai jos muukalaispassin myöntämiseen on muu erityinen syy. Vallitsevan oikeuskäytännön mukaan työperusteista oleskelulupaa ei pidetä erityisenä syynä korvata kansallinen matkustusasiakirja muukalaispassilla. Muukalaispassien myöntämiskäytäntöjen muuttaminen edellyttäisi lainsäädännön muuttamista. Työllistyneiden, kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden oleskeluluvan saamisen sujuvoittamista koskevan hallitusohjelmakirjauksen edistämiseksi lainsäädännön muuttamista voitaisiin harkita tilanteessa, jossa kaikki muut oleskeluluvan perusteet, paitsi matkustusasiakirjaedellytys, täyttyvät.

- Toimenpide 47** *Jatketaan Irakin Helsingin suurlähetystön kanssa vuoropuhelua siitä, että Suomessa oleskelevien irakilaisten asema paranisi, jos suurlähetystö myöntäisi matkustusasiakirjoja kansalaisilleen.*
- Toimenpide 48** *Selvitetään mahdollisuuksia hyväksyä Somalian passi.*
- Toimenpide 49** *Hallitusohjelman mukaisesti kehitetään lainsäädäntöä ja soveltamiskäytäntöä sen edistämiseksi, että työllistyneet kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet voivat nykyistä joustavammin saada oleskeluluvan työn perusteella. Tässä tarkoituksessa laaditaan selvitys lainsäädäntömuutoksesta koskien muukalaispassin ja tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä tapauksissa, joissa ne myönnettäisiin rajoitetuksi ajaksi, jotta henkilö voi matkustaa hankkimaan matkustusasiakirjan oman maansa viranomaisilta ja tehdään tarvittavat lainsäädäntömuutokset.*

## 8.4 Palvelujärjestelmä

Jokainen Suomessa oleskeleva ihminen on oikeutettu perustuslaissa säädettyyn välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon. Perustuslaissa säädetty oikeus on tarkemmin avattu terveydenhuoltolaissa ja sosiaalihuoltolaissa. Nykyisessä tilanteessa palveluiden tarjoamisen kannalta on ongelmallista, ettei ilman oleskeluoikeutta maassa eläviä tunnisteta sosiaali- ja terveyslainsäädännössä. Myöskään etuusjärjestelmän ensisijaisuusperiaate ei näin ollen täyty. Paikallisviranomaisilla on epätietoisuutta siitä, mitkä palvelut ja missä laajuudessa ne kullekin kuuluvat ja mikä taho vastaa niiden kustannuksista. Ongelmallista on myös muun muassa se, miten määritellään kiireellinen ja välttämätön apu. Palveluista ei ole valtakunnallisia selkeitä linjauksia ja alueelliset vaihtelut ovat suuria. Korona-aika on myös nostanut akuutiksi huolen siitä, että ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevilla tulisi olla mahdollisuus päästä yleisvaarallisten tartuntatautien tutkimuksiin ja hoitoon ilman että hoidon kustannukset muodostavat esteen hoitoon hakeutumiselle.

Hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriössä on syksyllä 2020 käynnistetty esiselvitys välttämättömän hoidon turvaamiseksi ilman oleskeluoikeutta maassa oleville. Tässä yhteydessä ministeriö keräsi tietoa kokemuksista suurimmilta kaupungeilta, jotka ovat päättäneet perustuslailla kaikille taattujen kiireellisten terveyspalvelujen lisäksi tarjota myös välttämättömät terveyspalvelut ilman oleskeluoikeutta oleskeleville. Selvitysten perusteella ministeriö tekee tarvittavat päätökset jatkotoimenpiteistä ja lainsäädäntöprosessin aloittamisesta vuoden 2021 kevätkaudella.

Ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevilla ei ole suomalaista henkilötunnusta tai vastaavaa keinotunnusta, jolla henkilö pystytään tunnistamaan järjestelmissä.

Valtiovarainministeriössä on joulukuussa 2020 aloitettu hanke koskien henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista. Hankkeen yhtenä tavoitteena on edistää turvapaikanhakijoina ja pakolaisina maahan tulleiden tunnistautumista. Tavoitteena on myös se, että turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten asiointi muissa organisaatioissa helpottuu keskitetyn rekisteröinnin seurauksena, eikä enää jatkossa ole tarpeen luoda organisaatiokohtaisia keino-tunnuksia yhtä paljon kuin nyt. Tämä helpottaisi sosiaali- ja terveyspalveluita tuottavien organisaatioiden tiedonkulkua palveluiden tarjoamisessa ja mahdollistaisi koko ilmiön tarkemman seurannan ja tutkimisen. Kokonaisuuden seuranta ei nykyisellään ole minkään viranomaisen vastuulla.

**Toimenpide 50** *Selvitetään mahdollisuuksia lainsäädännön selkeyttämiseksi palvelujärjestelmän osalta ja määritellään kiireellinen ja välttämätön apu nykyistä selkeämmin.*

**Toimenpide 51** *Selvitetään, kuinka viranomaisten yhteistyötä tulisi parantaa ilman oleskeluoikeutta maassa olevien kohdalla, jotta turvataan lakisääteisten palveluiden jatkuvuus ja tarkoituksenmukaisuus. Kehitetään tiedonvaihtoa vastaanottokeskusten ja kuntien välillä, jotta kunnilla olisi asianmukaiset tiedot henkilöistä, jotka oleskelevat maassa vastaanot-topalveluiden päättymisen jälkeen.*

## 8.5 Palomuuuri

Tilanteessa, jossa Suomeen jää ihmisiä ilman oleskeluoikeutta, on sisäisen turvallisuuden näkökulmasta tärkeä ehkäistä ilmiöön liittyvää rikollisuutta, hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa. Ilman oleskeluoikeutta maassa olevat ovat usein haavoittuvassa asemassa yhteiskunnassa. Heikon yhteiskunnallisen aseman ja toimeentulon puuttuessa he ovat vaarassa joutua hyväksikäytetyiksi, rikollisen toiminnan kohteiksi tai jopa osaksi ihmiskauppaa taikka ajautua rikolliseen toimintaan. Ilman oleskeluoikeutta maassa oleviin kohdistuvat rikokset jäävät usein raportoimatta, sillä he pyrkivät tavallisesti pysymään viranomaisilta piilossa. Heillä voi olla vaikeuksia luottaa yhteiskunnallisiin toimijoihin ja asioida viranomaisten kanssa, koska he pelkäävät joutuvansa kiinniotetuiksi ja palautetuiksi kotimaahansa. Pelko palvelee erityisesti hyväksikäyttäjää, jonka etu on, ettei uhri tunne oikeuksiaan, eikä osaa hakea apua.

Palomuuuri on käsitteenä melko uusi, eikä siitä ole kovin paljon tutkittua tietoa. Palomuurilla tarkoitetaan yleensä ilman oleskeluoikeutta maassa oleville tarkoitettuja menettelyjä, joiden avulla henkilö voi asioida viranomaisten luona ilman pelkoa välittömästä palauttamisesta. Lisätietoa tarvitaan siitä, millä tavalla palomuuuri voisi konkreettisesti Suomen olosuhteissa toimia tai millaisia kokemuksia muissa maissa on palomuurin käytöstä. Yksi

mahdollisuus voisi olla yhteistyön kehittäminen viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen sekä muiden auttavien tahojen välillä niin, että ilman oleskeluoikeutta maassa olevat henkilöt voisivat asioida viranomaisten kanssa näiden tahojen välityksellä. Tässä yhteydessä on tarpeen tarkastella myös sitä, miten turvataan lainvalvontaviranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitaminen.

EU:n uhristrategiassa vuosille 2020–2025<sup>64</sup> suositellaan jäsenmailta toimia sen varmistamiseksi, että kaikilla rikoksen uhreilla on mahdollisuus saada oikeussuojaa oleskeluoikeudestaan riippumatta. Palomuurin kaltainen mekanismi rikoksesta ilmoittamisen yhteydessä olisi hyödyllinen yksilön oikeusturvan, rikollisesta toiminnasta hyötävien rikosvastuuseen saattamisen sekä yhteiskunnan turvallisuuden edistämisen kannalta. Mekanismi ei kuitenkaan saisi vaarantaa palauttamismenettelyjen vaikuttavuutta.

**Toimenpide 52** *Muiden maiden kokemuksia hyödyntäen arvioidaan niin sanotun palomuurin tai vastaavien menettelyjen soveltuvuutta, jotta ilman oleskeluoikeutta maassa oleva pystyisi ilmoittamaan tietämästään rikoksesta tai rikoksen ja hyväksikäytön uhri asioimaan lainvalvontaviranomaisten kanssa ilman pelkoa välittömästä palauttamisesta. Tavoitteena on edistää yksilön oikeusturvaa, rikollisesta toiminnasta hyötävien vastuuseen saattamista sekä yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta.*

64 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Uhrien oikeuksia koskeva EU:n strategia (2020–2025). COM (2020) 258 final. Saatavissa osoitteesta: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0258&from=EN>

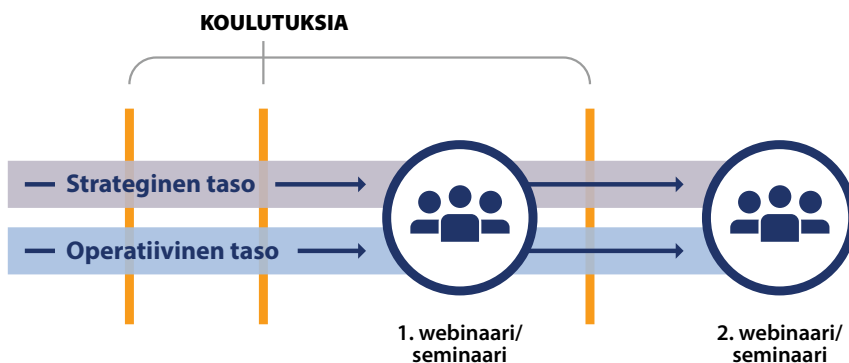
## 9 TOIMINTAOHJELMAN TÄYTÄNTÖÖNPANO, SEURANTA JA RAPORTOINTI

Toimintaohjelman täytäntöönpanoa seurataan kahdella tasolla: strategisten ja ministeriötasoisien toimenpiteiden toimeenpanon seurannasta vastaa sisäministeriö ja operatiivisten toimenpiteiden toimeenpanon seurannasta vastaa edellisten toimintaohjelmien tavoin Poliisihallituksen johdolla toimiva LAMA-työryhmä. Liitteenä olevasta yhteenvedotaulukosta ilmenee jokaisen toimenpiteen täytäntöönpanosta vastaava taho / vastaavat tahot sekä se, kuuluuko seurantavastuu sisäministeriölle vaiko Poliisihallituksen LAMA-työryhmälle.

Sisäministeriön johdolla järjestetään yhteinen aloitusseminaari sekä ensimmäinen seurantaseminaari ohjelmakauden puolivälissä ja toinen seurantaseminaari riittävän ajoissa ennen toimintaohjelman voimassaolon päättymistä, jotta seurannasta saatavaa aineistoa voidaan hyödyntää, kun ohjelma seuraavan kerran päivitetään. Puoliväli- ja loppuseminaarissa käydään läpi toimintaohjelman täytäntöönpanemiseksi suoritettut toimet ja kuullaan laajasti alan asiantuntijoita. Seminaarien avulla jaetaan tietoa käynnissä olevista toimenpiteistä ja varmistetaan näin täytäntöönpanon johdonmukaisuus.

Sisäministeriö ja LAMA-työryhmä huolehtivat siitä, että toimenpiteiden toteutumista seurataan vuosittain. Sisäministeriö ja Poliisihallitus raportoivat seurantavastuulleen kuuluvien toimenpiteiden täytäntöönpanosta seminaarien ja muun seurannan pohjalta oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmälle ohjelmakauden puolivälissä ja lopussa. Seurannan tueksi järjestetään koulutusta esimerkiksi toimintaohjelman läpileikkaavista periaatteista.

**Kuva 3.** Ohjelman seuranta



## Liite 1. Toimenpiteet ja vastuutahot

Läpileikkaavat teemat, jotka koskevat kaikkien toimenpide-ehdotusten toteutusta:

### 3.1. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen

**Toimenpide 1:** Huomioidaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen kaikissa toimissa liittyen laittoman maahantulon ja maassa oleskelun torjuntaan.

Strateginen ja operatiivinen

### 3.2. Ihmiskaupan ilmitulon edistäminen ja haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen

**Toimenpide 2:** Kehitetään viranomaisten kykyä tunnistaa ihmiskaupan ja muun hyväksikäytön uhreja. Parannetaan uhrien ohjautumista ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ja tehostetaan rikosvastuun toteutumista. Tavoitteena on ehkäistä ja vähentää ihmiskauppaa ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten hyväksikäyttöä.

Strateginen ja operatiivinen

**Toimenpide 3:** Parannetaan viranomaisten kykyä tunnistaa haavoittuvassa asemassa olevat hakijat. Tarkastellaan EU:n menettelydirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskien haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden menettelyllisiä takeita.

Strateginen ja operatiivinen

#### 4. TOIMET LÄHTÖ- JA KAUTTAKULKUMAISIA

4.1. Pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttaminen lähtö- ja kauttakulkumaissa	4.2. Muuttoliikeyhteistyö lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa	4.3. Toimet Suomen edustustoissa ja yhdyshenkilötoiminta	4.4. Muuttoliikeviestintä	4.5. Ennakoinnin kehittäminen
<p><b>TOIMENPIDE 4:</b> Edistetään hallinnonalojen rajat ylittävää yhteistyötä EU:n yhteisten muuttoliiketavoitteiden saavuttamiseksi.</p> <p style="text-align: right;">Strateginen: UM, SM, TEM</p> <p><b>TOIMENPIDE 5:</b> Osallistutaan aktiivisemmin yhteisiin toimiin muiden EU:n jäsenmaiden ja Schengen-assosiaatiomaiden kanssa perimmäisiin syihin vaikuttamiseksi.</p> <p style="text-align: right;">Strateginen: UM, SM, TEM</p>	<p><b>TOIMENPIDE 6:</b> Osallistutaan aktiivisemmin EU:n ja kolmansien maiden välisiin muuttoliikevuoropuheluihin ja muuhun yhteistyöhön ottaen erityisesti huomioon Suomen näkökulmasta keskeiset lähtö- ja kauttakulkumaat.</p> <p style="text-align: right;">Strateginen: UM, SM, TEM</p> <p><b>TOIMENPIDE 7:</b> Viisumijärjestelmää ja viisumipalveluiden saavutettavuutta arvioidaan laillisten maahantulokeinojen edistämiseksi.</p> <p style="text-align: right;">Strateginen ja operatiivinen: UM</p> <p><b>TOIMENPIDE 8:</b> Selvitetään kansallisen keskustelun tueksi, millaisia täydentäviä laillisia väyliä muissa maissa on kehitetty.</p> <p style="text-align: right;">Strateginen: SM, UM, TEM, STM, OKM</p>	<p><b>TOIMENPIDE 9:</b> Kehitetään yhdyshenkilöverkoston Suomen ulkomaan edustustoissa antamaa koulutusta laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan ilmiöistä ja torjumisesta.</p> <p style="text-align: right;">Operatiivinen: RVL, Migri, Poliisihallitus, UM</p> <p><b>TOIMENPIDE 10:</b> Kehitetään edelleen kiertävien yhdyshenkilöiden konseptia tavoitteena nykyistä pysyväisluonteisempi toiminta.</p> <p style="text-align: right;">Operatiivinen: RVL, Migri, Poliisihallitus, UM</p>	<p><b>TOIMENPIDE 11:</b> Muuttoliikeviestinnässä hyödynnetään laajemmin ja innovatiivisemmin sosiaalista mediaa.</p> <p style="text-align: right;">Strateginen: UM</p> <p><b>TOIMENPIDE 12:</b> Edustustoissa lisätään viestintää Suomen yhteiskunnan ja työmarkkinoiden toiminnasta oleskelulupia haettaessa.</p> <p style="text-align: right;">Strateginen: UM</p>	<p><b>TOIMENPIDE 13:</b> Kehitetään edelleen kansallista yhteistyötä tietojen koonnissa ja analysoinnissa yhteisen, koordinoitun muuttoliiketilannekuvan muodostamiseksi ja ylläpitämiseksi.</p> <p style="text-align: right;">Strateginen: SM, UM, RVL, Migri</p>



## 5. TOIMET RAJALLA

5.1. Tehokas rajavalvonta	5.2. Väärin perustein hankitut viisumit	5.3. Tietojärjestelmät ja biometriset tunnisteet
<p><b>TOIMENPIDE 14:</b> Osallistutaan EU:n toimintamalleihin laittoman maahantulon estämiseksi ja paljastamiseksi. Tässä yhteydessä Suomi edistää ihmisoikeuksien toteutumista Frontexin toiminnassa.</p> <p>Strateginen ja operatiivinen: SM/RVL, Poliisihallitus, Migri</p>	<p><b>TOIMENPIDE 17:</b> Kartoitetaan väärin perustein hankittujen viisumeiden avulla toteutettavan laittoman maahantulon ilmiötä ja sen laajuutta.</p> <p>Operatiivinen: RVL, UM, Migri</p>	<p><b>TOIMENPIDE 19:</b> Otetaan käyttöön Älykkäät rajat -kokonaisuuden mukaiset tietojärjestelmät ja integroidaan ne kansallisiin rekistereihin toiminnan tehokkuuden varmistamiseksi.</p> <p>Strateginen: SM/RVL</p>
<p><b>TOIMENPIDE 15:</b> Tiivistetään viranomaisten ja liikenteenharjoittajien välistä yhteistyötä laittoman maahantulon torjumiseksi.</p> <p>Operatiivinen: RVL</p>	<p><b>TOIMENPIDE 18:</b> Tiivistetään viranomaisten yhteistyötä ja tiedonvaihtoa väärin perustein hankittujen viisumien ja ilmiötä hyödyntävien rikollisten tahojen estämiseksi ja paljastamiseksi.</p> <p>Operatiivinen: RVL, UM, Migri</p>	<p><b>TOIMENPIDE 20:</b> Biometrisiä tunnisteita kehitetään kokonaisuutena siten, että ne olisivat ensisijainen tapa etsiä henkilöä koskevaa tietoa kansallisista ja EU-tason järjestelmistä maahantulon yhteydessä.</p> <p>Operatiivinen: Migri, SM</p>
<p><b>TOIMENPIDE 16:</b> Tiivistetään yhteistyötä sellaisten maiden kanssa, joista järjestetty laiton maahantulo Suomeen pääosin kohdistuu.</p> <p>Operatiivinen: RVL</p>		

## 6. TOIMET SUOMESSA

6.1. Viranomaisten välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon kehittäminen	6.2. Henkilöllisyyden selvittäminen	6.3. Lupamenettelyt	6.4. Turvaamistoimet	6.5. Maahantulokiellon määrääminen	6.6. Ulkomaalaisvalvonta
<p><b>TOIMENPIDE 21:</b> Selvitetään olemassa olevien yhteistyörakenteiden kehittämismahdollisuuksia ja uudenlaisia ratkaisuja yhteistyön kehittämiseksi.</p> <p><b>Operatiivinen:</b> Migri, Poliisihallitus, UM, KRP, RVL, Supo</p> <p><b>TOIMENPIDE 22:</b> Selkiinnytetään viranomais-ten välisiä toimintatapoja tiedon vaihtamiseksi turvallisuusviranomaisten ja maahanmuuttohallinnon uusien henkilötietolakien puitteissa.</p> <p><b>Operatiivinen:</b> Migri, Poliisihallitus, RVL, UM, KRP, SUPO</p> <p><b>TOIMENPIDE 23:</b> Toimitetaan johdonmukaisemmin tutkintapyyntöjä epäilyistä vääristä henkilötiedoista ja muista Maahanmuuttovirastossa havaituista epäilyistä rikoksista poliisille.</p> <p><b>Operatiivinen:</b> Migri, Poliisihallitus, UM</p>	<p><b>TOIMENPIDE 24:</b> Selkeytetään turvapaikkahakemusten vireillepanoon liittyviä menettelyjä ottaen huomioon Euroopan komission antama ehdotus seulonta-asetukseksi.</p> <p><b>Strateginen ja operatiivinen:</b> SM/RVL, Poliisihallitus, Migri</p> <p><b>TOIMENPIDE 25:</b> Tiivistetään Maahanmuuttoviraston ja Suomen ulkomaan edustustojen välistä yhteistyötä henkilöllisyyden selvittämisessä.</p> <p><b>Operatiivinen:</b> Migri, UM</p>	<p><b>TOIMENPIDE 26:</b> Tehostetaan maahantulomenettelyssä vilpillisesti toimivien työnantajien seuraamuksia.</p> <p><b>Strateginen:</b> TEM, SM, Migri</p> <p><b>TOIMENPIDE 27:</b> Selvitetään oleskeluluvan yleisten edellytysten ja yksittäisten lupaedellytysten tutkintajärjestyksen muuttamista.</p> <p><b>Strateginen:</b> SM, TEM</p> <p><b>TOIMENPIDE 28:</b> Tarkastellaan pysyvän oleskeluluvan peruuttamista tapauksissa, joissa henkilön katsotaan vaarantavan kansallista turvallisuutta ulkomaalaislain 149 §:ssä tarkoitetulla tavalla, tai yleistä järjestystä tai turvallisuutta, ja tehdään tarvittavat muutokset lainsäädäntöön. Varmistetaan, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamista koskeva soveltamiskäytäntö on ennakoitavaa ja yhdenvertaista.</p> <p><b>Strateginen:</b> SM</p>	<p><b>TOIMENPIDE 29:</b> Kehitetään tietojärjestelmiä siten, että tilastotietojen kerääminen myös muista turvaamistoimista kuin säilöön-otosta olisi mahdollista suoraan tietojärjestelmistä.</p> <p><b>Operatiivinen:</b> Poliisihallitus, Migri</p> <p><b>TOIMENPIDE 30:</b> Selvitetään hallitusohjelman mukaisesti yli 15-vuotiaiden lasten säilöön-oton vaihtoehtoja.</p> <p><b>Strateginen:</b> SM</p>	<p><b>TOIMENPIDE 31:</b> Laaditaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset, jotta maahantulokielto voitaisiin määrätä myös henkilölle, joka on jo ehtinyt poistua maasta tai joka on saanut kielteisen oleskelulupapäätöksen hakiessaan lupaa ulkomailla. Varmistetaan, että maahantulokieltoa koskevassa soveltamiskäytännössä huomioidaan asianmukaisesti suhteellisuusperiaate, lapsen etu sekä hakijan työ- ja perhesiteet.</p> <p><b>Strateginen:</b> SM</p>	<p><b>TOIMENPIDE 32:</b> Ulkomaalaisvalvontaa kehitetään ja integroidaan osaksi poliisin päivittäistä toimintaa peruspoliisitehtävissä sekä analyysiin perustuvana ulkomaalaisvalvontana, kiinnittämällä huomiota syrjivän etnisen profiloinnin kieltoon.</p> <p><b>Operatiivinen:</b> Poliisihallitus</p> <p><b>TOIMENPIDE 33:</b> Kehitetään Maahanmuuttoviraston toimintaa väärinkäytöksiin reagoimisessa tarkoituksenmukaisesti ja kohden- netusti virastolle säädetyn valvontatehtävän mukaisesti. Hyödynnetään automaatiota valvonnassa.</p> <p><b>Operatiivinen:</b> Migri</p>

## 7. TOIMET PALUIDEN EDISTÄMISEKSI

7.1 Avustettu vapaaehtoinen paluu ja uudelleenkotoutuminen	7.2. Palauttaminen	7.3. Yhteistyö paluumaan kanssa
<p><b>TOIMENPIDE 34:</b> Laajennetaan avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelman kohderyhmää paluun edesauttamiseksi. Arvioidaan, ketkä uuteen kohderyhmään kuuluisivat ja tehdään tarvittavat muutokset lainsäädäntöön.</p> <p style="text-align: right;">Strateginen: SM, Migri</p> <p><b>TOIMENPIDE 35:</b> Lisätään tietoa ja neuvontaa avustetun vapaaehtoisen paluun mahdollisuuksista eri keinoin, muun muassa virtuaalisesti, paluuta harkitseville ja tuetaan kuntia ja järjestöjä neuvonnan antamisessa. Kehitetään selkokielistä ja kuvallista viestintää avustetusta vapaaehtoisesta paluusta tiedottamiseksi.</p> <p style="text-align: right;">Operatiivinen: Migri</p> <p><b>TOIMENPIDE 36:</b> Kehitetään uudelleenkotoutumisen keinoja, kuten paluutukia ja koulutusta, sekä kansallisesti että yhteistyössä EU-maiden ja paluumaiden kanssa kestävä paluun takaamiseksi.</p> <p style="text-align: right;">Strateginen: SM, Migri</p> <p><b>TOIMENPIDE 37:</b> Osallistutaan EU:n vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista koskevan strategian valmisteluun ja laaditaan sen pohjalta tarvittaessa täydentävä kansallinen strategia Suomen tarpeisiin.</p> <p style="text-align: right;">Strateginen: SM, UM, Migri</p>	<p><b>TOIMENPIDE 38:</b> Pyritään sopimaan ja ylläpitämään kahdenvälisiä takaisinottojärjestelyjä sekä osallistutaan EU-tason palautusta koskeviin keskusteluihin ja yhteistyöhön muiden EU-maiden kanssa.</p> <p style="text-align: right;">Strateginen: SM, UM, Poliisihallitus</p> <p><b>TOIMENPIDE 39:</b> Tehostetaan rikoksista tuomittujen palauttamista sopimalla täsmällisistä menettelyistä paluumaan viranomaisten kanssa.</p> <p style="text-align: right;">Strateginen: SM, UM, Poliisihallitus</p> <p><b>TOIMENPIDE 40:</b> Varmistetaan, että viranomaistoimin tapahtuvan palauttamisen seurantamekanismi toimii tehokkaasti ja että yhdenvertaisuusvaltuutetulle ilmoitetaan järjestelmällisesti ja hyvissä ajoin kaikista viranomaistoimin tapahtuvista palautusoperaatioista. Kehitetään viranomaisten välistä tiedonkulkua sen varmistamiseksi, että muiden mahdollisesti vireillä olevien lupaprosessien tilanne tulee tarkoituksenmukaisesti huomioiduksi palautuksia suunniteltaessa.</p> <p style="text-align: right;">Operatiivinen: Poliisihallitus, Migri</p> <p><b>TOIMENPIDE 41:</b> Osallistutaan aktiivisesti, samalla perus- ja ihmisoikeuksia korostaen, Frontexin paluuasioita koskevan mandaatin täytäntöönpanoon ja hyödynnetään yhteisiä paluutoimia.</p> <p style="text-align: right;">Operatiivinen: SM, Poliisihallitus, Migri</p>	<p><b>TOIMENPIDE 42:</b> Edistetään kansallisen paluuasiantuntijan sijoittamista keskeisiin paluumaihin.</p> <p style="text-align: right;">Strateginen: SM, Migri, UM</p>

## 8. TOIMET KOSKIEN MAASSA ILMAN OLESKELUOIKEUTTA OLEVIA

8.1. Ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien tilanne	8.2. Oleskelulupa työnteon perusteella	8.3. Matkustusasiakirjan hankkiminen	8.4. Palvelujärjestelmä	8.5. Palomuuri
<p><b>TOIMENPIDE 43:</b> Tuetaan tutkimusta koskien maassa ilman oleskeluoikeutta olevia henkilöitä. Toimivien ratkaisujen löytämiseksi on tärkeää saada nykyistä selkeämpi kuva heidän tilanteestaan, määrittämään, joutumisestaan ihmiskaupan uhreiksi tai hyväksikäytetyiksi sekä olosuhteista, joissa he elävät.</p> <p><b>Strateginen: SM, OM, TEM, STM</b></p> <p><b>TOIMENPIDE 44:</b> Selvitetään alkuvuodesta 2021 valmistuneen kansallisen tutkimusaineiston ja eurooppalaisen vertailun perusteella mahdollisia kansallisia ratkaisuja pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelleiden henkilöiden tilanteeseen. Mahdolliset päätökset asiassa tehdään erikseen.</p> <p><b>Strateginen: SM</b></p>	<p><b>TOIMENPIDE 45:</b> Tarkastellaan, miten työnantaja voi nykyistä luotettavammin varmistua kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaalaisen työnteko-oikeudesta ja toteutetaan tarvittaessa asiaan liittyvät lainsäädäntömuutokset.</p> <p><b>Strateginen: SM, Migri</b></p> <p><b>TOIMENPIDE 46:</b> Selvitetään, kuinka käytänteitä turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeustodistusten myöntämisessä voitaisiin parantaa palvelemaan tarkoitustaan nykyistä paremmin.</p> <p><b>Operatiivinen: Migri</b></p>	<p><b>TOIMENPIDE 47:</b> Jatketaan Irakin Helsingin suurlähetystön kanssa vuoropuhelua siitä, että Suomessa oleskelevien irakilaisten asema paranisi, jos suurlähetystö myöntäisi matkustusasiakirjoja kansalaisilleen.</p> <p><b>Strateginen ja operatiivinen: SM, UM</b></p> <p><b>TOIMENPIDE 48:</b> Selvitetään mahdollisuuksia hyväksyä Somalian passi.</p> <p><b>Strateginen: UM, SM</b></p> <p><b>TOIMENPIDE 49:</b> Hallitusohjelman mukaisesti kehitetään lainsäädäntöä ja soveltamiskäytäntöä sen edistämiseksi, että työllistyneet kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet voivat nykyistä joustavammin saada oleskeluluvan työn perusteella. Tässä tarkoituksessa laaditaan selvitys lainsäädäntömuutoksesta koskien muukalaispassin ja tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä tapauksissa, joissa ne myönnettäisiin rajoitetuksi ajaksi, jotta henkilö voi matkustaa hankimaan matkustusasiakirjan oman maansa viranomaisilta ja tehdä tarvittavat lainsäädäntömuutokset.</p> <p><b>Strateginen: SM</b></p>	<p><b>TOIMENPIDE 50:</b> Selvitetään mahdollisuuksia lainsäädännön selkeyttämiseksi palvelujärjestelmän osalta ja määrittämään kiireellinen ja välttämätön apu nykyistä selkeämmin.</p> <p><b>Strateginen: STM, Migri</b></p> <p><b>TOIMENPIDE 51:</b> Selvitetään, kuinka viranomaisten yhteistyötä tulisi parantaa ilman oleskeluoikeutta maassa olevien kohdalla, jotta turvataan lakisäätteiden palveluiden jatkuvuus ja tarkoituksenmukaisuus. Kehitetään tiedonvaihtoa vastaanottokeskusten ja kuntien välillä, jotta kunnilla olisi asianmukaiset tiedot henkilöistä, jotka oleskelevat maassa vastaanottopalveluiden päättymisen jälkeen.</p> <p><b>Strateginen: STM, Migri</b></p>	<p><b>TOIMENPIDE 52:</b> Muiden maiden kokemuksia hyödyntäen arvioidaan niin sanotun palomuurin tai vastaavien menettelyjen soveltuvuutta, jotta ilman oleskeluoikeutta maassa oleva pystyisi ilmoittamaan tietämästään rikoksesta tai rikoksen ja hyväksikäytön uhri asioimaan lainvalvontaviranomaisten kanssa ilman pelkoa välittömästä palauttamisesta. Tavoitteena on edistää yksilön oikeusturvaa, rikollisesta toiminnasta hyötyvien vastuuseen saattamista sekä yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta.</p> <p><b>Strateginen: SM</b></p>

## Liite 2. Ohjelman päivitystyössä kuullut sidosryhmät

### Ilmiöhanke

tammi–syyskuu 2020

21 tahoa

**Kunnat:** Espoo, Helsinki, Hämeenlinna, Kotka, Lahti, Pori, Tampere, Vantaa

**Järjestöt:** IOM, Diakonissalaitos, Kirkkohallitus, Lääkäriliitto, Lääkärien sosiaalinen vastuu ry, Pakolaisneuvonta, Sininauhasäätiö, Valkonauha

**Julkiset tahot:** STM, HEUNI, Kela, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

**Verkostot:** Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman työryhmä

### Hankkeen kuulemiskysely

lokakuu 2020

16 tahoa

**Viranomaiset:** Maahanmuuttovirasto, Helsingin poliisilaitos, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, Kela, Rajavartiolaitos, sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö, työ- ja elinkeinoministeriö, Syyttäjälaitos, Tulli, ulkoministeriö, suojelupoliisi, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, ympäristöministeriö

**Kaupungit:** Espoo, Helsinki, Vantaa

**Järjestöt:** IOM

### Työryhmän työskentely

TOIMINTA-  
OHJELMA

### Sisäministeriön keskustelutilaisuus

15.10.2020

13 tahoa

Kuinka edistää kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden mahdollisuuksia saada oleskelulupa työn perusteella

**Työmarkkinajärjestöt:** Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto, Maaseudun työnantajaliitto, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa

**Viranomaiset:** OM, TEM, Maahanmuuttovirasto, Etelä-Suomen AVI, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

**Järjestöt:** Suomen Punainen Risti, Startup Refugees, Pakolaisneuvonta

### Hanketyöryhmän kuulemiset

loka–marraskuu 2020

12 tahoa

**TEM:** Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn alatyöryhmä (24.9.)

**OM:** Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma (24.9.)

**STM:** Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön valmistelu (29.9.)

**MISEC-hanke:** Maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön kehittäminen (8.10.)

**Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä** (12.10.)

**Poliisi:** keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö (20.10.)

**Viestintä:** Maahanmuuttovirasto, SM, UM (4.11.)

**Ilman oleskeluoikeutta olevat:** Vierailu Helsingin Diakonissalaitoksella (16.11.)



**Sisäministeriö**  
Inrikesministeriet

**Sisäministeriö** PL 26, 00023 Valtioneuvosto  
**Inrikesministeriet** PB 26, 00023 Statsrådet

[www.intermin.fi](http://www.intermin.fi)