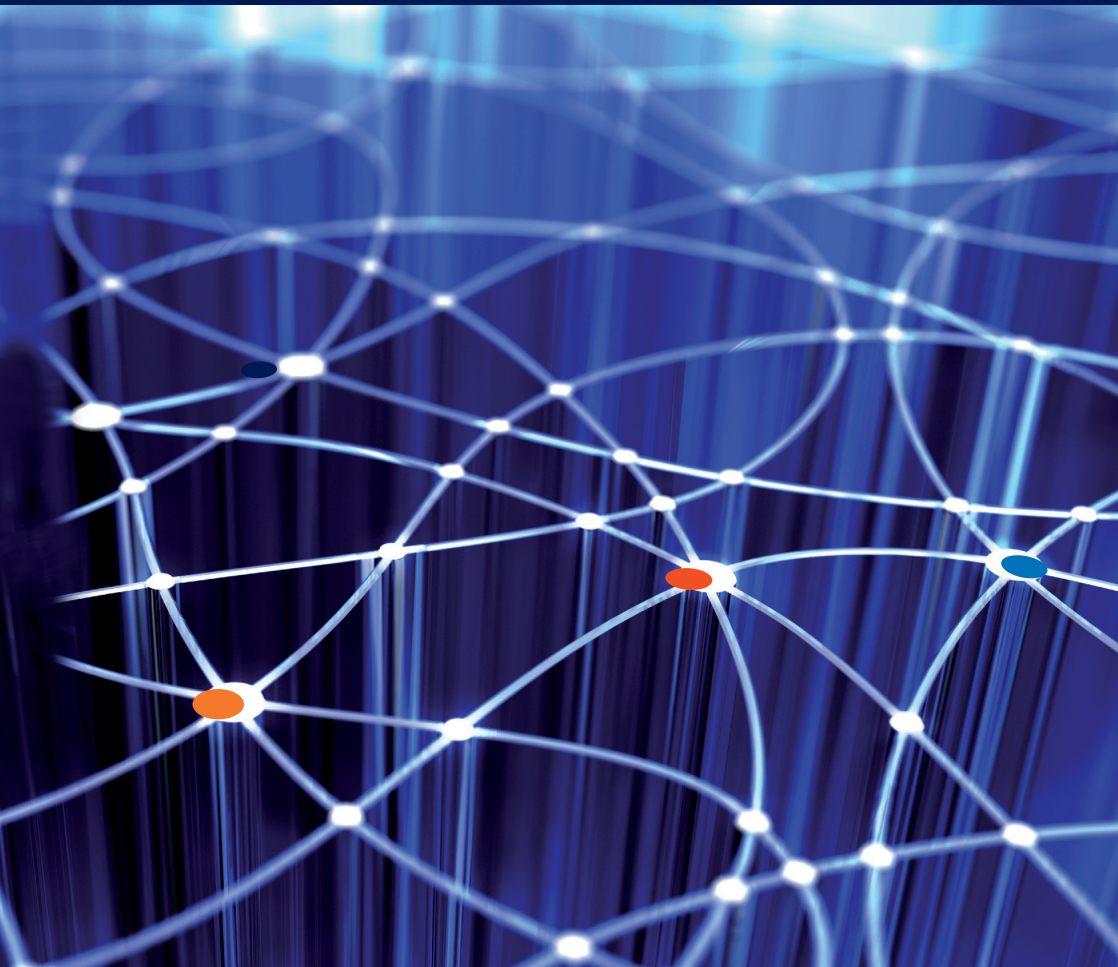


Jenni Niemi

Laittoman maahanmuuton torjunta viranomaisyhteistyön haasteena



LAITTOAMAN MAAHANMUUTON
TORJUNTA
VIRANOMAISYHTEISTYÖN
HAASTEENA

Jenni Niemi

Poliisiammattikorkeakoulu
Tampere, 2013

Jenni Niemi
LAITTOMAN MAAHANMUUTON TORJUNTA
VIRANOMAISYHTEISTYÖN HAASTEENA

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 108

ISBN: 978-951-815-257-9 (painettu)

ISBN: 978-951-815-258-6 (pdf)

ISSN: 1797-5743

Kannet: Mainoscraft Oy

Taitto: Poliisiammattikorkeakoulu

Paino: Tampereen Yliopistopaino Oy/Juvenes Print

Tampere 2013

TIIVISTELMÄ

Laittoman maahanmuuton torjunta viranomaisyhteistyön haasteena -tutkimushankkeessa kartoitettiin laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön tilaa Suomessa. Laittomalla maahanmuutolla viitataan ulkomaalaisen maahan tuloon ja maassa oleskeluun ilman määrättyjä asiakirjoja. Tarkastelun kohteena on operatiiviseen toimintaan liittyvä konkreettinen yhteistyö ja tietojenvaihto. Erityisesti haluttiin selvittää yhteistyössä olevia haasteita, mutta myös tuoda esiin käytössä olevia, toimivia käytäntöjä.

Tutkimuksen aineistona on 29 viranomaisten teemahaastattelua. Tutkimusta varten haastateltiin poliisin (n=7), Rajavartiolaitoksen (n=4), Maahanmuuttoviraston (n=4), Suomen ulkomaanedustustojen (n=2), työ- ja elinkeinotoimistojen työlupayksiköiden (n=1), aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden (n=5), sosiaalitoimen (n=3) sekä Kelan (n=3) edustajia. Haastatellut tahot edustavat keskeisiä maahanmuuttoviranomaisia sekä ulkomaalaislupaharkintaan ja ulkomaalaisvalvontaan osallistuvia tahoja. Lisäksi mukana ovat sosiaalietuuksista päättävät viranomaistahot eli kuntien sosiaalitoimi ja Kela. Haastatteluja toteutettiin neljällä paikkakunnalla eri puolilla Suomea.

Laittoman maahanmuuton torjuntaa suoritetaan useassa eri viranomaisorganisaatiossa ja erilaisissa tehtävissä kuten rajatarkastuksissa, lupaharkinnassa, sisämaan valvonnassa sekä lähtömaissa suoritettavan tilanteen seurannan kautta. Torjuntaan liittyvä viranomaiskenttä on moninainen ja myös viranomaisten välisellä yhteistyöllä on monia muotoja. Yhteistyötä on muun muassa esitutkinnan, yhteisten valvontakäyntien ja tietojenvaihdon muodossa. Lisäksi esimerkiksi lupaharkintaan liittyy usean viranomaisen vastuulla olevia tehtäviä. Tutkimuksen perusteella yhteistyökenttää olisi kuitenkin edelleen tarve laajentaa, sekä kehittää tiedonjakoa viranomaisten välillä.

Tiedonkulku viranomaisorganisaatioiden välillä voisi olla tiiviimpää. Esimerkiksi laittomaan maahanmuuttoon liittyvän tilanne- ja analyysitiedon keräämistä ja hyödyntämistä ei koordinoita keskitetysti. Tutkimuksen mukaan tiedon hyödyntämistä voisi kehittää laittoman maahanmuuton torjunnan kokonaisuuden ja organisaatorajat ylittävän yhteistyön näkökulmasta.

Haastattelujen perusteella yhteistyötä olisi tarve lisätä esimerkiksi sosiaalitoimen ja työsuojeluviranomaisten kanssa. Jotta yhteistyö on mahdollista, tulee tietojenvaihtoa koskevaa lainsäädäntöä selkeyttää. Salassapitosäännöksiä koskevat haasteet tulivat vastaan erityisesti sosiaalitoimen ja Kelan kanssa tehtävässä yhteistyössä. Tietojenvaihtoa koskevien säädösten kokonaisuuden hallitseminen on vaikeaa, ja niiden tulkinnessa on eroavaisuuksia.

Yksi koulutuksellinen haaste laittomaan maahanmuuttoon liittyvässä viranomaisyhteistyössä on muiden viranomaistahojen työn tuntemuksen li-

sääminen. Laaja ymmärrys prosesseista sujuvoittaa yhteistyötä. Myös organisaatioiden sisäinen koulutus ja ohjaus ovat tärkeässä roolissa. Haastattelujen perusteella ulkomaalaisasioihin liittyvä valtakunnallinen ohjaus voisi olla vahvempaa, sillä vaihtelevat käytännöt hankaloittavat ajoittain yhteistyötä. Erityisesti koulutuksen ja ohjauksen puute nousi tutkimuksessa esiin poliisin ulkomaalaisasioiden hoidon yhteydessä.

Suomessa ja ulkomailla toimivien viranomaisten välisessä yhteistyössä on tärkeää edustustojen henkilökunnan koulutus, edustustojen toiminnan tukeminen sekä yhdyshenkilötoimintaan panostaminen. Viranomaisten yhteistä yhdyshenkilötoimintaa tulee edelleen kehittää. Ulkomailla toimivien viranomaisten roolia tiedonvälityksessä voitaisiin mahdollisesti lisätä. Tietojen välitys Suomeen valvonta- ja torjuntatoimintaan ei ole tällä hetkellä kovin organisoitua.

Laittoman maahanmuuton torjunnan viranomaisyhteistyössä ilmenee myös viranomaistyön rakenteellisiin piirteisiin liittyviä haasteita. Nämä haasteet koskevat viranomaisten tavoitettavuutta, henkilöstön vaihtuvuutta ja tietokantojen roolia.

Haasteista huolimatta haastateltavat luonnehtivat viranomaisyhteistyötä kokonaisuudessaan laajaksi ja hyväksi. Tutkimuksessa nousseisiin ongelmiin vastaamalla voidaan kuitenkin merkittävästi edistää yhteistyötä ja siten laittoman maahanmuuton torjuntaa. Tutkimuksessa on haastateltu valikoitua viranomaisten edustajien joukkoa, ja tulokset kuvaavat heidän näkemyksiään laittoman maahanmuuton torjunnan viranomaisyhteistyöstä. Tuloksia ei voida pitää täysin kattavana kartoituksena viranomaisyhteistyön haasteista. Tavoitteena on ollut tuottaa tietoa yleisimmistä haasteista, jotka vaikuttavat yhteistyöhön. Tutkimus voi toimia tukena viranomaisyhteistyön kehittämistoimille. Tutkimusraportin lopussa esitetään toimenpide-ehdotuksia viranomaisyhteistyön kehittämiseksi.

ABSTRACT

The research project entitled “The Fight against Irregular Migration as a Collaborative Challenge” examines collaboration among the authorities in activities related to combating irregular migration in Finland. The term *irregular migration* refers to situations in which a foreigner enters the country or stays in the country without the necessary documents. The research examines the collaborative activities as well as information sharing among the authorities. The research concentrates on the challenges raised by the collaboration, and established good practices are also presented.

The research data comprises 29 thematic interviews conducted with representatives from the authorities. The organizations interviewed include the police (n=7), the Finnish Border Guard (n=4), the Finnish Immigration Service (n=4), Finnish embassies (n=2), employment and economic development offices (n=1), occupational health and safety authorities (n=5), social services (n=3) and Kela (the Finnish social security system) (n=3). These organizations represent the central immigration authorities and the authorities involved in permit and regulation activities. The authorities who make decisions on welfare benefits are also included. The interviews were conducted in four areas of Finland.

Irregular migration is handled by several authorities and through a variety of ways. Examples of these include border control, permit services, monitoring of aliens in Finland, and information gathering in countries of the immigrants’ origin and transit. The work of the authorities covers many different aspects, which is reflected in their collaborative work. The authorities collaborate both in preliminary investigation and surveillance, and they also share and exchange information. Permit processes, for instance, involve more than one authority. The research suggests that this collaboration should be further widened and information sharing could be improved among the authorities.

The flow of information among the authorities could be more intense than it is at present. For example, situation and analysis data related to irregular immigration is not gathered and utilized in a coordinated manner. The research suggests that improvements could be made in utilizing this information. The prevention of irregular migration should be approached as an overall entity, and information should be shared over organizational boundaries.

Based on the research interviews, there is a need for increased collaboration with the social services and the occupational health and safety authorities. In order for this collaboration to be possible, legislation concerning the provision of information among the authorities needs to be

clarified. There are challenges in the way the authorities interpret and apply the legislation concerning the professional secrecy that pervades, especially in collaboration with the social services and Kela, the Finnish social services. The relevant legislation is located in many different statutes, resulting in an overall complexity of legislation which is difficult to manage.

In training officials for this work, one of the challenges is to provide sufficient information on the varied collaborative work of all the authorities involved in the process. Having a wide understanding of the different parts of the process makes collaboration run more smoothly. Inter-organizational training is also important. The interviews suggest that nationwide guidelines concerning immigration issues could be further developed. The officials need clearer instructions because the variation in practices among the authorities sometimes hinders their collaboration. The lack of training and guidelines was raised particularly in relation to police activities concerning immigration.

In collaboration between officials working in Finland and abroad, it is important to train and support Finnish embassy employees and to establish a contact person network. The working practices of ILO's (Immigration Liaison Officers) should be further developed. Officials working abroad could have a bigger role in conveying information to the authorities in Finland. At the moment, information is not conveyed to the operational personnel in an organized manner.

There are also structural challenges related to the work of the authorities that affects collaboration. These challenges concern the contact information for relevant personnel, the high turnover of employees and the functionality of databases.

Despite the challenges, the interviewees described the overall collaboration among the authorities as extensive and good. However, by addressing the challenges that were raised in this research, the collaboration can be substantially improved, and the fight against irregular migration can also be effectively enhanced. The interviewees participating in the research comprise a selected group of officials, and the results reflect their views on the collaborative work of the authorities. The results cannot be treated as a comprehensive description of the challenges concerning this collaboration. The aim was to provide information on the most common challenges that have an effect on the collaborative work related to combating irregular migration. The research can be used as material in improving the work of cooperation among the authorities. At the end of the report, some suggestions are put forward for improving this collaboration.

SISÄLLYS

<i>Tiivistelmä</i>	5
<i>Abstract</i>	7
1 Johdanto	11
2 Tutkimuksen tavoitteet	12
3 Aikaisempi tutkimus	13
4 Laittoman maahanmuuton torjunnan poliittinen ja lain- säädännöllinen ympäristö	16
4.1 Lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset.....	16
4.2 Kansalliset toimintaohjelmat.....	17
5 Käsitteet	20
5.1 Laiton maahanmuutto.....	20
5.2 Laittoman maahanmuuton torjunta	22
6 Maahanmuuton hallinnan viranomaistahot	30
7 Tutkimuksen toteutus	35
7.1 Menetelmä.....	35
7.2 Tutkimuksen aineisto.....	35
7.3 Aineistojen analysointi.....	37
7.4 Tulosten luotettavuus.....	38
7.5 Tutkimuspoliittista pohdintaa	39
8 Laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyvä viranomais- yhteistyö	41
8.1 Yhteistyö poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä.....	41
8.2 Yhteistyö Maahanmuuttoviraston kanssa	43
8.3 Yhteistyö työluopayksiköiden kanssa	50
8.4 Yhteistyö työsuojeluviranomaisen kanssa	52
8.5 Yhteistyö sosiaalitoimen kanssa	57

8.6	Yhteistyö Kelan kanssa	58
8.7	Yhteistyö Suomen ulkomaanedustustojen kanssa	59
8.8	Yhdyshenkilötoiminta	62
8.9	Yhteenveto	65
9	Viranomaisyhteistyön keskeiset haasteet	66
9.1	Yhteistyökontaktien luominen ja toisen viranomaisen toiminta- ympäristön tunteminen	66
9.2	Rakenteelliset haasteet	70
9.3	Salassapitosäännökset	74
9.4	Poliisin resurssit	79
9.5	Analyysitiedon jakaminen ja hyödyntäminen operatiivisessa toiminnassa	83
9.6	Yhteistyö Suomessa sekä lähtö- ja kauttakulkumaissa toimivien viranomaisten välillä	84
9.7	Yhteenveto	89
10	Johtopäätökset – viranomaisyhteistyön kehittäminen	90
	<i>Lähteet</i>	99

1 JOHDANTO

Valtiot pyrkivät kontrolloimaan niiden alueelle suuntautuvaa maahanmuuttoa, koska nähdään että kaikkia halukkaita ei pystytä vastaanottamaan niin että heidän toimeentulonsa, asumisensa ja muut perustarpeensa voitaisiin turvata. Maahanmuuton kontrollilla pyritään myös hallitsemaan kansalaisiin kohdistuvia turvallisuusriskejä (Euroopan unioni 2002). Maahanmuuttopolitiikassa määritellään maahanmuuton rajat sekä laillinen ja laitton maahanmuutto. Lisäksi maahanmuuttopolitiikassa linjataan pakolaisten vastaanottamisesta. Maahanmuuton hallinta onkin tasapainottelua laittoman maahanmuuton estämisen ja laillisen maahanmuuton edistämisen ja kansainvälisen turvan tarjoamisen välillä. Kyse on siis toisaalta rajoittamisesta ja valvonnasta, mutta toisaalta myös yksilöiden oikeudesta ja vapaudesta liikkua ja muuttaa. Samanaikaisesti laittoman maahanmuuton torjunnan kanssa tulee huolehtia siitä, että laillisen maahanmuuton väylät ovat riittävät ja sellaiset, että maahan aikovat haluavat ja pystyvät käyttämään niitä. Lisäksi turvapaikkamenettelyillä tulee taata suojelu kaikkein heikoimmassa asemassa oleville ja oikeusturva pakolaisille. (Euroopan unioni 2008.) Laittoman maahanmuuton torjunnalla ei tulisi koskaan hankaloittaa kansainvälistä suojelua tarvitsevien ihmisten hakeutumista ja pääsyä turvaan.

Maahanmuuttopolitiikan ja maahanmuuton kontrollin lisäksi laittoman maahanmuuton torjunnassa on kyse järjestäytyneen, rajoja ylittävän rikollisuuden torjunnasta. Useimmiten henkilöt, jotka pyrkivät maahan laittomia väyliä pitkin, joutuvat jossain vaiheessa turvautumaan laittoman maahanmuuton järjestäjiin. Tämä järjestäytyneen rikollisuuden muoto käyttää hyväksi muuttajien haavoittuvuutta, ja matkustaminen heidän avullaan on usein hyvin kallista sekä johtaa mittavaan velkaantumiseen ja riippuvuussuhteeseen järjestäjiä kohtaan. Seurauksena on usein inhimillistä kärsimystä. (Sisäasiainministeriö 2013.)

Laittomalla maahanmuutolla viitataan useisiin eri tilanteisiin, kuten maahan tulon ilman asianmukaisia matkustusasiakirjoja tai rajatarkastukset kiertäen, viisumin voimassaoloajan ylittävään oleskeluun maassa tai tilanteeseen, jossa maahan on tultu näennäisesti laillisesti esimerkiksi opiskeluvii- sumilla, mutta oleskelun tarkoitus onkin jokin muu.

Laittoman maahanmuuton torjuntaa suoritetaan esimerkiksi viisumiharkinnan yhteydessä, rajatarkastuksilla ja sisämaassa tapahtuvalla valvonnalla, ja näihin tehtäviin osallistuu useita eri viranomaisia. Maahanmuuttoviranomaisten, kuten poliisin ja Maahanmuuttoviraston, ohella myös muiden viranomaisten toimenkuvaan voi kuulua sellaisten tietojen käsittelyä, jotka voivat olla tarpeen arvioitaessa ulkomaalaisen maassaolon edellytyksiä. Voidaan perustellusti sanoa että laittoman maahanmuuton torjunta rakentuu kansalliseen ja kansainväliselle viranomaisyhteistyölle. Jotta torjunta on tehokasta ja jotta resursseja käytetään tarkoituksenmukaisesti, etenkin päivittäisen käytännön yhteistyön ja tietojenvaihdon on oltava sujuvaa.

2 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET

Laittoman maahanmuuton tilannetta Suomessa ja lähialueilla seurataan esimerkiksi keskusrikospoliisin toimesta, ja viranomaisten välisissä työryhmissä suunnitellaan ja linjataan torjuntaan liittyvää viranomaisyhteistyötä. Suunnittelun ja linjausten tavoitteena on käytännön yhteistyön sujuvuus. Työryhmien työn tulisi konkretisoida kunkin viranomaisorganisaation käytännön työssä, ja näkyä yksittäisen viranomaisen toimissa. Viranomaisyhteistyön tarkastelussa ei siksi ole riittävää keskittyä yhteistyösopimuksiin ja linjauksiin. Kun halutaan tietoa linjausten toteutumisesta ja tukea kehittämistyölle, katse on suunnattava yksittäisten viranomaisten työtehtäviin sekä päivittäiseen tiedonkulkuun eri viranomaisten välillä.

Laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyy varsinaisten maahanmuuttoviranomaisten lisäksi myös muita viranomaisia. Näiden viranomaisten ensisijaisiin tehtäviin ei kuulu laittoman maahanmuuton torjunta, mutta heillä voi olla sellaisia tietoja, jotka ovat hyödyllisiä arvioitaessa ulkomaalaisen maassaolon edellytyksiä. Tässä tutkimuksessa viranomaisyhteistyön tarkastelu on ulotettu kattamaan myös tämäntyyppisiä viranomaistahoja. Kohteena on laaja, käytännön tason viranomaisyhteistyö ja tietojen vaihto liittyen laittomaan maahanmuuttoon. Tutkimuksessa tuodaan esiin viranomaisten kokemuksia yhteistyöstä ja sen sujuvuudesta, sekä yhteistyössä olevista haasteista. Niiden perusteella esitetään laittoman maahanmuuton torjunnan kannalta tärkeitä ja toimivia yhteistyön muotoja, sekä määritetään kehittämiskohteita.

Laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyvän päivittäisen viranomaisyhteistyön sujuvuutta ja siinä mahdollisesti ilmeneviä ongelmakohtia ei ole aikaisemmin tutkittu. Tarve tutkimukselle on alun perin lähtöisin laittoman maahanmuuton torjunnan tehtävissä ja toiminnan kehittämisen parissa työskenteleviltä viranomaisilta. Yhteistyössä on koettu olevan kehittämistarpeita, joihin puuttumalla prosesseja saataisiin sujuvimmiksi sekä toimintaa tehokkaammaksi. Tällä tutkimuksella vastataan tiedontarpeeseen ja tuodaan esille yhteistyön kehittämiskohtia. Tutkimuksessa tarkastellaan käytännön yhteistyötä, sen sujuvuutta ja esiin nousevia ongelmia asiantuntijahaastattelujen avulla. Tutkimushaastattelujen, aikaisemman tutkimuksen ja muun aineiston perusteella esitetään myös kehittämisehdotuksia, joiden avulla ongelmakohtiin voidaan tarttua. Keskeiset tutkimuskysymykset ovat:

- Minkä tyyppistä yhteistyötä eri viranomaisilla on keskenään laittoman maahanmuuton torjunnassa?
- Mitkä ovat yhteistyön hyväksi havaitut sekä haasteelliset piirteet?
- Miten tiedonkulku viranomaisten välillä on organisoitu ja miten se toteutuu?

3 AIKAISEMPI TUTKIMUS

Laittomaan maahanmuuttoon liittyvää kotimaista tutkimusta on tehty vähän. Aiheesta on julkaistu lähinnä katsauksia ja kartoituksia. Euroopan muuttoliikeverkoston raporttiin *Hyvät käytänteet laittoman maahanmuuton vähentämiseksi* (Asa 2011) on koottu kansallisia laittoman maahanmuuton vastaisia toimenpiteitä, saatavilla olevaa tilastotietoa ja tietoa viranomaisten tiedonkeruun väylistä. Selvityksessä on myös kuvattu laittoman maahanmuuton kansallinen ja EU:n poliittinen sekä lainsäädännöllinen ympäristö. Raportti on Suomen osuus laajempaan hankkeeseen, jossa kartoitetaan laittoman maahanmuuton vähentämiseen tähtäviä hyviä käytänteitä EU-alueella. Suomen kohdalla selvityksessä nostetaan esiin edustustoissa tehtävä viisumihakemuksiin liittyvä tutkinta, jolla pystytään tehokkaasti torjumaan laitonta maahanmuuttoa Schengen-rajojen ulkopuolella. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyö mainitaan raportissa kansainvälisesti ainutlaatuisena yhteistyömuotona. Sisämaan ulkomaalaisvalvonta ja tehokas maastapoistaminen tuodaan raportissa esille ennaltaehkäisevinä laittoman maahanmuuton torjuntakeinoina.

Toisessa, niin ikään Euroopan muuttoliikeverkoston julkaisemassa selvityksessä on puolestaan tarkasteltu viisumipolitiikan yhteyttä maahanmuuttopolitiikkaan ja viisumijärjestelmän osuutta laittoman maahanmuuton torjunnassa. Myös tämä raportti on laadittu osaksi 21 EU-maata kattavaa synteesiraporttia. Tavoitteena oli selvittää, miten viisumipolitiikalla voidaan edistää laillista maahanmuuttoa sekä toisaalta torjua laitonta maahantuloa. Synteesiraportilla pyritään tuottamaan tietoa siitä, millaisia vaikutuksia erilaisilla viisumipolitiikoilla mahdollisesti on maahanmuuton muotoihin ja millaisia kerrannaisvaikutuksia yhden EU-jäsenvaltion viisumipolitiikalla mahdollisesti on toisten jäsenvaltioiden maahanmuuttoon. Suomen osalta tutkimuksessa todetaan, että viisumiharkinnan merkitys korostuu, koska Suomessa ei ole käytössä kansallisia viisumeja. Samoin todetaan, että viisuminmyöntämiskäytännöllillä on suuri merkitys maahanmuuton hallinnan kannalta. Viisumit ovat väylä Schengen-alueelle, ja viisumiharkinnan yhteydessä pitää aina arvioida, voiko kyse olla pysyvämmästä maahanmuutosta, jolloin tarvitaan oleskelulupa. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011.)

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen prostituutiota ja siihen liittyvää ihmiskauppaa koskevan tutkimuksen yhteydessä käsitellään myös laitonta maahanmuuttoa (Lehti & Aromaa 2002). Tutkimuksessa on kartoitettu silloinen tilanne ihmiskaupaan ja laittomaan maahantuloon liittyen Suomessa sekä lainsäädäntö ja käytettävissä olevat tietolähteet. Lähteenä tutkimuksessa on käytetty viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen edustajien haastatteluja, sekä esitutkinta- ja tuomioistuinasiakirjoja Suomessa tutkituista ihmiskauppa- ja paritusjutuista.

Rajaturvallisuutta ja sen muutoksia EU:ssa on käsitelty tutkimuksissa ja selvityksissä sekä konkreettisesti että käsitteiden tasolla. Arto Niemenkari (2003) esittää teoksessaan kootun selvityksen EU:n rajaturvallisuudesta, kuten säännöstöstä (ml. Schengen), rajaturvallisuusmallista ja -hankkeista. Selvityksen lopussa esitetään arvioita siitä, mitä syvenevä EU-yhteistyö rajaturvallisuusasioissa ja samanaikainen EU:n laajeneminen merkitsee Rajavartiolaitoksen kannalta. Yhtenä huomiona Niemenkari mainitsee, että rajaturvallisuuden monitahoisuus tulee kansallisesti edellyttämään aikaisempaa parempaa koordinaatiota eri viranomaisten ja rajaturvallisuutta käsittelevien työryhmien välillä.

Ulkomaisista tutkijoista esimerkiksi Berry Tholen (2010) on käsitellyt rajavalvonnassa tapahtuneita muutoksia länsimaissa. Hänen mukaansa rajavalvonnassa on siirrytty rajoilla tehtävästä kontrollista ennaltaehkäisevään ja kokonaisvaltaisempaan maahanmuuton kontrolliin. Tämä uudenlainen rajavalvonta edellyttää enemmän toimijoita, teknologiaa ja tiedonkeruuta. Tholenin mukaan uusi rajavalvonta on syrjivämpää, hankaloittaa turvapaikanhakijoiden asemaa ja vahvistaa salakuljettajien sekä järjestäytyneen rikollisuuden asemaa laittoman maahanmuuton järjestäjätahoina. Jørgen Carling ja María Hernández-Carretero (2011) ovat tutkimuksessaan tarkastelleet ja arvioineet erilaisten laittoman maahanmuuton torjuntakeinojen tehokkuutta. He haastattelivat tutkimusta varten ihmisiä Senegalissa ja kysyivät eri laitton maahanmuuton kontrollikeinojen vaikutusta heidän kuviteltuun hakkuuteensa koettaa muuttaa Eurooppaan laittomasti. Tutkimushavaintojen mukaan tehokkaalla maastapoistamisella on merkittävämpi laitonta maahanmuuttoa ehkäisevä vaikutus kuin rajojen ulkopuolella tai rajoilla tehtävällä kontrollilla.

Myös EU:n maahanmuuttopolitiikkaa on tarkasteltu eri näkökulmista. Esimerkiksi Franck Düvell (2011) katsoo maahanmuuttopolitiikkaa ja lainsäädäntöä eri EU-maissa konstruktivistisesta näkökulmasta. Hänen mukaansa lainsäädännön ja maahanmuuttopolitiikan määrittelyillä ja rajoituksilla muodostetaan laitonta maahanmuuttoa, ja yksi keino laittoman maahanmuuton vähentämiseen on välttää laittomaksi määrittelyä sekä lisätä laillisen maahanmuuton väyliä. Eräs käytetty tarkastelunäkökulma EU:n maahanmuuttopolitiikkaan on ilman matkustusasiakirjaa oleskelevien henkilöiden oikeuksien näkökulma (esim. Carrera & Merlino 2010).

Vaikka laitonta maahanmuuttoa koskevaa tutkimusta on Suomessa vähän, maahanmuuton hallintaan liittyvien viranomaistahojen yhteistyötä on tutkittu jonkin verran. Tutkimus on kuitenkin rajoittunut vain keskeisimpiin maahanmuuttoviranomaisiin. Tarkastelussa ei niinkään ole keskitytty laittomaan maahanmuuttoon ilmiönä ja sen kokonaisvaltaiseen torjuntaan, vaan yksittäisiin maahanmuuton hallinnan osa-alueisiin. Poliisiin ja Rajavartio-

laitoksen turvapaikkamenettelyjä koskevassa tutkimuksessa (Kuoppamäki 2011) kartoitettiin myös viranomaisten välistä yhteistyötä ja sen toimivuutta turvapaikkaprosessin aikana. Tutkimuksessa nousi esille tarve viranomaisten asiantuntemuksen, koulutuksen ja resurssien lisäämiselle turvapaikka- ja ulkomaalaisasioissa. Tietojärjestelmien kehittäminen ja toimiva viranomaisyhteistyö nousivat avaintekijöiksi turvapaikkatutkimuksen laadun parantamisessa.

Anna-Liisa Heusalan, Anja Lohinivan ja Antti Malmin (2008) tutkimuksessa tarkasteltiin sekä PTR (poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos) -yhteistyötä Suomessa että Suomen ja Venäjän turvallisuusviranomaisten yhteistyötä rajaturvallisuuden edistämisen näkökulmasta. Tutkimusta varten haastateltiin viranomaisia sekä Suomessa että Venäjällä. Kansallisen PTR-yhteistyön osalta tutkimus osoitti että yhteistyö on osa viranomaisten jokapäiväistä työtä, jota ilman jokaisen kolmen viranomaisen työ olisi hyvin vaikeaa. Viranomaisten väliset kulttuurierot näyttäytyivät kuitenkin haasteena yhteistyön johtamiselle. PTR-yhteistyölle on asetettu selkeästi mitattavia tavoitteita, mutta toisaalta yhteistyössä korostuu koko ajan enemmän tiedon tuottamisen ja hallinnan rooli. Tämän arvioitiin muuttavan johtamisen tapaa ajan myötä. Tiedonhallinnan yhtenäistäminen nähtiin välttämättömänä. Suomen ja Venäjän yhteistyön osalta molempien maiden viranomaisilla on halua yhteistyöhön, mutta toisen maan viranomaisten toimintakulttuuria tunnetaan huonosti, ja suhteet ovat usein persooniin sidottuja.

Viranomaisyhteistyötä koskevassa tutkimuksessa on havaittu, että viranomaistahojen välisten kulttuurierojen vuoksi yhteistä näkemystä voi olla vaikea saavuttaa (Puonti 2003). Kulttuurierojen ja resurssien puutteen lisäksi tutkimuksessa on havaittu että haasteita viranomaisyhteistyölle asettavat myös viranomaisten vaihtelevat tulkinnat lainsäädännöstä sekä erot käytännön toimintatavoissa viranomaisyhtymien, paikkakuntien ja viranomaisten välillä. Hyvän viranomaisyhteistyön edellytys on alustava ymmärrys toisen viranomaisen työnkuvasta ja toimintamallien taustalla vaikuttavista periaatteista (Ellonen 2010). Myös henkilökohtaiset suhteet nousevat usein tärkeään rooliin viranomaisyhteistyötä tarkasteltaessa. (Heusala ym. 2008; Laapio 2005; Lohiniva 2008.)

4 LAITTOAMAN MAAHANMUUTON TORJUNNAN POLIITTINEN JA LAIN- SÄÄDÄNNÖLLINEN YMPÄRISTÖ

Laittoman maahanmuuton torjuntaa toteutetaan Suomessa EU-lainsäädännön, kansainvälisten sopimusten ja kansallisen lainsäädännön määrittämissä puitteissa. Poliittiset linjaukset ajankohtaisista painopistealueista ja kehittämissuunnista ohjaavat torjuntatoimien kehittämistä. Suositetut toimenpiteet on kirjattu toimintaohjelmiin.

4.1 Lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset

Maahanmuuttoa ohjaavat Suomessa sekä kansallinen lainsäädäntö että Suomen solmimat kansainväliset sopimukset ja EU-lainsäädäntö. Kansallisia säädöksiä tulee soveltaa niin, etteivät ne ole ristiriidassa sitovien kansainvälisten säädösten kanssa. Kansainväliset perusoikeuksia ja pakolaisten asemaa koskevat sopimukset, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus ja pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, rajoittavat yksittäisten valtioiden oikeuksia päättää maahantulosta. (Juvonen 2012.) Ulkomaalaislaissa (30.4.2004/301, 1 §) tähdennetään kansainvälisten sopimusten velvoittavuutta, ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien kunnioittamista sekä hallitun maahanmuuton edistämistä, mukaan lukien kansainvälisen suojelun antaminen.

Suomi kuuluu Schengen-alueeseen, jossa rajatarkastukset on poistettu maiden välisillä sisärajoilla ja niiden tilalla alueella on yhteinen ulkoraja. EU-maiden lisäksi Islanti, Norja, Sveitsi ja Liechtenstein ovat liittyneet Schengen-alueeseen assosioitumissopimuksella. EU-jäsenmaista Irlanti, Iso-Britannia, Kypros, Romania ja Bulgaria eivät kuulu Schengen-alueeseen. (Juvonen 2012.) Schengenin idea on mahdollistaa kansalaisten vapaa liikkuvuus unionin alueella. Schengen-alueen rajavalvonnasta ja sisä- ja ulkorajoista säädetään niin sanotussa Schengen-säännöstössä, joka koostuu Schengenin sopimuksesta, yleissopimuksesta, niiden pohjalta annetuista säännöistä sekä asiaan liittyvistä sopimuksista. Schengen-alueella sovelletaan yhteisiä sääntöjä ja menettelyjä paitsi rajavalvontaan, myös lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviin viisumeihin ja turvapaikkahakemuksiin. Schengenin rajasäännöstö on sitova ja kansallinen lainsäädäntö on siihen nähden toissijainen. (Hirvonen 2010.) Tarkastusten poistamista sisärajoilta kompensoidaan velvoittamalla jäsenvaltiot vahvistamaan valvontaa alueen ulkorajoilla sekä sisämaassa.

Kansallinen lainsäädäntö rajoittuu Schengenin rajasäännöstön edellyttämisiin kansallisiin tehtäviin. Ulkomaalaislaissa (30.4.2004/301) säädetään ulkomaalaisen Suomeen maahantulon edellytyksistä, viisumin ja oleskeluluvan

myöntämis- ja peruuttamisperusteista sekä käännyttämisestä, karkottamisesta ja maahantulokiellosta. Valtakunnanrajan ylittämistä ja sen valvonnasta sekä Rajavartiolaitokselle ja rajavartiomiehelle kuuluvista tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään puolestaan rajavartiolaissa (15.7.2005/578) ja sen nojalla annetuissa säädöksissä.

Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa todetaan maahanmuuton hallinnan välttämättömyys. Kaikkia EU-alueelle haluavia muuttajia ei ole mahdollista vastaanottaa, vaan maahanmuuton järjestämisessä täytyy ottaa huomioon vastaanottovalmius työmarkkinoiden, asumisen sekä terveys-, koulutus- ja sosiaalipalvelujen osalta. Hallitsematon maahanmuutto nähdään potentiaalisena EU-maiden sisäisen sosiaalisen yhteenkuuluvuuden heikentäjänä. Sopimuksessa kuitenkin muistutetaan, että pakolaisten oikeusasemaa koskevan sopimuksen nojalla kaikilla vainotuilla ulkomaalaisilla on oikeus saada apua ja suojelua EU:n alueella, eikä rajavalvonnan tehostaminen saa estää sellaisten henkilöiden pääsyä suojelujärjestelmiin, joilla on oikeus niihin. Niin ikään samanaikaisesti maahanmuuton hallinnan kanssa tulee suojella muuttajia joutumasta järjestäytyneen rikollisuuden hyväksikäytön uhriksi.

Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan mukaisesti Suomi on velvollinen käsittelemään sille esitetyt turvapaikkahakemukset. Hakijaa ei saa käännyttää maasta ennen kuin hakemukseen on saatu ratkaisu ja on varmistuttu siitä, ettei loukata sopimuksessa määriteltyä palautuskieltoa. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa kielletään kidutus ja epäinhimillinen kohtelu, mikä tarkoittaa myös sitä, ettei henkilöä saa palauttaa alueelle, missä hän on vaarassa joutua kidutuksen tai epäinhimillisen kohtelun kohteeksi. (Juvonen 2012.)

4.2 Kansalliset toimintaohjelmat

Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa laittoman maahanmuuton torjunta näyttäytyy EU-maiden yhteistyönä, johon Suomi aktiivisesti osallistuu. Hallituksen todetaan toimivan sen puolesta, että laittomasti Eurooppaan saapuneet kolmansien maiden kansalaiset ja turvapaikanhakijat saavat asianmukaisen kohtelun ja ylläpidon siinä jäsenvaltiossa, johon he ensiksi saapuvat. Niin ikään Suomi osallistuu aktiivisesti EU:n yhteisen turvapaikkapolitiikan kehittämiseen inhimillisemmäksi ja toimivammaksi. Kansallisista toimenpiteistä hallitusohjelmaan on kirjattu kansallisen lainsäädännön uudistustarpeiden selvittäminen liittyen laittoman maahantulon järjestämiseen. Toinen painopiste on laittoman ulkomaisen työvoiman käyttö, minkä tutkintaa ja torjuntaa tehostetaan sekä vahvistetaan siihen suunnattuja poliisin voimavaroja. (Valtioneuvoston kanslia 2011.)

Maahanmuuttoasioihin liittyvän viranomaisyhteistyön kannalta hallitusohjelmassa on tärkeää linjaus moniviranomaismallin käyttöönotosta. Kyseessä on MPR eli Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoimintamalli. Tavoitteena on samankaltainen pysyvä yhteistyörakenne kuin poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen välillä toteutettu PTR-malli. Yhteistyörakenteella pyritään ensisijaisesti nopeuttamaan turvapaikkahakemusten käsittelyä, mutta myös tehostamaan laittoman maahanmuuton, ihmiskaupan ja maahantulosäännösten kiertämisen torjuntaa sekä edesauttamaan lupamennettelyjen sujuvuutta. Sisäasiainministeriö asetti hankkeen mallin käyttööntamiseksi, ja yhteistyön on määrä käynnistyä vuoden 2013 lopulla. (Sisäasiainministeriö 2010; Valtioneuvoston kanslia 2011.)

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa vuosille 2008–2011 esitetään toimenpidesuosituksia rajaturvallisuuden, laittoman maahantulon torjunnan ja tullivarmuuden ylläpitämiseksi. Poliisihallituksen johdolla toimivan poikikihallinnollisen laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmän (Lama-työryhmä) tehtäväksi annettiin Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimenpidesuositusten toteuttamiseksi Laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman valmistelu. Toimintaohjelma laadittiin vuosille 2010–2011, ja siihen kirjattiin viranomaistoimenpiteitä laittoman maahanmuuton estämiseksi. Virkamiestyöryhmän tehtäväksi määriteltiin myös toimintaohjelman toteutumisen seuranta, arviointi ja raportointi. Ensimmäisen toimintaohjelman kauden päätyttyä toimenpidesuositusten toteutumisesta laadittiin arviointiraportti ja aloitettiin toimintaohjelman päivitys. Päivitetty laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma ulottuu vuosiin 2012–2015. Työryhmä raportoi ohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden toteutumisesta sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmälle ja sisäisen turvallisuuden ohjausryhmälle puolivuositain. Tämä tutkimus on toteutettu työryhmän toiminnan ulkopuolella, mutta tutkimuksen havainnot viranomaisyhteistyön kehittämiskohdista voivat olla hyödyllisiä myös ohjelman toimeenpanossa.

Edellisen ohjelman tapaan päivitettyyn versioon on kirjattu toimenpiteitä, joita viranomaisten toiminnan tueksi tulisi toteuttaa, jotta ylläpidetään nykyinen hallinnassa oleva tilanne maahanmuuton suhteen, ja jotta Suomesta ei tulisi houkutteleva laittoman maahanmuuton kohdema. Laittoman maahantulon vastaisessa toimintaohjelmassa torjuntatoimien tärkeyttä perustellaan laittoman maassa oleskelun taloudellisilla vaikutuksilla sekä sisäisen turvallisuuden heikentymisellä. Laittomasti maassa oleskelevilla on toimintaohjelman mukaan suuri riski syrjäytyä, mikä heikentää sisäistä turvallisuutta. Niin ikään laittoman maahantulon vastaisessa toimintaohjelmassa puhutaan rajat ylittävän rikollisuuden estämisestä ja paljastamisesta laittoman maahanmuuton torjunnan keinoin. Torjunnan todetaan olevan kaikkein tehokkainta ja edullisinta, kun se tapahtuu jo ennen Schengen-alueelle pääsyä. Ohjel-

massa esitetään 21 toimenpidesuosituksista laittoman maahanmuuton torjunnan kehittämistä varten. Suositukset koskevat lainsäädännön muutoksia sekä toimenpiteitä lähtö- ja kauttakulkumaissa, lähialueilla, ulkorajavalvonnassa ja sisämaassa. Ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksien päivittäminen sekä viranomaisten ja liikenteenharjoittajien välisen yhteistyön tiivistäminen ovat esimerkkejä ohjelman toimenpidesuosituksista. (Sisäasiainministeriö 2012a.)

5 KÄSITTEET

Edellisessä luvussa esiteltiin maahanmuuton hallintaa koskeva lainsäädännöllinen ja poliittinen perusta. Seuraavaksi avataan säädösten sisältöä sekä sitä, mistä puhutaan kun puhutaan laittomasta maahanmuutosta. Niin ikään kuvataan lainsäädäntöön ja toimintaohjelmiin pohjautuvia laittoman maahanmuuton torjunnan toimia, joihin liittyvää viranomaisyhteistyötä tässä tutkimuksessa tarkastellaan.

5.1 Laiton maahanmuutto

Tässä tutkimuksessa puhutaan laittomasta maahanmuutosta. Laittomalla maahanmuutolla viitataan ulkomaalaisen maahan tuloon ja maassa oleskeluun ilman ulkomaalaislaissa ja/tai Schengenin rajasäännöstössä määrättyä matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa tai muuten oikeutta saapua Suomeen ja/tai oleskella Suomessa. Termillä viitataan siten sekä niihin kolmansien maiden kansalaisiin¹, jotka saapuvat Suomeen laittomasti kuin myös niihin henkilöihin, jotka tulevat maahan laillisesti, mutta jäävätkin sallittua kauemmaksi ajaksi tai muuttavat oleskelutarkoitustaan ilman viranomaisen lupaa. Tällöin laillinen maahantulo muuttuu laittomaksi oleskeluksi. Suomeen laittomia keinoja käyttäen tulevat henkilöt voivat joko jäädä Suomeen, tai olla läpikulkumatalla johonkin toiseen Schengen-valtioon. Aiheeseen liittyvien käsitteiden käyttö ei ole vakiintunutta, ja samaan ilmiöön viitataan joskus myös termillä *laiton maahantulo*. Tässä tutkimuksessa käytetään käsitettä *laiton maahanmuutto*, koska viitataan sekä maahantuloon että maassa oleskeluun ilman asianmukaisia asiakirjoja ja lupia.

Ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että hänellä on voimassa oleva, rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja. Rajan ylittämiseen oikeuttavalla matkustusasiakirjalla viitataan yleisimmin passiin, jossa tulee olla henkilön nimi, syntymäaika, sukupuoli, kansalaisuus sekä valokuva, josta passinhaltija voidaan vaikeudetta tunnistaa (UlkomaalaisL 30.4.2004/301, 13 §; Schengenin rajasäännöstö 5 artikla).

Maahantuloon vaaditaan myös viisumi, oleskelulupa tai työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupa, jollei Euroopan yhteisön lainsäädännössä tai Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa muutoin ole säädetty.

1 Muun maan kansalaiset kuin Euroopan unionin kansalaiset ja heihin rinnastettavat, eli Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset (UlkomaalaisL 30.4.2004/301, 3 §).

Euroopan unionin kansalainen (tai häneen rinnastettava²) ei tarvitse viisumia maahantuloon. Maahantulon edellytyksenä on myös se, ettei henkilöä ole määrätty maahantulokieltoon ja ettei hänen katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Hänen tulee pystyä tarvittaessa esittämään asiakirjoja, joilla osoitetaan suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset sekä osoittamaan, että hänellä on oleskelun keston huomioon ottaen toimeentuloon tarvittavat varat. (UlkomaalaisL 30.4.2004/301, 11 §; 18 §; Schengenin rajasäännöstö 5 artikla)

Suomessa on tunnistettu laittomaan maahanmuuttoon liittyen seuraavat ilmiöt:

- viisumiajan ylitys tai viisumin hakemiseen liittyvät väärinkäytökset
- väärin/väärennetyjen asiakirjojen ja aitojen, toiselle henkilölle myönnettyjen asiakirjojen käyttäminen
- epäselvä henkilöllisyys
- henkilö saapuu maahan toiselle henkilölle myönnetyn oleskeluoikeuden turvin
- totuuden vastaiset työsopimukset
- ns. pimeä työvoima
- turvapaikanhakija katoaa vastaanottokeskuksesta jääden kuitenkin Suomeen tai Schengen-alueelle laittomasti
- lumeavioliitto, jolloin avioliitto solmitaan yksinomaan oleskeluoikeuden saamiseksi
- ns. ankkurilapsi-ilmiö, jossa alaikäistä turvapaikanhakijaa käytetään ”ankkurina”, jonka avulla muukin perhe saadaan maahan
(Asa 2011)

Suurin osa Suomeen suuntautuvasta laittomasta maahanmuutosta tapahtuu sisärajalikenteen kautta, sekä maahan jäämisestä oleskeluoikeuden umpeuduttua. Laittoman maahanmuuton havaitsemisessa ja torjunnassa korostuukin tämän vuoksi sisämaan ulkomaalaisvalvonnan tärkeys. Ruotsin kautta saapuvaa liikennettä voidaan pitää keskeisimpänä laittoman maahanmuuton väylänä. (Sisäasiainministeriö 2013.)

Keskusrikospoliisin tilastojen mukaan Suomessa tavattiin vuonna 2012 yhteensä 3623 laittomasti maassa oleskellutta henkilöä. Lukuun sisältyvät kaikki sisämaassa ilman matkustusasiakirjaa tavatut henkilöt sekä kaikki

2 Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalainen (UlkomaalaisL 30.4.2004/301, 3 §)

ulkomaalaisrikkomuksesta (UlkomaalaisL 30.4.2004/301, 185 §)³ epäillyt koko maassa. Luku on viime vuosina vaihdellut reilusta kolmesta tuhannesta lähes seitsemään tuhanteen. Suuri osa ilman matkustusasiakirjaa tavatuista henkilöistä on turvapaikanhakijoita. Heidät tilastoidaan laittomasti maassa oleskeleviin henkilöihin, mutta hakemuksen jättämisen jälkeen, turvapaikkahakemuksen käsittelyn aikana, heidän katsotaan oleskelevan maassa laillisesti niin kauan kuin heistä ei ole olemassa lainvoimaista käännytyspäätöstä. (Sisäasiainministeriö 2012a; Asa 2011.)

Laittoman maahanmuuton laajuutta on ilmiön luonteen vuoksi vaikea selvittää. Viitettä saadaan kuitenkin siitä, että koko Schengen-alueella tavaetaan vuosittain noin puoli miljoonaa laittomasti oleskelevaa kolmannen maan kansalaista (Euroopan komissio 2013).

5.2 Laittoman maahanmuuton torjunta

Laittoman maahanmuuton torjunnalla tarkoitetaan viranomaistoimia, joilla pyritään estämään, paljastamaan ja selvittämään laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua. Siihen liittyy myös esimerkiksi tiedonanto- ja toimeenpanotoimia. Päätöksenteko ulkomaalaisen viisumi-, oleskeluoikeus- ja maasta poistamisasioissa ja toimiva turvapaikkajärjestelmä ovat osa laittoman maahanmuuton torjuntaa. (Asa 2011.)

Suomi ei ole ollut houkutteleva maa laittoman maahanmuuton kannalta. Viranomaistoiminnan tavoitteena onkin ylläpitää vallitsevaa tilannetta sekä ennaltaehkäistä laittoman maahanmuuton lisääntymistä, jotta Suomesta ei tule luvattoman maahantulon reittiä Schengen-alueelle. Suomi on sitoutunut noudattamaan EU:n yhdenmukista rajaturvallisuusstrategiaa, jonka yhtenä osana on neliportainen rajaturvallisuusmalli. Suomen kansallisena tavoitteena on edistää tämän mallin toimivuutta, ja samalla tukea EU:n yhdenmukista rajaturvallisuusjärjestelmän mukaisia tavoitteita. Rajaturvallisuusmallin toteutusta rahoitetaan EU:n ulkorajarahastosta. Neliportaista rajaturvallisuusmallia toteutetaan Suomessa sen kaikilla tasoilla: lähtö- ja kauttakulkumaisissa, lähialueilla, ulkorajavalvonnassa ja sisämaassa. Esimerkkejä laittoman maahanmuuton torjuntaan tähtäävistä toimista ovat viisumipolitiikka, maahanmuuttopolitiikka, tehokas rajavalvonta, kansainvälinen poliisiyhteistyö ja tietojenvaihto, oikean informaation levittäminen Suomen maahanmuuttopolitiikasta, sisämaan ulkomaalaisvalvonta ja tehokas lupahallinto. (Sisäasiainministeriö 2011; 2012a.)

3 Ulkomaalaisrikkomukseen syyllistyy ulkomaalainen, joka tahallaan oleskelee maassa ilman vaadittavia matkustusasiakirjoja tai lupia, työskentelee luvatta, jättää noudattamatta määrättyjä ilmoittautumis- tai muun velvollisuuden tai tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto. (UlkomaalaisL 30.4.2004/301, 185 §)

Viisumipolitiikka

Suomeen tuloon vaaditaan viisumi niiltä henkilöiltä, jotka eivät ole Euroopan unionin kansalaisia tai heihin rinnastettavia⁴. Schengen-viisumivapaiden maiden kansalaiset⁵ eivät tarvitse viisumia. Viisumi on tarkoitettu lyhytaikaista oleskelua varten, ja sitä haetaan hakijaa lähinnä olevasta Suomen ulkomaan edustustosta tai Suomea edustavan toisen Schengen-maan edustustosta. Schengen-alueeseen liittymisen myötä Suomi on luopunut kansallisten viisumien myöntämisestä, ja käytännössä kaikki Suomen myöntämät viisumit ovat Schengen-viisumeja, jotka oikeuttavat oleskeluun koko Schengen-alueella. Suomen pitäisi kuitenkin olla ensisijainen matkustuskohde, kun viisumia on haettu Suomen edustustosta. Viisumi on voimassa enintään 90 päivää, ja viisuminhaltijan on poistuttava Schengen-alueelta ennen voimassaoloajan umpeutumista. Viisumiajan ylittäminen hankaloittaa huomattavasti tulevaa viisumin saantia. Viisumien myöntämisessä noudatetaan yhteisön viisumisäännöstöä. (Juvonen 2012.) Viisumi ei oikeuta työntekoon Schengen-alueella, vaan sitä varten kolmannen maan kansalaisen⁶ on haettava oleskelulupaa. Poikkeuksena ovat tietyt ulkomaalaislaissa määritellyt tehtävät, kuten esimerkiksi tutkijadirektiivissä tarkoitettu tutkimustoiminta ja tietyt kausityöt, kuten marjanpoiminta (UlkomaalaisL 30.4.2004/301, 81 §). Työnteko-oikeus näissä poikkeuksissa on voimassa vain Suomessa. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011.) Viisumeihin liittyviä yleisimpiä laitoman maahanmuuton ilmiöitä ovat viisumin voimassaoloajan ylittäminen ja viisumin hankkiminen väärin perustein. Esimerkiksi henkilö tulee alueelle turistiviisumilla, vaikka tavoitteena on päästä työskentelemään. Viisumeita saatetaan myös yrittää väärentää, tai hakuvaiheessa saatetaan esittää todisteenä väärennettyjä asiakirjoja. (Sisäasiainministeriö 2013.)

Viisumeja pidetään tärkeänä instrumenttina laitoman maahanmuuton torjunnassa. Viisumin myöntämiseen liittyvässä tutkinnassa arvioidaan, tuleeko hakija poistumaan Schengen-alueelta ennen luvan päättymisajankohdtaa. Viisumihakemukseen tulee passin ja matkustusvakuutuksen lisäksi liittää erilaisia asiakirjalitteitä, jotka osoittavat suunnitellun oleskelun tarkoitusta, edellytyksiä ja kestoja. Asiakirjoja voivat olla matkaliput, hotellivaraus tai esimerkiksi virallinen kutsu. Myös muita selvityksiä voidaan pyytää, kuten matkareittiin, paluumatkaan, toimentuloon tai työpaikkaan liittyviä selvityksiä. Mikäli myöhemmin ilmenee, että hakija on antanut harhaanjohtavia tietoja viisumia hakiessaan, voidaan viisumi mitätöidä. (Juvonen 2012.)

4 Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset (UlkomaalaisL 30.4.2004/301, 3 §).

5 Muun muassa Yhdysvallat, Kanada, Japani, Argentiina (Ulkoasiainministeriö 2013).

6 Muun maan kansalaiset kuin Euroopan unionin kansalaiset ja heihin rinnastettavat.

Hakemuksen käsittelyn aikana tarkistetaan liitteenä olevien asiakirjojen aitous. Lisäksi tarkastetaan hakijaa koskevat tiedot useasta kansallisesta ja Schengen-maiden yhteisistä rekistereistä. Schengen-alueen tietojenvaihtojärjestelmässä näkyvät henkilön aikaisemmat viisumi- ja oleskelulupahakemukset, syyllistyminen rikoksiin, maksamattomat sakot sekä maahantulokiellot. Samalla muilta Schengen-mailta tulee tiedustella, onko niillä esittää vastalauseita viisumin myöntämiselle. (Juvonen 2012.) Hakija voidaan myös harjunnan mukaan pyytää henkilökohtaiseen haastatteluun selvittämään matkan tarkoitusta. Haastattelussa pyritään selvittämään esimerkiksi henkilöllä kotimaahansa olevien siteiden kautta sitä, aikooko hän poistua Schengen-alueelta ennen viisumin voimassaoloajan umpeutumista. Hakemukseen liittyvät tiedot tallennetaan kansalliseen viisumijärjestelmään Suviin ja arkistoidaan viiden vuoden ajan. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011.) EU:n yhteinen viisumitietojärjestelmä VIS (Visa Information System) on tämän tutkimuksen teon aikaan käyttöönottovalheessa. Järjestelmän myötä kaikkien jäsenmaiden viisumihakemustiedot, sisältäen hakijoiden biometriset tunnistet, ovat muiden jäsenmaiden vastuuviranomaisten käytettävissä. (Sisäasiainministeriö 2012a.)

Laittoman maahanmuuton ennaltaehkäisy on tehokkainta ja taloudellista, kun se pystytään torjumaan jo ennen maahantuloa Schengen-rajojen ulkopuolella. Viisumihakemusten tehokas tutkinta edustustoissa on hyvin tärkeää laittoman maahanmuuton torjunnan kannalta. Laittoman maahanmuuton riskimaissa edustustoihin on sijoitettu maahanmuuttoon erikoistuneita yhdyshenkilöitä, jotka tukevat edustuston työtä. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011; Sisäasiainministeriö 2012a.)

Valtaosa Suomen ulkomaanedustustojen viisumihakemuksista käsitellään Venäjän edustustoissa. Edustustojen välillä on lähtömittain huomattavia eroja viisumihakemusten hylkäämisprosentissa eli viisumien epäämisissä sen mukaan, mikä on Schengen-alueelle jäämisen riski. (Sisäasiainministeriö 2013.) Viisumikäytäntöä on kritisoitu ja sen on väitetty luovan markkinoita ihmisalakuuljettajille sekä asiakirjojen väärentäjille. Kritiikin mukaan Schengen-viisumia on vaikea saada, minkä vuoksi kotimaastaan pakenevat joutuvat turvautumaan laittoman maahantulon järjestäjiin. (Juvonen 2012.)

Oleskelulupa

Pitkäaikaista oleskelua tai työntekoa varten muun kuin EU-kansalaisen on haettava oleskelulupaa. Oleskeluluvat eivät kuulu Schengen-säännösten piiriin. Niiden myöntämisessä sovelletaan kansallista lainsäädäntöä, johon liittyy tietyiltä osilta, kuten perheenyhdistämistapauksissa, sääntelyä EU-tasolta. Pääsääntöisesti ensimmäistä oleskelulupaa tulee hakea ulkomailta käsin Suomen edustuston kautta, ja päätökset tekee Maahanmuuttovirasto. Oleskelulupa voi olla joko määräaikainen tai pysyvä, ja niitä myönnetään

eri perusteilla, esimerkiksi työntekoa tai opiskelua varten, tai perhesiteen perusteella. Ensimmäinen oleskelulupa on aina määräaikainen. (Maahanmuuttovirasto 2013b; UlkomaalaisL 30.4.2004/301, 33 §.) Kuten viisumeja, myös oleskelulupia saatetaan hankkia väärin perustein tai yritetään muuten kiertää maahanmuuttosäännöksiä. Yhtenä esimerkkinä ovat niin sanotut lumeavioliittotapaukset, joissa avioliitto solmitaan yksinomaan oleskeluluvan saamiseksi. Lisäksi hakuvaiheessa on havaittu väärennöksiä muun muassa henkilö-, opiskelu- ja työtodistuksissa, tilioitteissa ja sairausvakuutuksissa. (Juvonen 2012; Sisäasiainministeriö 2013.)

Oleskelulupaharkinnassa arvioidaan hakijan perusteiden todenmukaisuus. Tutkinnassa käytetään harkinnan mukaan suullisia kuulemisia sekä perheen yhdistämistapauksissa iänmäärittämistutkimuksia ja dna-testejä. Lisäksi tutkitaan kaikki hakijan toimittamat asiakirjat, kuten työ- ja opiskelutodistukset. Oleellista oleskelulupaharkinnassa on hakemuksen ja sitä tukevien asiakirjojen huolellinen tutkiminen. Kuten viisumiharkinnassa, myös oleskelulupaharkinnassa edustuston henkilökunnan asiantuntemus on tärkeässä roolissa. Vaikka päätökset oleskeluluvista tekee Maahanmuuttovirasto, hakijoiden kuulemiset tehdään paikallisessa edustustossa. Edustuston henkilökunnan asiantuntemus ja asemamaatuntemus on oleellista myös asiakirjaväärennösten havaitsemisessa. Oleskeluluvan jatkoa haetaan paikallispoliisilta, ja myös pysyvän oleskeluluvan haltijan tulee hakea uutta oleskelulupakorttia poliisilta viiden vuoden välein (Sisäasiainministeriö 2012a; UlkomaalaisL 30.4.2004/301, 60 §).

Työntekijän oleskelulupaharkintaan kuuluu työ- ja elinkeinotoimiston osaratkaisu. Osaratkaisu sisältää ulkomaalaislaissa määritellyn työmarkkinatilanteen mukaisen työvoiman saatavuuden arvioinnin, työsuhteen ehtojen arvioinnin sekä ennakkovalvontaan liittyvän harkinnan. Yrittäjän kohdalla osapäätös tehdään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa. (Työ- ja elinkeinotoimisto 2013a; UlkomaalaisL 30.4.2004/301, 72–73 §; 83–84 §.)

Turvapaikkajärjestelmä

Ulkomaalaislain 87 § mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Mikäli turvapaikan saamisen ehdot eivät täyty, voidaan ulkomaalaiselle kuitenkin myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella (UlkomaalaisL 30.4.2004/301, 88–88 a §).

Turvapaikkahakemuksen jättäneet henkilöt ovat laillisesti maassa. Valitettavasti turvapaikkamenettelyä käytetään joskus väylänä, jonka kautta päästään asettautumaan laittomasti maahan tai maahanmuuton todellinen tarkoitus on esimerkiksi perhe tai työ, jolloin on kyse turvapaikkamenettelyn väärinkäytöstä laittoman maahanmuuton väylänä. Saattaa olla vaikea määrittellä, milloin turvapaikkahakemus on aiheellinen ja milloin aiheeton, koska samasta maasta voi tulla sekä kansainväliseen suojeluun oikeutettuja että järjestelmää hyväksi käytäviä. (Juvonen 2012; Sisäasiainministeriö 2013.) Turvapaikkaprosessiin liittyvät seikat rajataankin joskus laittoman maahanmuuton tarkastelun ulkopuolelle. Esimerkiksi Poliisihallituksen johdolla toimivassa Lama-työryhmässä ei käsitellä turvapaikkaprosessiin liittyviä väärinkäytöksiä.

Turvapaikkahakemus tehdään viranomaiselle joko rajalla maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen poliisilaitoksella. Hakemuksen vastaanottava viranomainen (Rajavartiolaitos tai poliisi) suorittaa turvapaikkatutkinnan, jossa pyritään selvittämään hakijan henkilöllisyys, maahantulo ja matkareitti. Tämän jälkeen Maahanmuuttovirastossa ensin tutkitaan, onko jokin toinen vastuunmäärittämisasetusta⁷ soveltava valtio vastuussa hakemuksen käsittelystä. Jos vastuunmäärittämisasetuksen ehdot eivät täyty, hakemus tutkitaan Maahanmuuttovirastossa. Puhuttelussa selvitetään, onko hakijalla perusteita saada kansainvälistä suojelua Suomesta. Myönteisessä päätöksessä Maahanmuuttovirasto myöntää hakijalle turvapaikan tai oleskeluluvan toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella. Hakija saa jäädä Suomeen ja hän on oikeutettu kuntapaikkaan. Mikäli päätös on kielteinen, Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen hakijan käännäytämisestä. Päätöksen tiedoksiannosta ja käännäytämisestä täytäntöönpanosta vastaa poliisi. (Kuoppamäki 2011; Maahanmuuttovirasto 2012; Sisäasiainministeriö 2013; UlkomaalaisL 30.4.2004/301 97 §.)

Rajavalvonta ja rajatarkastukset

Rajavartiolaissa (15.7.2005/578) säädetään valtakunnanrajan ylittämisestä ja sen valvonnasta. Rajavalvonnassa toteutetaan Schengenin rajasäännösten mukaisia toimia, jotka käsittävät rajatarkastukset ja rajojen valvonnan.

7 Euroopan neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003, joka mukaan yksi ainoa jäsenvaltio vastaa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Asetuksessa säädetään ne perusteet ja menettelyt, joiden mukaisesti määritetään käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Tutkinnassa selvitetään, onko hakija hakenut turvapaikkaa toisesta sopimusta soveltavasta valtiosta, onko hänen perheenjäsenensä pakolaisena ko. maissa, onko hänellä ko. maiden myöntämää viisumia tai oleskelulupaa tai onko hän tullut Suomeen laittomasti jonkin ko. maan kautta. Vastuunmäärittämisasetusta sovelletaan EU-maissa, Norjassa, Islannissa ja Sveitsissä.

Rajatarkastuksilla on tarkoitus varmistaa, että henkilöt, heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä. Rajojen valvonta puolestaan tarkoittaa valvontaa rajanylityspaikkojen välillä sekä rajanylityspaikkojen valvontaa muulloin kuin niiden aukioloaikoina. Rajojen valvonnalla estetään henkilöitä kiertämästä rajatarkastuksia. (Sisäasiainministeriö 2012a.)

Rajatarkastuksessa tarkastetaan ulkomaalaisten matkustusasiakirjat eli passit, viisumit ja oleskeluluvat. Maahantuloon saatetaan yrittää käyttää väärennettyjä tai toiselle henkilölle kuuluvia asiakirjoja. Useissa laittoman maahantulon tapauksissa maahan yritetään tulla väärennetyillä tai toiselle henkilölle kuuluvilla EU-alueen asiakirjoilla, ja paljastumisen jälkeen puhuttelussa haetaan turvapaikkaa. On myös tapauksia, joissa transit-lennoilla saapuvat henkilöt hävittävät matkustusasiakirjat matkan aikana ja ilmoittautuvat sitten turvapaikanhakijoiksi rajatarkastuspisteissä. (Sisäasiainministeriö 2012b.)

Schengenin säännöstö kieltää rajatarkastusten suorittamisen sisärajoilla eli Schengen-maiden välisillä rajoilla (III osasto, I luku, 21 artikla). Säännösten mukaisesti Suomen viranomaiset valvovat valtakunnan rajoja vain Suomen ja Venäjän rajalla ja kansainvälisillä lentokentillä. Yhteistyö ja rajavalvonta Venäjän kanssa on perinteisesti ollut toimivaa ja tehokasta. Laittomasti maahan pyrkivät havaitaan ulkorajoilla, eikä ongelmia juuri ole. Yleisesti Suomen maa- ja merirajoilla tilanne on säilynyt vakaana. (Sisäasiainministeriö 2012a; 2013.) Liikennöitsijöille asetetut velvoitteet tarkistaa matkustusasiakirjat ja omalla kustannuksellaan huolehtia laittomasti maahan tulleiden palauttamisesta rajoittavat tehokkaasti laitonta maahantuloa (Juvonen 2012; UlkomaalsiL 30.4.2004/301, 173–184 §).

Sisämaan ulkomaalaisvalvonta

Schengenin rajasäännöstöön on kirjattu, että rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei vaikuta yleisten poliisivaltuuksien ja kansallisen lainsäädännön nojalla suoritettaviin tarkastuksiin, kunhan niillä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla. Käytännössä sisärajojen tarkastusten puuttumista korvataan tehokkaalla sisämaan ulkomaalaisvalvonnalla, jota suorittavat poliisi ja Rajavartiolaitos. (Sisäasiainministeriö 2012a.)

Ulkomaalaisvalvonnassa valvotaan ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säädösten noudattamista. Ulkomaalaisvalvontaan kuuluu henkilöllisyyden, oleskeluoikeuden ja työnteko-oikeuden selvittäminen, kuin myös toimenpiteet laittoman maassa oleskelun tai työnteon keskeyttämiseksi, turvaamistoimet asian selvittämiseksi, toimenpiteet maasta poistamiseksi sekä ulkomaalaisia koskevien säännösten vastaisen rikollisuuden torjumiseksi. Ulkomaalaisvalvontaa toteutetaan satunnaistarkastuksin, ennakkotietoon perustuvina tarkastuksina, suunniteltuina tema- ja valvontaiskuina, sisämaassa

osana peruspoliisityötä sekä osana Rajavartiolaitoksen tehtäviä. (Sisäasiainministeriö 2012a.)

Vapaan liikkuvuuden lisääntyessä sisämaassa tehtävän ulkomaalaisvalvonnan merkitys laittoman maahanmuuton torjunnassa on kasvanut, sillä kuka tahansa Schengen-alueelle kerran päässyt on vapaa liikkumaan koko alueella. Suomessa laittomasti oleskelevia tavataan yhä enemmän sisämaassa, mikä näkyy siinä että poliisin kirjaamien ulkomaalaisrikkomusten määrä on lisääntynyt kun taas Rajavartiolaitoksella niiden määrä on vähentynyt. Noin 90 prosenttia laittomasti Suomeen saapuvista tulee maahan sisärajojen kautta. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011; Sisäasiainministeriö 2012a.)

Aluehallintovirastojen ulkomaisen työvoiman työsuojelutarkastajat valvovat omilla tarkastuksillaan ulkomaalaisten työntekijöiden työntekoi-keutta ja työsuhteiden vähimmäisehtoja. Työsuojelutarkastajat tekevät myös yhteistyötä muun muassa poliisin ja Rajavartiolaitoksen kanssa yhteisten tarkastuskäyntien muodossa, jolloin poliisi tai rajavartiomies kiinnittää huomiota työntekijöiden maassaolon edellytysten voimassaoloon. (Sisäasiainministeriö 2013.)

Maastapoistaminen

Ulkomaalaislain 151 §:n mukaan poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännättämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jos tämä ei täytä maassa oleskelun edellytyksiä. Tehokas maastapoistamisten täytäntöönpano on merkittävä osa laittoman maahanmuuton torjuntaa, ja sillä on laitonta maahanmuuttoa ennaltaehkäisevä signaalivaikutus. (Sisäasiainministeriö 2013.)

Jos kolmannen maan kansalainen on oleskellut maassa oleskeluluvalla, hänet poistetaan maasta karkottamalla. Muissa tapauksissa, kuten jos henkilö on ylittänyt viisumin voimassaoloajan, käytetään käännättämistä. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää henkilön käännättämisestä kolmen kuukauden kuluessa tämän maahantulosta, muulloin käännätys- ja karkotuspäätökset tekee Maahanmuuttovirasto. (UlkomaalaisL 30.4.2004/301, 142 §; 143 §; 151 §; 152 §.) Maastapoistamispäätöksen toimeenpantee poliisi tai rajatarkastusviranomainen, joka harkitsee tarkan poistamisajankohdan. EU:n paluudirektiivin mukaisesti käännättämis- tai karkottamispäätöksen yhteydessä henkilölle annetaan seitsemästä kolmeenkymmeneen päivään aikaa poistua maasta vapaaehtoisesti. Mahdollisuutta vapaaehtoiseen paluuseen ei kuitenkaan anneta, mikäli viranomainen esimerkiksi epäilee henkilön pakenevan tai hän on vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. (Asa 2011; UlkomaalaisL 30.4.2004/301, 147 §.)

Maahantulokielto

Käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä ulkomalaiselle voidaan määrätä maahantulokielto. Maahantulokiellolla tarkoitetaan määräaikaista tai toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa saapua yhteen tai useaan Schengen-valtioon. Maahantulokielto määrätään, jos ei ole määrätty aikaa vapaaehtoiselle paluulle, tai jos henkilö ei ole poistunut maasta paluulle määrätyn ajan kuluessa. Schengenin tietojärjestelmässä on tiedot kaikista alueella maahantulokieltoon määrätystä henkilöistä. (Asa 2011; Sisäasiainministeriö 2013.)

6 MAAHANMUUTON HALLINNAN VIRANOMAISTAHOT

Maahanmuuton hallintaa toteutetaan edellä käsiteltyjen lupaprosessien, valvonnan sekä ennakoivan toiminnan keinoin. Näihin tehtäviin osallistuu useita eri viranomaisia. Taulukossa 1 kuvataan laittoman maahanmuuton torjunnan toimia sekä niistä vastuussa olevia viranomaistahoja. Seuraavaksi käydään vielä tiivistetysti läpi tässä tutkimuksessa mukana olevat maahanmuuton hallintaan liittyvät viranomaistahot Suomessa ja niiden väliset yhteydet lupaharkinnassa sekä ulkomaalaisvalvonnassa.

Taulukko 1. Maahanmuuttoasioiden vastuunjako Suomessa

<i>Asia</i>	<i>Vastuuviranomainen</i>	
Viisumi	Edustusto	
Oleskelulupa, Suomen kansalaisen perheenjäsen	Poliisi	
EU-kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelulupa	Poliisi	
Oleskelulupa, Suomessa asuvan ulkomaalaisen perheenjäsen	Maahanmuuttovirasto	Hakemuksen vastaanotto, hakijan kuuleminen ja asiakirjojen aitouden tarkistaminen: Edustusto
Työntekijän oleskelulupa	Työvoimapolitiittinen harkinta: Työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) Muut edellytykset: Maahanmuuttovirasto	
Elinkeinoharjoittajan oleskelulupa	Elinkeino- ja liikenneviraston kannattavuuden edellytykset: Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) Muut edellytykset: Maahanmuuttovirasto	
Oleskelulupien jatkaminen	Poliisi, erityistapauksissa Maahanmuuttovirasto	
Turvapaikka	Hakemuksen vastaanotto ja turvapaikatutkinta: Poliisi / Rajavartiolaitos Puhuttelut ja päätös: Maahanmuuttovirasto	
Oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella	Vastaanoton käytännön toiminnan ohjaus ja suunnittelu: Maahanmuuttovirasto	

Käännyttäminen	Rajatarkastusviranomainen, Poliisi, Maahanmuuttovirasto
Karkottaminen	Esitys: Poliisi, rajatarkastusviranomainen Päätös: Maahanmuuttovirasto Täytäntöönpano: Poliisi
Muutoksenhaku	Hallinto-oikeudet (turvapaikka-asiat: Helsingin hallinto-oikeus)
Rajavalvonta ja rajatarkastukset	Rajavartiolaitos, poliisi, Tulli
Sisämaan ulkomaalaisvalvonta	Poliisi, Rajavartiolaitos Työnteko-oikeus: AVI työsuojelutarkastaja

Muokattu lähteestä: Maahanmuuttovirasto 2013a

Poliisi

Poliisi on yleisviranomainen, jonka tehtäviin kuuluu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen ja selvittäminen. Lisäksi poliisi suorittaa lupahallintoon liittyvät ja muut sille laissa erikseen säädetty tehtävät. (PoL 22.7.2011/872, 1 §.) Laittoman maahanmuuton torjunnassa sisämaan ulkomaalaisvalvonta ja maastapoistamispäätösten täytäntöönpano ovat pääosin poliisin vastuulla. Ulkomaalaislaissa säädetään myös muista poliisille kuuluvista, laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyvistä tehtävistä kuten käännytyspäätösten tekeminen, käännytys- ja maastakarkottamisesitysten tekeminen, turvapaikkahakemusten vastaanotto sekä turvapaikkatutkinta, ja muu ulkomaalaistutkinta. Poliisi toimii myös määrättyjen lupien kohdalla ulkomaalaislupaviranomaisena. (UlkomaalaisL 30.4.2004/301, 68 §; Sisäasiainministeriö 2012a.)

Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitos on johtava rajavalvontaviranomainen, jonka toiminnan tavoitteena on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos vastaa rajavalvonnasta ja rajatarkastuksista, osallistuu ulkomaalaisvalvontaan sekä torjuu rajat ylittävää rikollisuutta. Rajavartiolaitos myös tuottaa laittoman maahanmuuton torjunnan kannalta tilannetietoa ja kehitysarvioita sekä arvioi rajaturvallisuusriskejä. Rajavartiolaitos tekee yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa tutkinnan, valvonnan ja tiedustelun tehtävissä. Rajavartiolaitos on

poliisin lisäksi turvapaikkahakemuksia vastaanottava viranomainen, ja tekee vastaavasti hakijan henkilöllisyyteen ja matkareittiin liittyvät selvitykset, ennen asian siirtymistä Maahanmuuttovirastoon. Rajatarkastusviranomainen tekee myös käännytyspäätöksiä sekä käännytys- ja maastakarkottamisesityksiä Maahanmuuttovirastolle. (RajavartioL 15.7.2005/578, 3§; Sisäasiainministeriö 2012a.)

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto (Migri) käsittelee ja ratkaisee maahantuloon, maassa oleskeluun, pakolaisuuteen sekä Suomen kansalaisuuteen liittyviä asioita. Maahanmuuttovirasto myöntää oleskelulupia, käsittelee turvapaikkahakemukset, päättää käännättämisestä ja karkottamisesta, vastaa ulkomaalaisrekisterin (UMA) ylläpidosta, sekä tuottaa tietopalveluita maahanmuuttoon liittyvistä aiheista. (Maahanmuuttovirasto 2013c.) Turvapaikanhakijoita lukuun ottamatta Maahanmuuttovirasto ei kuule hakijoita henkilökohtaisesti, vaan tekee oleskelulupapäätökset edustustossa suoritetun kuulemisen perusteella. Samoin hakemukseen liittyvien asiakirjojen aitouden tarkistaminen on hakemuksen vastaanottavan viranomaisen vastuulla. Turvapaikkaprosessissa poliisi tai rajavartiolaitos suorittaa ensin hakijan henkilöllisyyden ja matkareitin selvittämiseksi turvapaikkatutkinnan, minkä jälkeen hakemus siirtyy Maahanmuuttovirastolle. Maahanmuuttovirasto puhuttelee hakijan ja selvittää, onko hakijalla perusteita saada kansainvälistä suojelua Suomesta, sekä tekee päätöksen turvapaikan myöntämisestä. (Kuoppamäki 2011.)

Työ- ja elinkeinotoimistojen työlupayksiköt

Harkittaessa työntekijän oleskeluluvan myöntämistä tulee tehdä työvoimapoliittinen harkinta, eli selvittää tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuus. Toimivalta tässä asiassa on työ- ja elinkeinoministeriön alaisilla työ- ja elinkeinotoimistojen työlupayksiköillä. Lisäksi tehtävään osapäätökseen sisältyy työsuhteen ehtojen arviointi sekä ennakkovalvontaan liittyvä harkinta. Työlupayksikössä tehdyn myönteisen ratkaisun jälkeen Maahanmuuttovirasto päättää oleskeluluvan myöntämisestä. Mikäli ulkomaalaisella on työntekijän oleskelulupahakemusta jätettyä voimassa oleva oleskelulupa, poliisi myöntää työlupayksikön myönteisen ratkaisun jälkeen uuden työntekijän oleskeluluvan. (UlkomaalaisL 30.4.2004/301, 72 § & 83 §; Työ- ja elinkeinotoimisto 2013a) Ulkomaalaisten työntekijöiden lupa-asioita käsitteleviä työ- ja elinkeinotoimistoja on tutkimuksen tekoaikaan neljä: Vantaalla, Tampereella, Lappeenrannassa ja Maarianhaminassa (Työ- ja elinkeinotoimisto 2013b).

Aluehallintovirastojen ulkomaisen työvoiman työsuojelutarkastajat

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden ulkomaisen työvoiman valvontaan erikoistuneet tarkastajat tekevät tarkastuksia työpaikoille, joissa on ulkomaalaisia työntekijöitä. Heidän tehtävänsä on valvoa työsuhteen vähimmäisehtojen täyttymistä, työlupa-asioita ja muita työnantajan velvoitteita. Yhtenä tehtävänä on valvoa, että työnantaja on varmistanut että työntekijöillä on tarvittavat työntekijän oleskeluluvat. Valvonta ulottuu sekä Suomessa työsuhteessa oleviin ulkomaalaisiin että Suomeen lähetettyihin työntekijöihin. Mahdollisista luvattomista työntekijöistä tarkastaja tekee poliisille tutkintapyyntöä koskien luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöä ja/tai työnantajan ulkomaalaisrikkomusta. Tarkastajat tekevät tarkastuskäynneillä myös yhteistyötä muiden viranomaisten, kuten poliisin ja Rajavartiolaitoksen, kanssa. Yhteistyötä tehdään myös tiedonvaihdon muodossa. (Sisäasiainministeriö 2012a; 2013.)

Suomen ulkomaanedustustot

Suomen ulkomailla sijaitsevat edustustot vastaanottavat ja käsittelevät viisumihakemuksia. Suomella on noin 90 edustustoa joissa hoidetaan viisumiasioita (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011). Edustustot toimivat myös oleskelulupahakemuksia vastaanottavana ja päätöksiä tiedoksi antavana viranomaisena (UlkomaalaisL 30.4.2004/301, 60 §). Maahanmuuttovirasto ratkaisee oleskelulupa-asiat ja edustustot tekevät tarvittaessa lisäselvityksiä ja haastattelevat hakijoita. Edustustojen henkilökunnan asiantuntemus ja asemapaikkatuntemus, paikallisessa Schengen-yhteistyössä muilta jäsenmailta saatavat tiedot sekä hakijoiden haastattelut ovat välttämättömiä pyrittäessä estämään laitonta maahanmuuttoa. Torjunta on kaikkein kustannustehokkain, kun se tapahtuu jo lähtömaassa. (Sisäasiainministeriö 2012a; 2013.)

Yhdyshenkilötoiminta

Poliisilla, Tullilla ja Rajavartiolaitoksella on ulkomailla lähetettynä yhdyshenkilöitä, joiden toimenkuvaan kuuluu muiden asioiden ohella myös laitottoman maahanmuuton torjunta ja siihen liittyvien ilmiöiden seuranta. Monet yhdyshenkilöt toimivat Suomen ulkomaanedustustoissa. Edellä mainittujen lisäksi Maahanmuuttovirasto ja ulkoasiainministeriö ovat mukana viranomaisten yhteisissä yhdyshenkilöhankkeissa, joissa toiminta on erityisesti kohdennettu maahanmuuttoon. Tässä yhdyshenkilötoiminnassa eli ILO (Immigration liaison officer) -toiminnassa hyödynnetään Euroopan unionin ulkorajarahastoa, ja toimintaa koordinoi sisäasiainministeriön vetämä poikki-

hallinnollinen työryhmä. Näiden yhdyshenkilöiden tehtäväksi on määritelty maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkoston perustamisesta annetussa Euroopan unionin neuvoston asetuksessa (EY N:o 377/2004) laittoman maahanmuuton ehkäiseminen ja torjunta sekä laittomien maahanmuuttajien paluun ja laillisen maahanmuuton hallinnan edistäminen. Yhdyshenkilöt tukevat edustustojen virkamiehiä esimerkiksi asiakirjatutkinnassa sekä hakijoiden haastatteluissa. Heidän on laittoman maahanmuuton torjunnan kannalta tärkeää. Heidän toimenkuvaansa kuuluu myös aktiivisesti kehittää laittoman maahanmuuton torjunnan toimintatapoja yhteistyössä muiden EU-maiden maahantuloasioita hoitavien henkilöiden kanssa. Maahanmuuttoasioiden yhdyshenkilötoiminnan laajentamista pidetäänkin tärkeänä. (Sisäasiainministeriö 2010; 2012a; 2013.)

Sosiaalitoimi ja Kela

Varsinaisten maahanmuuttoviranomaisten ja maahanmuuttoasioissa lupapäätöksiä tekevien, tutkivien ja päätöksiä tiedoksi antavien viranomaisten lisäksi myös muut viranomaiset saattavat työssään kohdata tietoja, joilla on merkitystä laittoman maahanmuuton torjunnan kannalta. Tässä tutkimuksessa on selvitetty myös näiden tahojen kanssa tehtävää viranomaisyhteistyötä. Mukana ovat sosiaalietuuksista päättävät viranomaistahot sosiaalitoimi ja Kela. Sosiaaliviranomainen voi saada esimerkiksi tiedon toistuvasta toimeentulotuen myöntämisestä henkilölle, jonka oleskeluluvan ehtona edellytetään että toimeentulo on turvattu. Myös niin sanotut lumeavioliittotapaukset saattavat tulla viranomaisten tietoon, kun asiakas hakee taloudellista apua yksin asumiseen pian avioliiton solmimisen jälkeen.

7 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tässä luvussa kuvataan tutkimuksen käytännön toteutusta. Menetelmän, aineistonkeruun ja analyysin esittelyn jälkeen pohditaan myös tutkimuksessa tuotettujen tulosten luotettavuutta sekä tutkimuspoliittisia kysymyksiä.

7.1 Menetelmä

Tässä tutkimuksessa on käytetty laadullista lähestymistapaa viranomaisyhteistyön tutkimiseen. Laadullisella tutkimuksella ei pyritä muodostamaan tilastollisia yleistyksiä, vaan ymmärtämään ja kuvaamaan tiettyä rajattua toimintaa tai tapahtumaa, tai antamaan teoreettinen tulkinta jostakin ilmiöstä (Eskola & Suoranta 2001). Tutkimuksessa haluttiin tarkastella sitä, millaisena viranomaiset kokevat yhteistyön laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyvien tehtävien hoitamisessa. Laadullinen tutkimus sopii tähän hyvin, koska siinä pyritään toimijoiden näkökulman ymmärtämiseen ja tulkintaan. Aihetta lähestyttiin teemahaastattelujen avulla. Nimensä mukaisesti teemahaastattelu kohdennetaan tiettyihin teemoihin, joista keskustellaan. Haastattelu etenee näiden keskeisten teemojen varassa yksityiskohtaisten kysymysten sijaan. Teemahaastattelu sopii erityisesti vähän kartoitettujen ja tutkimattomien aiheiden lähestymiseen. Tutkijan on vaikea tietää etukäteen mihin suuntaan ilmiö hahmottuu haastatteluvastausten myötä. Teemojen varassa etenevä haastattelu mahdollistaa tarkentavien kysymysten esittämisen ja reagoimisen haastattelun aikana esiin tulevaan tietoon ilmiöstä. (Hirsjärvi & Hurme 2011.)

7.2 Tutkimuksen aineisto

Aineistona tutkimuksessa ovat viranomaishaastattelut (n=29), joita toteutettiin neljällä paikkakunnalla. Paikkakunnat valittiin niiden maantieteellisen sijainnin mukaan: tutkimukseen valittiin rajaturvallisuuden kannalta oleellisia paikkakuntia eri puolilta Suomea. Lisäksi haastateltiin Suomen ulkomailla toimivien edustustojen henkilökuntaa. Edustustojen henkilökunnan (n=2) lisäksi tutkimukseen haastateltiin poliisin (n=7), Rajavartiolaitoksen (n=4), Maahanmuuttoviraston (n=4), työ- ja elinkeinotoimistojen työlupayksiköiden (n=1), Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden (n=5), sosiaalitoimen (n=3) sekä Kelan (n=3) edustajia. Poliisista haastateltiin sekä tutkinnan ja valvonnan tehtävissä että ulkomaalaislupien parissa työskenteleviä henkilöitä. Haastateltaviksi tahoiksi valittiin keskeiset maahanmuuttoviranomaiset sekä ulkomaalaislupaharkintaan ja ulkomaalaisvalvontaan osallistuvat tahot. Lisäksi mukaan otettiin sosiaalietuuksista päättävät viranomaistahot eli kuntien sosiaalitoimi sekä Kela, sillä on tunnistettu, että näi-

den viranomaistahojen roolia maassaolosäännösten kiertämisten havaitsemisessa olisi tarve lisätä (Sisäasiainministeriö 2012a).

Haastateltavien henkilöiden valinta perustui heidän ammatilliseen osaamiseensa. Tutkimukseen haettiin henkilöitä, jotka työskentelivät tutkimusta tehtäessä laittoman maahanmuuton torjunnan pariassa, tai heidän toimenkuvansa omassa instituutiossaan ja paikkakunnalla liittyi aiheeseen. Koska tutkimuksen tavoitteeksi oli asetettu käytännön tason viranomaisyhteistyön selvittäminen, yksi kriteeri haastateltavien valinnassa oli, että he ovat jokapäiväisessä työssään tekemisissä ulkomaalaisasioiden, kuten lupaharkinnan tai tutkinnan, kanssa. Asiantuntijahaastatteluihin perustuvissa tutkimuksissa haastateltavien joukko ei yleensä ole vaihdettavissa, toisin kuin esimerkiksi kulttuuritutkimuksessa. Haastateltavien valinta perustuu joko heidän institutionaaliseen asemaansa tai muuhun osallisuuteensa tutkimuksen kohteena olevassa prosessissa tai ilmiössä. Siten haastateltavat eivät voi olla satunnaisotos tietyistä joukosta, vaan haastateltavia voi paremmin luonnehtia ”harkinnanvaraiseksi näytteeksi”. Haasteena on löytää oikeat haastateltavat. (Alastalo & Åkerman 2010.) Tässä tutkimuksessa oikeiden haastateltavien löytämisessä avuksi oli tutkimushankkeen ohjausryhmä, joka koostuu maahanmuuton hallinnan asiantuntijoista sisäasiainministeriön hallinnonalalla. Myös haastateltavat antoivat vinkkejä mahdollisista muista haastateltavista. Tutkimukseen valikoiduille henkilöille lähetettiin sähköpostitse tietoa tutkimuksesta sekä haastattelusta, ja kysyttiin heidän suostumustaan osallistua tutkimukseen. Tämän jälkeen sovittiin haastatteluaika ja -paikka.

Haastattelut toteutettiin pääosin kasvotusten, lukuun ottamatta edustustojen ja Kelan edustajien haastatteluja sekä yhtä sosiaalityöntekijän haastattelua, jotka toteutettiin puhelinhaastatteluina resurssien säästämisen vuoksi. Haastattelut suunnattiin haastateltavien kokemuksiin laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyvästä viranomaisyhteistyöstä eri yhteistyötahojen kanssa. Heiltä kysyttiin yhteistyön muodoista ja tiiviystä, virallisen ja epävirallisen yhteistyön suhteesta, toisen tahon tavoitettavuudesta ja tiedonkulusta. Haastateltavilta kysyttiin myös yleisesti näkemystä laittoman maahanmuuton torjunnan viranomaisyhteistyöstä, tietojenvaihdon toimivuudesta sekä näihin liittyvistä haasteista. Yhteistyön lisäksi käsiteltiin haastateltavan edustaman organisaation resursseja laittoman maahanmuuton torjuntaan. Haastatteluissa käytiin myös pääpiirteissään läpi kyseisen viranomaistahon toimia laittoman maahanmuuton torjunnassa. Tavoitteena oli saada esille haastateltavan kokemus viranomaisyhteistyön toimivuudesta eri tahojen kanssa sekä eritellä yhteistyön hyvin toimivia ja haasteellisia alueita.

Yhteistyökenttä ja laittoman maahanmuuton torjunnan tehtävät näyttyivät erilaisina riippuen siitä, minkä viranomaisen näkökulmasta asiaa tarkastellaan. Myös haastattelurunko ja erityisesti yksityiskohtaisemmat, yhteistyön sisältöä koskevat kysymykset olivat erilaisia riippuen haastateltavan

viranomaisen edustamasta organisaatiosta. Yksityiskohtaiset kysymykset myös muovautuivat jonkin verran haastattelujen edetessä. Koska jokaiselle kahdeksalle viranomaistaholle oli tältä osin käytössä erilaiset, kyseisen viranomaistahon tehtävien mukaan rakennetut kysymykset, ei haastattelurunkoja kuvata raportissa yksityiskohtaisesti. Edellä esitetyt haastattelujen keskeiset teemat olivat samat riippumatta viranomaistahosta.

7.3 Aineistojen analysointi

Haastattelut purettiin litteroimalla tekstiaineistoksi. Aineisto analysoitiin käyttäen laadullista sisällönanalyysia (Hirsjärvi & Hurme 2011). Analyysi tehtiin aineistolähtöisesti ja haastatteluista etsittiin toistuvuuksia ja teemoja, aineistoa järjestettiin, luokiteltiin ja tiivistettiin. Ensinnäkin aineistoa lähestyttiin haastattelurungon pohjalta, ja lähdettiin kuvailemaan viranomaisten välisen yhteistyön muotoja ja sujuvuutta viranomaistaho kerrallaan (luku 8). Toiseksi analysoitiin haastatteluista nousevia yhdistäviä tekijöitä, jotka koskevat yleisesti viranomaisyhteistyön edellytyksiä sekä haasteita (luku 9).

Laadullisessa tutkimuksessa tutkimusprosessia ei usein ole mahdollista pilkkoa selkeästi toisiaan seuraaviin vaiheisiin. Tulkinta ja analyysi jakautuvat pikemminkin koko tutkimusprosessin ajalle kuin erottuvat selkeäksi omina työvaiheinaan. (Alastalo & Åkerman 2010; Eskola & Suoranta 2001; Hirsjärvi & Hurme 2011.) Myös tämän tutkimuksen kohdalla analyysin voidaan katsoa alkaneeksi jo ennen haastatteluja, aikaisempaan tutkimukseen ja aihepiiriin perehtymisen yhteydessä. Tämän perehtymisen aikana muodostui tutkittavasta aiheesta alustava ymmärrys, jonka pohjalta haastattelut suunniteltiin. Haastattelutilanteessa analyysi jatkui haastateltavan ja tutkijan välisessä yhteistyössä. Teemahaastattelu mahdollisti tarkentavien kysymysten esittämisen, ja haastattelussa tehtyjen havaintojen pohjalta seuraavissa haastatteluissa käsiteltävät asiat tarkentuivat ja kysymyksiä kohdennettiin. Analyysi ei siis alkanut siinä vaiheessa, kun aineisto oli kerätty ja kaikki haastattelut litteroitu, vaan se oli jo kulkenut tutkimusprosessissa mukana.

Aineiston keräämisen jälkeen haastatteluissa tuotettua tietoa verrattiin muihin haastatteluihin sekä dokumenttiaineistoon ja aikaisempaan tutkimukseen. Tämän aineistojen ristiinluennan aikana analyysi haastatteluissa kerätystä tiedosta muotoutui lopulliseen muotoonsa. Marja Alastalo ja Maria Åkerman (2010) puhuvat yhdessä tehdyistä faktoista, joilla he viittaavat siihen, että haastattelutieto on tuotettu vuorovaikutuksessa. Kuitenkaan mikä tahansa ei käy faktasta, vaan ympäröivä maailma ja muut toimijat estävät tai jarruttavat minkä tahansa esittämisen faktana. Analyysitilanteessa tämä tarkoittaa nimenomaan aineistojen ristiinluennan ja haastattelutilanteessa tuotetun tiedon suhteuttamista muihin tiedonlähteisiin.

7.4 Tulosten luotettavuus

Haastattelututkimuksessa tuotettu aineisto on aina haastatteluihin valikoituneiden henkilöiden kertomaa, ja sidoksissa heidän kokemukseensa sekä siihen, mitä he ovat valmiita kertomaan tutkittavasta ilmiöstä. Aineistoon vaikuttavat haastateltavan henkilökohtaisten mielipiteiden, kokemusten ja aseman lisäksi myös tilannekohtaiset tekijät, kuten haastatteluajankohta ja -paikka. Haastattelu on myös mitä suurimmassa määrin vuorovaikutustilanne haastateltavan ja tutkijan välillä. Tietoa rakennetaan yhdessä, ja haastattelu-vastaus heijastaa aina myös haastattelijan läsnäoloa ja hänen tapansa kysyä asioita. Haastattelijan henkilökohtaiset ominaisuudet, kuten ikä ja sukupuoli, vaikuttavat myös haastattelutilanteeseen. (Eskola & Suoranta 2001; Hirsjärvi & Hurme 2011.) Haastattelujen aikana oli havaittavissa yksilöllisiä eroja siinä, miten kattavasti ja miten suoraan haastateltavat olivat valmiita kertomaan kysytyistä aiheista. Joidenkin haastateltavien kohdalla tarvittiin enemmän tarkentavia kysymyksiä kuin toisten, ja joidenkin haastateltavien kohdalla oli paikallaan ohjata keskustelua itse tutkittavaan aiheeseen.

Haastattelujen analyysi on tulkinta haastatteluissa tuotetusta tiedosta. Tulkintaan vaikuttaa tutkijan tausta ja tietopohja tutkittavasta ilmiöstä. Tulkinnat on muodostettu lukemalla ristiin muita haastatteluja ja muuta lähdeaineistoa, mikä lisää analyysin luotettavuutta. Valinnat ja analyysi on myös pyritty tekemään läpinäkyväksi tuomalla tulosten esittämisen yhteyteen mukaan lainauksia haastatteluista. Näin lukija voi itse arvioida tehtyjen tulkintojen paikkansapitävyyttä. Tutkimusaiheen rajaus viranomaisyhteistyöhön määrittelee sen, mitä haastattelumateriaalista on hyödynnetty tutkimuksessa. Tutkimushaastatteluissa kertyi myös materiaalia, joka liittyy laajemmin laittoman maahanmuuton ilmiöön ja jota ei tässä tutkimuksessa käsitellä.

Tutkimukseen valikoitiin maahanmuuton hallinnan ja laittoman maahanmuuton torjunnan tehtävissä työskenteleviä viranomaisia. Paljon edellä mainittuja tehtäviä kohtaavia viranomaisia jäi kuitenkin haastattelujen ulkopuolelle, eivätkä heidän näkemyksensä pääse tässä tutkimuksessa esiin. Kaikkia laittoman maahanmuuton torjunnan parissa työskenteleviä viranomaisia ei ollut mahdollista haastatella. Tutkimuksen tavoitteena ei olekaan luoda yleistystä laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyvästä viranomaisyhteistyöstä Suomessa, vaan tuoda esiin yhteistyön muotoja sekä sujuvuutta ja kehittämiskohtia valikoitujen asiantuntijahaastattelujen pohjalta. Tutkimuksessa tuotettua tietoa voidaan hyödyntää viranomaisyhteistyön arvioinnissa ja kehittämisessä. Koska tutkimukseen valittiin usean eri hallinnonalan alaisia viranomaistahoja laittoman maahanmuuton torjunnan kannalta keskeisiltä paikkakunnilta, tuloksista käy hyvin ilmi viranomaisyhteistyön tila valtakunnan tasolla.

7.5 Tutkimuspoliittista pohdintaa

Tutkimusten avulla tuotetaan uutta tietoa ja tehdään keskustelunavauksia esille nostetuista aiheista. Onkin paikallaan pohtia, millaista tietoa tutkittavasta aiheesta halutaan tuottaa. Erityisesti maahanmuuttoaiheissa tämä kysymys on erityisen aiheellinen, ja sitäkin enemmän kun kyseessä on laitonta maahanmuuttoa koskeva tutkimus. Ilmiöön liittyy kysymys ihmisten laillisesta ja laittomasta liikkumisesta, siitä kenellä on valta tehdä rajanveto näiden välillä, ja miten kohdellaan niitä, jotka rajan ylittävät. Maahanmuuton rajoittamisessa on kyse vallankäytöstä, valtiot käyttävät valtaansa määrittäessään, ketä niiden alueelle päästetään. Laittomaan maahanmuuttoon liittyvät pakolaisuuskysymykset sekä inhimillinen avuntarve, mutta myös järjestäytynyt rikollisuus ja järjestelmän hyväksikäyttö. Tässä tutkimuksessa laitonta maahanmuuttoa on lähestytty viranomaistyön kontekstista. Tutkimuksella ei oteta kantaa maahanmuuttopoliittisiin aspekteihin tai laittomaan maahanmuuttoon sinänsä, vaan tarkastellaan viranomaisten välistä yhteistyötä laitottoman maahanmuuton torjunnassa, niissä tehtävissä mitkä kullekin viranomaiselle on laissa säädetty. Tarve tutkimukselle on lähtenyt viranomaisten kokemuksesta, että yhteistyö laitottoman maahanmuuton torjunnassa ei kaihilta osin suju toivotulla tavalla. Taustalla on siis laitottoman maahanmuuton torjuntaan osallistuvien viranomaistahojen intressi kehittää toimintaansa ja niille säädettyjen tehtävien suorittamista.

Tarkastelun rajaaminen viranomaistoimintaan muodostaa yhteistyöstä määrätynlaisen kuvan. Ulkopuolelle jäävät esimerkiksi kolmannen sektorin toimijat sekä vastaanottokeskukset, joiden edustajien haastattelut voisivat antaa erilaisen näkökulman maahanmuuton hallinnan tehtäviin. Tutkimuksen rajaus jättää pois myös laittomaan maahanmuuttoon liittyviä kysymyksiä, kuten esimerkiksi kysymyksen paperittomien siirtolaisten oikeuksista. Tutkimusta tuleekin tarkastella viranomaisnäkökulmasta tehtynä esityksenä laitottoman maahanmuuton torjunnan toimista ja niihin liittyvästä keskinäisestä yhteistyöstä, ei kattavana esityksenä maahanmuuton hallinnan aiheesta.

Tutkimuksella tavoitellaan tietoa, josta on hyötyä viranomaisyhteistyön arvioinnissa ja kehittämisessä. Kehittämisellä on kaksi puolta. Kehittämisellä voidaan tähdätä toimien tehokkuuden lisäämiseen tai toisaalta toiminnan laadun parantamiseen. Tällä tutkimuksella on pyritty tuottamaan tietoa, joka palvelisi erityisesti viranomaistoiminnan laadun parantamista laitottoman maahanmuuton torjunnassa. Laadukkaalla ja yhtenäisellä viranomaistoiminnalla taataan myös päätösten yhtenäisyys sekä viranomaisten kanssa asioivien samanlainen kohtelu.

Haastateltavien anonymiteetti on otettu huomioon huolehtimalla siitä, ettei yksittäistä haastateltavaa pystytä tunnistamaan tutkimusraportista. Tätä

tukee päätös siitä, ettei tutkimukseen valittuja paikkakuntia tai viranomaisyksiköitä nimetä tutkimuksessa. Tutkimusraportissa käytettyjen haastatteluteksti-otteiden kohdalla joitain murre- tai puhekielen ilmauksia on muutettu yleiskielelle, jottei niiden perusteella käy ilmi haastateltavan kotipaikkakunta tai henkilöllisyys.

Lainauksien käytössä ja tulkintojen tekemisissä on kiinnitetty huomiota siihen, että haastateltavien näkemykset tulisivat esille sellaisina kuin ne on esitetty. Tilan säästämiseksi lainauksista on jouduttu poistamaan esimerkiksi täytesanoja. Samalla on kiinnitetty huomiota siihen, että haastateltavan esittämän asian merkitys pysyy samana.

8 LAITTOMAN MAAHANMUUTON TORJUN- TAAAN LIITTYVÄ VIRANOMAISYHTEISTYÖ

Tässä luvussa käsitellään tutkimustuloksia eri viranomaisten kanssa tehtävästä yhteistyöstä ja sen laadusta. Jokaisessa alaluvussa käsitellään haastateltujen viranomaisten kokemuksia yhteistyöstä tietyn viranomaistahon kanssa. Kaikkien viranomaisten välisistä yhteyksistä ei ole mainintaa, sillä kaikilla tutkimuksessa mukana olevilla viranomaistahoilla ei ole yhteistyötä keskenään. Ensin kuvaillaan kuitenkin erikseen poliisin ja Rajavartiolaitoksen välistä yhteistyötä, sillä näiden viranomaisten tehtävät laittoman maahanmuuton torjunnassa ovat osin limittäiset ja viranomaisyhteistyö on siten tiiviimpää kuin muiden viranomaistahojen välillä.

8.1 Yhteistyö poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä

Poliisi ja Rajavartiolaitos tekevät laittoman maahanmuuton torjunnassa yhteistyötä ulkomaalaistutkinnan ja -valvonnan tehtävissä, rikostutkinnassa sekä tietojenvaihdon muodossa. Laittoman maahanmuuton torjunnan tehtävissä poliisilaitosten ja paikallisten Rajavartiolaitoksen toimipisteiden välisen yhteistyön laajuudessa on vaihtelua eri paikkakuntien välillä, mikä heijastelee maantieteellisistä seikoista johtuvia eroja laittoman maahanmuuton torjunnassa eri paikkakunnilla. Myös esimerkiksi poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimipisteiden fyysinen sijainti vaikuttaa yhteistyöhön. Paikkakunnasta riippumatta poliisin ja Rajavartiolaitoksen haastateltavat ilmaisivat halua edelleen kehittää yhteistyötä ja kokivat sen olevan hyödyllistä molemmille osapuolille.

Poliisien ja rajavartiomiesten haastattelujen perusteella laittomaan maahanmuuttoon liittyvien tapausten rikostutkinnan puolella poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on paikallisesti tiivistä yhteistyötä, ja yhteydenpito sekä tietojenvaihto on päivittäistä. Tarvittaessa viranomaiset muodostavat yhteisiä tutkintaryhmiä tai tiedonhankintaryhmiä, joiden avulla saadaan molempien viranomaisten resurssit tehokkaaseen käyttöön. Tutkintaryhmien perustaminen on vaivatonta, eivätkä haastateltavat kokeneet siihen liittyvän häiritsevästi byrokratiaa. Tutkinnallinen yhteistyö koettiin sujuvaksi ja hyväksi. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä välitetään vinkkitietoa ja pyydetään virka-apua puolin ja toisin, myös kaupunkien rajojen yli.

Välillä sitten saatetaan perustaa, jos on joku sellainen asia, jossa halutaan pitempiaikaista tukea, perustetaan yhteinen tutkintaryhmä tai tiedonhankintaryhmä PTR-lain ja asetuksen perusteella. [...] Että otetaan projekti, ja siinä tarvitaan kummankin virkakunnan osaamista, niin sitten yhdistetään voimat ja näin tehdään. Sitä ei ole huonoa sanottavaa. (RVL)

Mutta pyritään koko ajan tällaiseen nykyaikaiseen ajatteluun, että yhdessä kun tehdään, niin miehet riittää. [...] Se ei ole niin kuin uusi keksintö, mutta meillä sitä ei ole ollut hirveästi, mutta koko ajan pyritään lisäämään. Ja samalla molemmat saamaan ammatitaitoa lisää sitä kautta. (poliisi)

Poliisin ulkomaalaislupien puolen osalta yhteistyö Rajavartiolaitoksen kanssa on molemminpuolista tietojenvaihtoa. Lupapuolelta saatetaan kysyä Rajavartiolaitokselta tietoja esimerkiksi rajanylityksistä, ja he välittävät puolestaan Rajavartiolaitokselle tietoja yksittäisiin lupahakemuksiin liittyen. Haastattelutavat kokivat tietojenvaihdon sujuvaksi eikä yhteistyössä ollut kummankaan viranomaisen puolelta juuri kommentoitavaa.

Sekä poliisien että rajavartiomiesten haastatteluista kävi ilmi, että Rajavartiolaitoksella on paremmat resurssit laittoman maahanmuuton torjuntaan kuin poliisilla. Rajavartiolaitoksen yksiköissä on paitsi enemmän ulkomaalaisasioiden vaatimaa erityisosaamista, myös erilaiset mahdollisuudet suorittaa kenttävalvontaa paikallispoliisiin verrattuna. Poliisin puolella koettiin hyväksi että Rajavartiolaitos täydentää poliisilaitosten rajallisia resursseja ja mahdollistaa ulkomaalaisvalvontaa. Yhteistyö poliisin ulkomaalaisasioihin erikoistuneiden ryhmien kanssa näyttäytyi haastatteluissa toimivana, mutta Rajavartiolaitokselta mainittiin että he kokevat joskus hankalaksi laittomaan maahanmuuttoon liittyvien asioiden marginaalisen aseman ja vähäisen kiinnostuksen aihepiiriin paikallispoliisissa. Tämä haittaa joskus yhteistyön sujuvuutta.

Se on meille onni, että tiedetään, että tällä alueella tehdään valvontaa huomattavassa määrin, vaikkei poliisilaitos itse siihen paljon pystyis kohdistamaan. Tätä on varmaan se yleiskuva tältä alueelta. (poliisi)

Ja sitten tuolta [paikallis-] poliisi pyytää aina välillä, kun heillä on jotain ulkomaalaisvalvontaa, koska heidän on käsketty, poliisi tekee jonkun verran, että me tultais. Koska heillä ei käytännön osaamista tietenkään ole, koska heillä ei ulkomaalaisia ole. Sama juttu liikkuvan poliisin kanssa täällä, he soittelee. (RVL)

Tutkimusta varten haastatellut poliisit ja rajavartiomiehet antoivat yleisesti hyvän arvosanan keskinäiselle yhteistyölleen laittoman maahanmuuton torjunnassa. Vuosien ajan tehty yhteistyö ulkomaalaisasioissa on hionut käytännöt toimiviksi. Molemmissa viranomaistahoissa tiedetään toisen viranomaisen tarpeet ja tunnetaan heidän toimintansa. Tämä edesauttaa yhteisten projektien onnistumista. Toisen viranomaisen tehtävät osataan ottaa huomioon jo varhaisessa vaiheessa ja oma osuus työstä voidaan suunnitella ja mitoittaa sen mukaan, että se palvelisi kokonaisuutta mahdollisimman hyvin.

Nyt kun tässä on vuosia tehty yhteistyötä, niin tiedän toki entistä paremmin sen, että kun vien jutun heille niin millaisia asioita he siinä tarvitsee. Eli mulla on aika selvä kuva siitä, millainen sen paketin tulisi olla jotta heidän on hyvä ottaa siitä jutusta valmiiksi koppi. Ja osaan lähtökohtaisesti siinä vaiheessa tietenkin tehdä siitä paketista hiotun ja tuoda sen valmiina niille. (RVL)

Haastateltavilla oli henkilökohtaisia suhteita ja tuttuja henkilöitä toisessa viranomaisessa, joihin useimmiten oltiin yhteydessä. Henkilökohtaiset suhteet yhdistettiin haastatteluissa yleisesti hyvään viranomaisyhteistyöhön. Haastateltavat kuvailivat hyvän keskinäisen yhteistyön koostuvan luottamuksesta toiseen viranomaiseen, toimivista henkilökemioista ja siitä, että tiedetään keneen ottaa yhteyttä ja asiat hoituvat. Hyvät kokemukset aiemmasta yhteistyöstä luovat luottamusta toisen viranomaisen ammattitaitoon ja ovat perustana uusille yhteydenotoille. Yhteistoimintasopimuksista huolimatta koettiin, että henkilökohtaiset suhteet helpottavat asioiden hoitamista erityisesti kiireellisissä tapauksissa.

8.2 Yhteistyö Maahanmuuttoviraston kanssa

Poliisin haastattelut

Poliisi vaihtaa Maahanmuuttoviraston kanssa tietoja tapauksista, jotka ovat poliisilla tutkinnassa ja joihin liittyy myös Maahanmuuttoviraston toimivaltaan kuuluvia päätöksiä, kuten esimerkiksi käännyttämisharkintaa. Turvapaikkaprosessissa asia siirtyy poliisin tekemän turvapaikkatutkinnan jälkeen Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi. Poliisin ulkomaalaisluvista tehdään poliisin vastuulle kuuluvien lupa-asioiden kohdalla vastaavaa lupaharkintaa kuin Maahanmuuttovirastossa, ja tältä osin on konsultointiin liittyvää yhteistyötä. Haastatellut poliisit olivat tyytyväisiä tietojen saamiseen Maahanmuuttovirastosta liittyen esimerkiksi käännytyspäätöksiin ja lupa-asioihin. Sekä Helsingin keskuspaikasta että paikallisista Maahanmuuttoviraston toimipisteistä saadaan kaikki tieto mitä pyydetään, jopa ylimääräistä ja ”*aika puutteellisillakin tiedoilla*”. Maahanmuuttovirasto myös pyytää poliisilta tietoja tutkinnassa olevista tapauksista, eikä tietojenvaihdossa ole ongelmaa. Paikallisesti Maahanmuuttoviraston ja poliisin kesken käydään myös keskinäistä konsultointia tapauksista ja esimerkiksi siitä, mitä selvityksiä poliisin pitää toimittaa Maahanmuuttovirastoon.

Monta kertaa jo etukäteen vähän tiedustellaan, että tässä on tämäntoinen ja tällöinen tapaus, että tulisko Maahanmuuttovirasto tekemään tässä käännytyspäätöksen ja määräämään maahantuloa, ja mitä tarvitte lisää. (poliisi, tutkinta)

Paikallispoliisilla ja Maahanmuuttovirastolla on koulutustilaisuuksia ja palaverieja, jotka haastatellut poliisin edustajat kokivat erittäin hyödyllisiksi. Eri-tyisesti mainittiin tietyn ulkomaalaisteeman ympärille suunnitellut tilaisuudet, joissa hiotaan prosesseja ja käytäntöjä. Maahanmuuttoviraston antamat kirjalliset ohjeistukset käytännöistä koettiin hyväksi. Lupa-asioissa toimiva lupahallinnon asiantuntijaryhmä puolestaan on toimiva tiedonkulun väylä. Ryhmän kautta tieto poliisia askarruttavista asioista kulkee Maahanmuuttovirastoon, ja niihin saadaan Maahanmuuttoviraston linja. Maahanmuuttoviraston haastattelussa tuotiin esille, että poliisin lupapuolella ymmärretään ulkomaalaisasioissa oleva ongelmallisuus, koska heidän tehtävänsä lupaharkinnassa ovat vastaavat kuin Maahanmuuttovirastossa.

Poliisin lupapuolen haastattelussa nostettiin esiin poliisin ja Maahanmuuttoviraston työn ero: Maahanmuuttovirastossa käsitellään papereita, poliisin ulkomaalaislupapuolella asioidaan ihmisten kanssa. Haastateltavat kokivat, että joskus Maahanmuuttovirastossa ei kaikkia pienempiä lupa-asiaan liittyviä selvityksiä tehdä samalla tarkkuudella kuin poliisissa, koska he eivät joudu selvittämään asiaa asiakkaan kanssa, jos asia tulee vastaan jatkolupaa haettaessa.

Sekä ulkomaalaislupien että tutkinnan puolelta haastatellut poliisin edustajat nostivat haastattelussa esille Maahanmuuttoviraston henkilökunnan suuren vaihtuvuuden päätoimipaikassa. Haastateltavien mukaan uudet työntekijät ovat kokemattomia ja tämän vuoksi Maahanmuuttovirastolle esitettyihin kysymyksiin saadaan joskus erikoiselta kuulostavia vastauksia, eivätkä kaikki vastaukset ole samassa linjassa. Uudet työntekijät eivät myöskään hahmota ilmiön kokonaisuutta, vaan heidän kantansa perustuu tietoon rajatusta alueesta, johon heidät on perehdytetty. Eräs haastateltava kertoi joskus pyytävänsä linjauksissa esiintyvistä vaihtelusta johtuen vastausta sähköpostilla puhelimen sijaan. Kirjallisen vastauksen avulla hän pystyy osoittamaan, että vastuu linjauksesta on Maahanmuuttovirastolla. Haastateltavan mukaan sähköpostiin on kuitenkin hankalampi saada vastausta kuin puhelimitse esitettyyn asiaan. Työntekijöiden vaihtumisesta johtuen Maahanmuuttovirastoon ei myöskään muodostu yhteyksiä tiettyihin virkailijoihin, vaan yhteydessä ollaan virastotasolla. Yhteys ei voi olla tiettyyn virkailijaan, koska vaihtuvuus on niin suurta.

Siis joitain tiettyjä erimielisyyksiä on ollut johtuen siitä, että sinne on palkattu uutta henkilökuntaa ilmeisesti. Että tulee sellaisia älyttömiä vastauksia, jotka ei perustu edes mihinkään lakiin min mielestä, eikä mihinkään. (poliisi, tutkinta)

Mutta siinä on tullu vähän niinkun tarkemmaksi, koska me sanotaan se ulos asiakkaalle, niin ei se voi olla niin että sama asia sitten on, eri tavalla hoitaa joku toinen virkailija. Että tota, aina

saadaan vastaus, mutta se että mieluummin pyytää vastausta semmosilta ihmisiltä jotka tietää että on sanansa takana. Koska se on niin helppo puheessa antaa se. Että jos mä haluan olla oikeen tarkka niin mä pyydän sähköpostitse. [...] Mutta tavallaan se oma vastuu poistuu silloin, jos mä sanon että tarkistin Maahanmuuttovirastosta, mä otan nykyään aina nimen ylös. Ettei tuu enää semmosta tilannetta. (poliisi, ulkomaalaisluvut)

Poliisin haastateltavat kertoivat, että Maahanmuuttovirastoon on hankala saada yhteyttä puhelimella, jos ei ole suoraa numeroa tietyille virkailijalle. Keskuksen kautta asioiminen ja oikeiden ihmisten etsiminen ja löytäminen on hankalaa. Osa haastatelluista koki Maahanmuuttoviraston organisaatio-rakenteen epäselväksi ja mainitsivat, ettei aina ole edes selvää, mihin osaan Maahanmuuttovirastoa missäkin tilanteessa pitäisi olla yhteydessä. Mainittiin, että sähköisestä asiointijärjestelmästä UMA:sta olisi mahdollista löytää oikea henkilö, mutta järjestelmästä etsiminen vaatii aikaa ja vaivannäköä. Joidenkin tapausten kohdalla yhteydenottoa harkitaan tarkemmin, koska Maahanmuuttoviraston tavoitettavuus on niin huono. Maahanmuuttoviraston käännytys- ja karkotustiimi sekä turvapaikkatiimi ovat poikkeuksia. Heidät on helpompi tavoittaa, koska heille on olemassa päivystysnumero, johon poliisi voi soittaa.

Se vähän hankaloittaa joo, ei sitten ihan joka jutusta viitsi soittaa-kaan. Se on ikävä siellä. Ja sitten tietysti se Maahanmuuttoviraston organisaatiiorakenne ei oo mun mielestä mikään täysin selkeä, että siellä ei todellakaan tiedä kenelle siellä pitäis soittaa. (poliisi, tutkinta)

No onhan se aina vähän sitä soittelua. Mutta toi UMA-järjestelmähän meillä on, että jos sitä jaksaa. Se on vähän hankala, kankea, nahkea ja kaikkea muuta, vaatisi paljon tutustumista ja harjoittelua. Sieltä sitten aika hyvin löytyy, kun vaan jaksaa kaihella se oikea henkilö, johon kannattaa olla yhteydessä. Vähitellen tietysti kun paljon ollaan yhteydessä, niin alkaa löytyä ne oikeat reitit. Ja sinne käännytys-karkotustiimiin päästään helposti, koska heille on suorat numerot. (poliisi, tutkinta)

Maahanmuuttovirastosta haastateltujen henkilöiden kokemukset yhteistyöstä poliisin kanssa

Maahanmuuttoviraston haastatteluissa tuotiin esille, että poliisilla on parantamista yksittäisten hakemusten ja esimerkiksi suullisten kuulemisten kohdalla, jotta ne menisivät kerralla oikein. Erityisesti puutteita esiintyy lupahakemusten vireillepanossa ja lisäselvityksissä. Haastateltavien mukaan poliisilaitosten välillä on isoja eroja siinä, miten huolellisesti tehtyjä hake-

muksia niistä lähetetään Maahanmuuttovirastoon ja miten hyvin lisäselvitykset on tehty. Heille tulee laitoksilta ”*valitettavasti hirveän puutteellisia hakemuksia*”, joiden yhteydessä ei ole esimerkiksi viety sähköiseen järjestelmään kaikkia tietoja, mitä pitäisi. Myös Maahanmuuttoviraston ylläpitämän, ulkomaalaisasioiden sähköisen asiointijärjestelmän UMA:n käytössä poliisilla on haastateltavien mukaan opeteltavaa. Prosessit saataisiin sujuvimmiksi ja niiden kestot lyhyemmiksi, jos poliisi olisi valmistellut asiat huolellisemmin. Tällöin Maahanmuuttoviraston ei tarvitsisi monta kertaa pyytää lisätietoja poliisilta, skannata kuvia tai korjailla kirjauksia järjestelmään. Myös Sanna-Mari Kuoppamäen turvapaikkatutkintaa koskevassa tutkimuksessa tuli ilmi vaihtelua poliisin tekemän tutkinnan laadussa (Kuoppamäki 2011). Maahanmuuttovirastosta mainittiin, että esimerkiksi perheenyhdistämisten tai työperusteisten oleskelulupahakemusten prosessissa pyydettyjen suullisten kuulemisten toteutusajoissa on myös oleellisia eroja laitosten välillä. Maahanmuuttovirastossa mietitään joskus toimintatapaakin sen mukaan, mikä laitos on kyseessä, ja onko oletettavissa että sieltä saadaan vastaus tarpeeksi nopeasti

Että on kehittämisen varaa, ehdottomasti. Ja siellä kun saadaan muutamia mutkia suoristettua, niin varmaan prosessikin etenee helpommin. Mutta ne ei ole mitään ehkä niin suuria, että sen takia että tämä ei toimi niin jäisi hirvesti laitonta maahantuloa torjumatta. Että se on ehkä enemmänkin prosessin kestoon liittyvää haastetta ja sellaista, että joudutaan moneen kertaan pyytelemään tai muuta että. (Migri)

Maahanmuuttoviraston haastateltavat toivoivat poliisille kokonaisnäkemystä ulkomaalaisasioiden prosesseista ja tietoa siitä, miten poliisin tekemä työ vaikuttaa Maahanmuuttovirastossa tehtävään osuuteen. Esitettiin, ettei poliisi kenties tekisi esimerkiksi turvapaikkatutkinnan yhteydessä suullisia kuulemisia niin kaavamaisesti, kun ymmärrettäisiin, miksi tiettyjä asioita pitää kysyä. Tällöin selvitykset saataisiin palvelemaan sisällöllisesti paremmin Maahanmuuttoviraston päätösharkintaa. Maahanmuuttoviraston haastateltavat ilmaisivat halukkuutta näihin kysymyksiin liittyvään yhteistyöhön ja kouluttamiseen. Huolimatta yksittäisiin hakemuksiin liittyvistä puutteista, haastateltavat kokivat yhteistyön poliisin kanssa sujuvan pääasiassa hyvin. Haastateltavien mukaan Maahanmuuttovirastossa mietitään jatkuvasti, miten he voisivat omalta osaltaan tehdä tarpeeksi yksilöityjä pyyntöjä ja antaa poliisille tarpeeksi taustatietoja suullisia kuulemisia varten, jotta poliisi pystyisi laittamaan hakemukset vireille ja tekemään lisäselvitykset Maahanmuuttoviraston tarpeiden mukaisesti.

Pääsääntöisesti kun poliisi tekee sen [turvapaikkatutkintaan kuuluvan suullisen kuulemisen] valmiilla kuulustelupöytäkirjal-

la, kyllä siinä tulee kaikki olennainen kysytyä. Mutta aika usein on sellaisia tapauksia, että kun me nähdään, että tätä olisi ehkä voinut vähän tarkemmin kysyä näistä jostain tietyistä seikoista, mitkä on olennaisia meidän päätösharkinnalle, niin kun poliisi taas ei tiedä, mikä siinä on olennaista meille, niin eivät osaa sitä automaattisesti tehdä. Siinä mielessä haluttaisiin enemmänkin yhteistyötä ihan käytännön tasolla. (Migri)

Rajavartiolaitoksen haastattelut

Haastatellut rajavartiomiehet olivat todella tyytyväisiä Maahanmuuttoviraston työhön ja ammattitaitoon sekä heidän kanssaan tehtävään yhteistyöhön. Rajavartiolaitoksen osalta laittomaan maahanmuuttoon liittyvä yhteistyö Maahanmuuttoviraston kanssa on konsultointia sekä yleistä yhteydenpitoa ja tiedottamista yksittäisistä tapauksista. Rajavartioviranomainen ottaa myös vastaan turvapaikkahakemuksia ja suorittaa niihin kuuluvan turvapaikkatutkiminnan, jonka jälkeen asia siirtyy Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Tietojenvaihto koettiin sujuvaksi ja sellaisena, että Rajavartiolaitos saa myös kysymyksiinsä vastaukset riittävän nopeasti.

Kyllä mä oon pääsääntöisesti hirveän tyytyväinen, että kun soitan heille niin palvelu on hyvää ja vastaukset on kuitenkin riittävän nopeita, tuntien myös heidän työtilanteensa joka on sekin kiireinen, ja tiedän kyllä että he tekee siinä kohti kaikkensa. (RVL)

Haastatellut rajavartiomiehet arvioivat Maahanmuuttoviraston tavoitettavuuden hyväksi. Heidän yksiköillään on kontakteja Maahanmuuttoviraston eri tulosalueisiin, ja jos ei ole suoraa henkilökontaktia jonka kautta hoitaa asia, niin ainakin on tiedossa, mihin Maahanmuuttoviraston tulosalueeseen asia milloinkin kuuluu. Sähköisen UMA-rekisterin kautta löytyy myös tarvittaessa yhteydet ja viranomaislinjat toimivat. Ainoa asia, joka koettiin ongelmallisena, oli että Maahanmuuttoviraston toiminta on pitkälti sidottu virastotyöaikaan. Rajavartiolaitokselle kiireellisiä, Maahanmuuttoviraston toimivaltaan kuuluvia tapauksia, kuten käännyttämisistä ja maahantulokiellon määräämisistä, saattaa taas tulla kaikkina vuorokaudenaikoina

Ja on ainakin meillä sellainen peruskäsitys että jos meillä on jonkunnäköinen keikka, niin me tiedetään suunnilleen minne osaan Migriä tätä kuuluisi. Jos me ei tiedetä tarkalleen henkilöä niin me tiedetään ainakin se osasto, ja hyvin monesti osastoltakin me tiedetään työvuorossa olevista joku semmoinen, joka tietää ottaa kopin siitä. Kyllä se meillä aika hyvin toimii mun näkemyksen mukaan. (RVL)

Rajavartiolaitoksella ja Maahanmuuttovirastolla on paikallisella tasolla keskinäisiä tapaamisia ja koulutuksia liittyen turvapaikkatutkintaan sekä maahanmuuton ajankohtaisiin ilmiöihin. Myös virkamiesvaihtoa on toteutettu, jossa rajavartiomies on työskennellyt jonkin aikaa paikallisessa Maahanmuuttoviraston toimipisteessä. Haastateltavat mielsivät virkamiesvaihdon hyväksi käytännöksi. Vaihdon kautta Rajavartiolaitoksen työntekijät oppivat Maahanmuuttoviraston työstä, näkevät koko lupaprosessin kaaren sekä oman työnsä osuuden ja merkityksen prosessissa. Rajavartiolaitoksen edustajat kertoivat, että Maahanmuuttovirastosta myös kerrotaan, millaisia tutkintoja he toivovat ja mikä Maahanmuuttoviraston työn kannalta on tärkeää. Palautetta saadaan myös Maahanmuuttoviraston päätösten kautta, joita Rajavartiolaitos antaa tiedoksi asiakkaille. Rajavartiolaitoksen edustajat näkevät lausunnoista, miten heidän työnsä on vaikuttanut Maahanmuuttoviraston päätöksenteossa.

Migri on saanut sanoa sen, millaisia tutkintoja he toivoo, mitä he tavallaan omassa päätöksenteossaan tarvii ja pitää tärkeänä. Ja me tiedetään se aika hyvin, että mitä he haluaa. Vastaavasti me myös luetaan paljon Migrin tekemiä päätöksiä, koska me annetaan ne tiedoksi asiakkaille niin me nähdään siinä myös ainakin tietty osa siitä, että mitä se meidän työ on vaikuttanut Migrin päädyssä. (RVL)

Myös Maahanmuuttoviraston haastateltavat olivat tyytyväisiä yhteistyöhön Rajavartiolaitoksen kanssa. Maahanmuuttoviraston puolelta Rajavartiolaitoksen kanssa tehtävässä yhteistyössä korostuu neuvontarooli, minkä lisäksi Rajavartiolaitokselta tulee jonkin verran tietoa ja tapauksia Maahanmuuttovirastoon. Maahanmuuttoviraston haastatteluissa mainittiin Rajavartiolaitoksen hyvät resurssit laittomaan maahanmuuttoon liittyvien ilmiöiden käsittelyssä. Maahanmuuttovirasto hyödyntää myös Rajavartiolaitoksen Helsinki-Vantaan lentokentällä toimivaa asiakirjatutkintaa sekä Rajavartiolaitoksen yhteyksiä muiden maiden viranomaisiin.

Rajalta jonkin verran kysellään, että voiko tällainen rekkakuski tehdä tätä ihan oikeasti viisumilla, ja onko tämä nyt ylittänyt sen sallitun ajan, minkä se saa tehdä töitä ja näin. Siinä korostuu tiettyllä tavalla se neuvontarooli, ja sitten toisaalta jonkun verran se tietojen välittyminen meillekin päin. Voi tulla sellaisia tilanteita, joissa rajalla tulee ilmi se, että joku oleskelulupa pitäisi esimerkiksi peruuttaa. (Migri)

Rajalla myös on aika hyvät yhteydet muiden maiden viranomaisiin. Me pystytään sitäkin kautta epävirallisesti. Pyydetään, että he soittavat Espanjan rajapoliisille ja kysyvät, tunnetaanko tällaista henkilöä siellä. Tällaista yhteistyötä on myös. (Migri)

Edustustojen haastattelut

Suomen ulkomaanedustustoista ollaan päivittäin yhteydessä Maahanmuuttovirastoon, ja edustustoissa on pääsy myös ulkomaalaisasioiden sähköiseen asiointijärjestelmään UMA:an. Edustustot esimerkiksi kysyvät Maahanmuuttovirastolta neuvoa yksittäisten oleskelulupahakemusten vireillepanon sekä heidän vastuullaan olevien selvitysten kohdalla, ja Maahanmuuttovirasto puolestaan pyytää apua asiakirjojen aitouden selvittämisessä. Edustustoista haastatellut henkilöt olivat tyytyväisiä yhteistyöhön ja Maahanmuuttoviraston ammattitaitoon.

Sitten totta kai tiedustellaan heiltä näihin ihan tapauskohtaisesti, hakemuskohteisesti neuvoa. Sanoisin, että he vastaa hyvin nopeasti ja ammattitaitoisesti näihin kysymyksiin. (edustusto)

Edustustoista haastatellut henkilöt kokivat, että Maahanmuuttovirastossa ymmärretään edustustojen työnkuva ja siihen liittyvät haasteet. Haastateltavat kertoivat, että Maahanmuuttoviraston tekemät pohjat oleskelulupahakemusten yhteydessä tehtäville suullisille kuulemisille ovat hyvät. Edustustot saavat Maahanmuuttovirastolta palautetta tekemiensä kuulemisten laadusta ja toiveita siitä, mitä niiden tulisi sisältää. Sekä Maahanmuuttoviraston että edustustojen haastateltavat kokivat hyvänä käytäntönä Maahanmuuttoviraston työntekijöiden käyminen edustustoissa. Sitä kautta he näkevät käytännössä edustuston työn sekä työympäristön, ja voivat omalta osaltaan kehittää edustustoille suuntaamia pyyntöjä.

Tietenkin Migri toivoo ammattitaitoa näihin [kuulemisiin]. Eihän meistä kukaan ole välttämättä haastattelijaa syntyessään, vaan totta kai siihen tehtävään kasvaa ja siinä oppii. Mutta hyvät pohjat on ollut meille tueksi, ja kyllä sieltä tulee myös palautetta siitä, että on hyvin tehty tai sitten annetaan myös negatiivista palautetta, että voisi kiinnittää näihin asioihin huomiota. (edustusto)

Työlupayksikön, työsuojelutarkastajien, sosiaalitoimen ja Kelan haastattelut

Työ- ja elinkeinotoimiston työlupayksiköstä haastatellulla henkilöllä ei ollut huomautettavaa yhteistyöstä Maahanmuuttoviraston kanssa. Hän mainitsi että se toimii hyvin ja on joustavaa. Maahanmuuttovirastossa työlupa-asioita käsittelevä henkilöstö on pysynyt samana ja työntekijöiden asiantuntemus on hyvää.

Aluehallintovirastojen ulkomaisen työvoiman tarkastajien osalta yhteydenotot Maahanmuuttovirastoon liittyvät lähinnä ulkomaalaislain tulkintakysymyksiin. Tarkastajat kertoivat, että näihin saadaan sähköpostitse

hyvin vastaukset. Puhelimella asioimisesta työsuojelutarkastajilla oli samansuuntaisia kokemuksia kuin poliisilla siitä, että Maahanmuuttovirastoon on erittäin hankalaa päästä läpi ja saada vastaus nopeasti, jos ei ole suoraa henkilökohtaista numeroa yksittäiselle virkailijalle. Muuten haastatelluilla ei ollut huomauttamista yhteistyöstä tai Maahanmuuttoviraston toiminnasta. He kokivat kuitenkin, että heille työlupayksiköt ovat olennaisempi taho, ja he käyvät heidän kanssaan enemmän keskustelua. Syynä on ainakin osittain se, että Maahanmuuttovirasto koetaan isoksi virastoksi, eikä sinne ole henkilökohtaisia kontakteja, joiden asiantuntemuksen tason olisi tiedossa.

Mä yleensä varmistan jotain, että olenko tulkinut ulkomaalaislakia oikein tämän tyypin osalta. Se on välillä sitä pelkkää varmistamista, että se ei ole mikään iso juttu. Se on kyllä helpompi sen työlupayksikön kavereiden kanssa selvittää. [...] Se Maahanmuuttovirasto on meillä niin virastotasolla, että se on siellä Helsingissä, niin siinä ei varmaan synny sitä. (AVI)

Sosiaalitoimen haastatteluissa tuotiin esille, ettei heillä ole viranomaisnumeroa Maahanmuuttovirastoon, vaan he joutuvat asioimaan keskuksen kautta, mikä koettiin hieman hankalana.

Se on just se, että mun mielestä meillä ei ole mitään semmoista viranomaisnumeroa, että se täytyy keskuksen kautta sinne soittaa, ja sitten sitä asiaa yhdistetään eteenpäin, ja välttämättä tämä henkilö ei ole paikalla. Että se on se ongelma ehkä. Yhteystiedot ei ole semmoisia sinne, millä saisi suoraan yhteyttä. (sosiaalitoimi)

Kela asioi Maahanmuuttoviraston kanssa pääasiassa sähköisen UMA-järjestelmän kautta. Joskus he kysyvät lisätietoja Maahanmuuttovirastosta, eikä haastatelluilla ollut huomautettavaa tietojensaannista. Sähköisen järjestelmän käyttöoikeudet haastateltavat kokivat hyväksi asiaksi, joka nopeuttaa asioiden käsittelyä.

8.3 Yhteistyö työlupayksiköiden kanssa

Työntekijöiden oleskelulupahakemuksissa ratkaisuun sisältyy työ- ja elinkeinotoimiston työlupayksikössä tehtävä työvoimapolitiittinen harkinta (ks. luku 6). Työlupayksiköissä arvioidaan myös työsuhteen ehtoja ja hyödynnetään työsuojelutarkastajien suorittamassa ennakoivalvonnassa keräämiä tietoja työnantajasta. Mikäli työlupayksikön osapäätös on myönteinen, Maahanmuuttovirasto tai poikkeustapauksessa poliisi tekee lopullisen ratkaisun.

Maahanmuuttoviraston haastatteluissa tuotiin esille, ettei kolmella olemassa olevalla työlupayksiköllä ole ollut kaikissa tapauksissa yhtenäistä linjaa lain soveltamisessa. Tämä on koettu hieman ongelmalliseksi yhteis-

työn kannalta. Eräs haastateltava arveli, että lupayksiköt eivät saa tarpeeksi ohjausta ministeriön tasolta. Hakemuksiin liittyviä työnantajia ja ongelmia on selvitetty ja asioihin on puututtu eri tarkkuudella eri lupayksiköissä. Käsitteilyajat myös vaihtelevat yksikköjen välillä.

Niin on välillä ollut vähän ongelmallista varsinkin tähän asti se, että kun oli nämä kolme työlupayksikköä, niin heillä ei välttämättä ollut yhtenäistä linjaa aina siinä soveltamisessa. [...] Se on ehkä semmoinen, mikä on vähän hankaloittanut sitä. [...] Ja esimerkiksi siinä, miten tarkkaan tutkitaan työnantajia, niin siinä on ollut eroja, osin toki ymmärrettävästikin. (Migri)

Maahanmuuttoviraston haastatteluissa tuotiin esille, että heille on tärkeää tietää, millä perusteella myönteinen osapäätös on tehty, ja ymmärtää työlupayksikön perustelut mahdollisimman hyvin. Sen pohjalta he voivat selvittää oleskeluluvan perusteita omassa prosessissaan. Myös työlupayksiköstä saadut vihjeet siitä, mitä kannattaa selvittää ja mihin keskittyä haastattelussa, ovat hyödyllisiä. Maahanmuuttovirasto välittää myös tietoja työlupayksikköön, jos heillä käy ilmi esimerkiksi työnantajaan liittyviä seikkoja, joilla on mahdollisesti vaikutusta lupaharkintaan. Maahanmuuttoviraston ja työlupayksiköiden välillä käydään myös paljon keskustelua ulkomaalaislain soveltamisesta liittyen työntekijän oleskelulupia koskeviin kohtiin. Kokonaisuudessaan Maahanmuuttoviraston haastateltavat olivat tyytyväisiä yhteistyöhön työlupayksiköiden kanssa.

Poliisin ulkomaalaisluvista työperusteisten oleskelulupahakemusten tiedot menevät sähköisesti työlupayksikköön. Poliisille puolestaan tulee vinkkitietoa työlupayksiköistä. Työlupayksiköstä mainittiin, että poliisilla on parannettavaa ulkomaalaisasioiden sähköisen asiointijärjestelmän, UMA:n, käyttötaidoissa ja hakemusten kirjaamisessa. Poliisi kirjaa sinne hakemukseen liittyvät työehdot, jotka menevät työlupayksikköön. Poliisin ulkomaalaisrekisteriin tekemät kirjaukset ovat usein puutteellisia, ja työlupayksiköissä joudutaan täydentämään niitä.

Se on yleensä nämä, kun poliisin pitää kirjata ne työehdot sinne. Ja sitten siellä kun on vaan tämä UMA, se ulkomaalaisrekisteri on jokseenkin haasteellinen käyttää, jos siihen ei syvenny ei käytä pitemmän aikaa. Siellä vaihtuvat ihmiset, niin ei niille ole perehdytetty tai ei niillä ole aikaa perehtyä siihen. On joskus ilmoitettu, on puutteellisesti kirjattu ne tiedot tuolla meillä, ja jos tehtäisiin niiden perusteella ratkaisu, niin tulisi oikeusmurhia kyllä. Meidän täytyy pyytää niitä asiakirjoja sieltä poliisilta, ja joskus siinä on... useimmiten ne kyllä saa sieltä, mutta se lisää meillä työmäärää kuitenkin, kun täytyy niitä pyydellä. Ja ne meidän täytyy sitten kirjata sinne ulkomaalaisrekisteriin, kun ne on puutteellisesti kirjattu. (työlupayksikkö)

Työlupayksiköistä on tiivistä ja hyvää yhteistyötä myös poliisin rikostutkinnan puolelle sekä tietojenvaihtoa liittyen esimerkiksi epäiltyihin työsyrijntätapauksiin.

Haastatellut **aluehallintovirastojen ulkomaisen työvoiman työsuojelutarkastajat** kertoivat saavansa työlupayksiköistä paljon vihjeitä tarkastuksia varten. Lupayksiköt pyytävät tarkastamaan työpaikkoja ja lupahakemuksissa mainittujen tietojen paikkansapitävyyttä. Tarkastajat myös toimittavat omia tarkastuskertomuksiaan työlupayksiköihin, mitä kautta niihin kertyy tietoa työnantajista. Haastateltavat kokivat, että työlupayksiköistä on helppoa ja nopeaa kysyä neuvoa työnteko-oikeuden perusteista ja sieltä saa aina sujuvasti vastauksen.

8.4 Yhteistyö työsuojeluviranomaisen kanssa

Poliisin haastattelut

Aluehallintovirastojen ulkomaisen työvoiman työsuojelutarkastajilla on paikkakunnasta riippuen yhteistyötä joko sekä poliisin että Rajavartiolaitoksen kanssa, tai sitten vain poliisin. Yhteistyön laajuus ja määrä vaihtelee paikkakunnittain. Esimerkiksi joillain paikkakunnilla tarkastajat ovat päivittäin yhteydessä paikalliseen Rajavartiolaitoksen toimipisteeseen ja tekevät paljon valvontaa yhdessä, toisilla paikkakunnilla tarkastajat laittavat vain satunnaisesti vihjeitä Rajavartiolaitokselle.

Poliisin ja työsuojelutarkastajien yhteistyö on monin paikoin alkavaa yhteistyötä, jota poliisista haastateltujen henkilöiden mielestä kannattaa kehittää. Yhteistyön laajuus vaihtelee paljon paikkakuntien välillä. Siellä, missä yhteistyötä on tehty, kokemukset ovat olleet hyviä ja poliisit ilmaisivat arvostavansa suuresti tarkastajien ammattitaitoa. Yhteistyötä on tehty yhteisillä valvontaiskuilla, vihjetietoa vaihdetaan molemmin päin ja työsuojelutarkastajat ovat myös olleet mukana joidenkin tapausten tutkinnassa. Työsuojelutarkastajat ovat esimerkiksi laskeneet rikoshyötylaskelmia tutkinnassa oleviin tapauksiin. Lisäksi työsuojelutarkastajat tekevät poliisille tutkintapyyntöjä tarkastuksilla havaitsemiensa seikkojen pohjalta. Poliisit näkivät työsuojelutarkastajien avun tärkeänä ihmiskauppa- ja työsyrijntätapausten selvittämisessä. Aluehallintovirastoille tulleiden vihjeiden avulla pystytään kohdistamaan valvontaa ja tarkastajilla on myös hyvä käytännön tuntuma siihen, millä työpaikoilla kannattaisi käydä valvontakäynnillä.

Mutta siellä on yllättävän ammattitaitoisia ihmisiä sillä lailla ollut nyt meidän käytössä, että he kyllä sen oman alueensa hallitsee todella hyvin, että siitä oon ihan yllättynyt, että heillä on niin hyvää ja vankka tietopohja. (poliisi, tutkinta)

Poliisin lupapuolelle työsuojelutarkastajat eivät haastattelujen perusteella ole niin merkittävä yhteistyötaho kuin tutkinnalle. Yhteydenotot liittyvät yleensä joko siihen, että poliisin ulkomaalaisluvista kysytään työsuojeluvalliovoimilta yleistä tietoa työsuhteen ehdoista, kuten palkoista, tai sitten työsuojelutarkastaja kysyy tietoja tietyistä luvasta.

Haastatellut työsuojelutarkastajat olivat kokonaisuudessaan tyytyväisiä poliisin kanssa tehtävään yhteistyöhön. Yhteistyössä ilmeni kuitenkin vaihtelua paikkakuntien välillä ja yhteistyö on suuresti sidoksissa henkilökohtaisiin suhteisiin. Tunnettujen poliisin yhteistyötahojen kanssa tietojenvaihdon ja vinkkitiedon kulkemisen mainittiin olevan hyvin sujuvaa.

Mutta sitten taas poliisi ei koskaan sano esimerkiksi, että tämä on nyt luottamuksellinen tieto, että ei hän voi kertoa sulle. Koska hän tietää, että mulla on vaitiolovelvollisuus myös. (AVI)

Haastateltujen työsuojelutarkastajien mielestä poliisin kanssa tehtävän yhteistyön tulisi olla vahvemmin organisoitua. He kaipaivat alueellisesti nimettyjä tahoja poliisissa, joihin voisi ottaa yhteyttä ja joista saisi poliisin mukaan tarkastuksille. Tällä hetkellä tarkastajilla on joskus vaikeuksia saada poliisista ketään mukaan käynneille, ja tarkastajat kommentoivat että ulkomaalaisasioihin perehtyneitä poliiseja on kentällä liian vähän. Samoin tarvittaisiin paikallisia tahoja, joille työsuojelutarkastajat voisivat toimittaa heille tullutta vinkkitietoa ja joka tarttuisi siihen. Nyt yhteydenotto perustuu pitkälti henkilökohtaisiin suhteisiin ja on haavoittuvaa.

Ja varmaan se, että olis selkeä, kehen ottaa yhteyttä, ja keitä alueellisesti olisi niitä toimijoita, joihin voisi ottaa yhteyttä. Se olisi semmoinen, mikä palvelisi. (AVI)

Se että tätä yhteistyö voi olla erittäin hyvää jos se toimii, mutta nyt se on tällä hetkellä enemmän, että tuntee jonkun ja sitten soittaa. Että ei ole ihan organisoitua. (AVI)

Työsuojelutarkastajien mielestä työluopayksiköissä havaitut selvät luvattoman työnteon tapaukset voisi ilmoittaa suoraan poliisille sen sijaan, että niitä kierrätetään työsuojelutarkastajien kautta. Näissä tapauksissa kirjalliset todisteet ovat jo olemassa eikä työsuojeluviranomaisen tarkastus tuota asian käsittelyyn mitään lisäarvoa. Haastateltavat pohtivat että työluopayksiköillä pitäisi olla tiedossa sellainen taho tai tahoja poliisissa, joka hoitaisi tämän tyyllisiä tapauksia. Tällä hetkellä näitä pienempiä tapauksia ei usein saada eteenpäin rikostutkintaan. Kun juttuja kierrätetään, niihin ei pystytä tarttumaan tehokkaasti ja syylliset ehtivät poistua maasta.

Että tällöiset on useasti aika yksinkertaisia juttuja. Ja jos nämä toimintamallit kehitettäis, niin ne hoituisikin aika nopeasti. Että sakkajuttuja. Että sitten kun ne kierrätetään tolleen byrokratian kautta niin tuhlautuu aikaa ja sitten siinä on se, että henkilöitä ei joko löydy enää tai ne on poistuneet maasta. (AVI)

Rajavartiolaitoksen haastattelut

Myös haastatellut rajavartiomiehet näkivät yhteistyössä työsuojelutarkastajien kanssa kehitettävää. Rajavartiomiehet toivat esille, että yhteistyökumppanin asiantuntemusta voisi molemmin puolin hyödyntää paremmin. Yhteistyötä on tähän mennessä tehty yhteisillä valvontaiskuilla, eri paikkakunnilla eri laajuudella. Joillain paikkakunnilla työsuojelutarkastajat ovat myös auttaneet yksittäisten tapausten tutkinnassa ja tietoa on vaihdettu molemmin puolin. Yhteistyöstä saadut kokemukset ovat olleet hyviä.

Haastateltavat pohtivat että Rajavartiolaitoksen puolelta voitaisiin toimittaa nykyistä enemmän tietoja työsuojelutarkastajille, mutta heillä ei ole täysin tiedossa, millainen tieto tarkastajia kiinnostaa. He arvelivat että rajanylityspaikoilla ja tutkintojen yhteydessä havaitaan sellaisia seikkoja yritystoiminnasta, joita olisi hyvä laittaa tiedoksi aluehallintovirastoihin. Tieto voisi auttaa tarkastajia kohdentamaan valvontaa ja edistää sitä kautta esimerkiksi harmaan talouden torjuntaa.

Lähinnä vois kuvitella, että meillä voisi olla sellaista tietoa, mikä voisi helpottaa AVI:a kohdentamaan sitä heidän valvontaa, se voisi olla meidän merkitys. (RVL)

Jos tuon yksittäisen jutun perusteella saatu kokemus on se, mikä on heidän tapansa toimia jatkossakin, niin sitten kyllä liputan sen korkealle. Mutta me ei ihan täysin vielä hyödynnetä näiltä osin toisiamme. Luulen, että siinä on semmoinen kehittämisen vara ehkä, että kuinka tiiviisti pidetään yhteyttä ja kuinka hanakasti käännyimme heidän puoleen. (RVL)

Työsuojelutarkastajien, poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteiset ulkomaalaisvalvonnan käynnit työpaikoille koettiin hyvänä käytäntönä kaikissa kolmessa viranomaistahossa. Joillain paikkakunnilla Rajavartiolaitos ei osallistu ulkomaalaisvalvontaan, ja näillä paikkakunnilla valvontakäynnillä yhteistyö tapahtuu työsuojelutarkastajien ja poliisin välillä. Tilanteesta riippuen joko työsuojelutarkastaja pyytää virka-apua valvontakäynnilleen tai sitten poliisi tai Rajavartiolaitos kutsuu mukaan suunnittelemaalleen valvonnalle.

Yhteisillä valvontakäynneillä tarkastukset on mahdollista suorittaa perusteellisesti ja siten että molempien viranomaistahojen toimivaltuudet ovat

käytössä. Poliisi ja Rajavartiolaitos tarkastavat työntekijöiden maassaolon ja työnteon edellytyksiä, työsuojelutarkastajat taas omaan toimivaltaansa kuuluvia seikkoja, kuten työsuhteiden ehtoja ja kirjanpitoa. Työsuojelutarkastajat voivat avustaa työnteon edellytysten tarkistamisessa ja poliisiin tai rajavartiomiehen paikalla olo edesauttaa työsuojeluvalvojan tehtävien hoitamista esimerkiksi tilanteessa, jossa joku ei suostu esittämään henkilöllisyyspappeita tai yrittää poistua paikalta. Poliisit ja rajavartiomiehet pystyvät myös tarvittaessa kirjoittamaan sakkoja paikan päällä. Poliisiin tai Rajavartiolaitoksen osallistuminen käynneille vähentää työsuojelutarkastajien työtä, koska heidän ei tarvitse laatia erikseen ilmoitusta poliisille luvattomista työntekijöistä. Työsuojelutarkastajat olivat tyytyväisiä poliisiin ja Rajavartiolaitoksen antamaan virka-apuun myös siksi, että poliisiin tai rajavartiomiehen osallistuminen turvaa tarkastajien turvallisuuden sekä saa työnantajat suhtautumaan vakavammin tarkastuksiin.

Me ollaan oltu pikkuisen ehkä, ei oo tunnettu toisiamme ja ei oo ymmärretty, että miten hyvää on tämä yhteistyö, ja miten tää pitäis tehdä ja lyödä voimia yhteen. Tää on erittäin hyvää, kun tää suunnitellaan. Ja heille on omia vihjeitä saatu, että missä on meidän mielestä puutteita, joihin heidän tulisi puuttua, käydä tarkastamassa. Ja poliisilla on taas vähän omia. Me nytkin paljon profiloitiin sillä, että meillä oli ennalta saatua vihjetietoa näihin paikkoihin, ravintoloita ja paikkoja. (poliisi, tutkinta)

On siitä molemmille puolille hyötyä, koska siellä löytyy kuitenkin aina niitä joilla ei ole työnteko-oikeutta. No enhän minä voi sellaista poistaa sieltä, minä voin vain sanoa että, poliisihan voi viedä sen pois ja karkottaa maasta ja antaa maahantulokiellon vaikka viideksi vuotta. Mutta minähän en voi poistaa, minä voin vain sanoa että tämä, tällä ei ole oikeutta tehdä täällä työtä. Ja soittaa poliisit paikalle jos ei ole mukana. (AVI)

Kaikkien kolmen viranomaisen puolelta painotettiin, että valvontakäynnit on tärkeää suunnitella hyvissä ajoissa etukäteen, jotta kaikkien tahojen on mahdollista osallistua. Lisäksi valvonnan kohteita voitaisiin suunnitella enemmän yhdessä ja käyttää työsuojelutarkastajien vinkkitietoa enemmän hyödyksi. Myös toiminnan ja työnjaon suunnittelu etukäteen on oleellista, jotta paikan päällä on kaikille selvää, mitä kukin tekee. Suunnittelulla ehkäistään odottelua paikan päällä, sekä sitä että asiakas joutuisi selvittämään samoja asioita useaan kertaan eri viranomaiselle.

Valvontakäynnit edellyttävät niihin osallistuvilta poliisimiehiltä koke-musta ulkomaalaisvalvonnasta. Työsuojelutarkastajat kertoivat, että poliisimiesten osaaminen vaikuttaa tarkastuskäynnin sujuvuuteen. Kokemattomilla poliisimiehillä toimintatavat ja eri viranomaisten roolit tilanteessa eivät ole

selvillä. Työsuojelutarkastajat kokivat, että Rajavartiolaitoksen kanssa tehtävää yhteistyötä valvonnoilla voisi laajentaa uusille paikkakunnille. Yhteistyö toimii hyvin niillä seuduilla, missä sitä on. Tarkastajien on joskus vaikea saada valvontakäynneille virka-apua poliisin puolelta resurssipulan vuoksi, joten Rajavartiolaitoksen kanssa tehtävän yhteistyön laajentaminen voisi helpottaa valvonnan järjestämistä.

Maahanmuuttoviraston haastattelut

Maahanmuuttovirasto saa työsuojelutarkastajilta tietoa heidän tekemiltään tarkastuskäynneiltä. Maahanmuuttovirastosta myös kysytään työsuojelutarkastajilta työntekijän oleskelulupahakemuksiin liittyen tietoa työnantajista sekä siitä, onko kaikki ollut kunnossa tarkastuskäynneillä. Jos Maahanmuuttovirastossa on viitteitä työnantajiin liittyvistä epäselvyyksistä, he suosittavat kyseisiä työpaikkoja työsuojelutarkastajalle tarkastuskäyntiä varten.

Maahanmuuttoviraston haastateltavat kokivat, että Maahanmuuttovirastossa voitaisiin hyödyntää työsuojelutarkastajien keräämää tietoa paremmin. Esimerkiksi ennakkovalvontaa edesauttaisi, jos työsuojelutarkastajat voisivat viedä ulkomaalaisasioiden sähköiseen UMA-järjestelmään tietoja niistä ulkomaalaisista palkkaavista työnantajista, joiden toimintaan on liittynyt epäselvyyksiä. Esitettiin myös, että Maahanmuuttovirastoon voisi toimittaa tarkastuskertomuksia. Tarkastuskertomuksissa olevien, työnantajia koskevien tietojen pitäisi kohdata Maahanmuuttovirastolla olevat oleskelulupahakemukset, joten pitäisi kehittää tapa, miten tietoja voisi hyödyntää ja mihin ne kirjattaisiin. Maahanmuuttovirastolle voisi olla hyötyä tarkastuskertomuksista, ja niitä voitaisiin hyödyntää samalla tavalla kuin tehdään työ- ja elinkeinotoimistojen työluputyksiköissä.

Toki siinä tulee se haaste, että miten se tieto kohtaa meillä ne hakemukset. Jos meillä ei ole juuri silloin jotain siihen työnantajaan liittyvää keissiä auki, jos sitä ei voida sähköisesti viedä minnekään, niin se ei hirveästi auta, että meillä on jossain mappi, mikä pitäisi kahlata läpi. Toi on ehkä vähän semmoinen, mikä kaipaa kehittämistä tietyllä tavalla. (Migri)

Yleisemminkin voisi tarkastella, josko työsuojelutarkastajien kenttävalvon-
nassa keräämää tietoa voitaisiin hyödyntää laittoman maahanmuuton torjun-
nassa nykyistä enemmän. Työsuojelutarkastajilla on mittavasti sellaista tietoa
työnantajista, josta voisi olla apua erityisesti ihmiskauppa- ja työsyryntä-
tapausten selvittämisestä. Samalla tulee huolehtia tarkastustoiminnan riittä-
vistä resursseista.

8.5 Yhteistyö sosiaalitoimen kanssa

Sosiaaliviranomainen tai Kela voi etuusharkintaa varten pyytää virka-apu-teitse lisäselvitystä hakijan maassa oleskelun luonteesta ja oleskeluluvan voimassaolosta oleskelulupaviranomaiselta eli paikallispoliisilta, rajavartiolaitaviranomaiselta tai Maahanmuuttovirastolta. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasta koskevat tiedot puolestaan ovat salassa pidettäviä, eivätkä sosiaaliviranomainen tai Kela voi omatoimisesti luovuttaa tietoja asiakkaistaan, kuten tietoa toistuvasta toimeentulotuen myöntämisestä, oleskelulupaviranomaisille. Tästä johtuen sosiaaliviranomaiset eivät pysty selvittämään oleskelulupaviranomaisilta, onko maassaolo-oikeus edelleen voimassa, vaikka asiakkaalle on myönnetty toimeentulotukea jo useamman kerran tai hän on esimerkiksi hankkinut avioeron. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2011.)

Ulkomaalaisrekisterilain (19.12.1997/1270, 8 §) nojalla rekisterinpitäjällä (mm. Maahanmuuttovirastolla ja poliisilla) on puolestaan oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja, joilla saattaa olla merkitystä ulkomaalaislain tai kansalaisuuslain mukaisen asian käsittelyssä. Tämä koskee myös sosiaaliviranomaiselta tai Kelalta saatavia tietoja esimerkiksi henkilölle myönnetyistä etuuksista. Pyyntö on osattava yksilöidä tiettyyn henkilöön, joten maahanmuuttoviranomaisella täytyy olla jo herännyt epäily siitä, että henkilön maassaolon edellytykset eivät enää täyty.

Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston haastateltavat kokivat tietojen saamisen sosiaalitoimesta hyvin hankalaksi, ja yhteistyötä tietojen vaihdon muodossa oli hyvin vähän. Poliisin puolelta esitettiin myös sellaisia näkemyksiä, että sosiaalitoimessa ei ole halua lähteä selvittämään oleskelulupiin ja toimeentulotuen nostoon liittyviä väärinkäytöksiä, ei muiden viranomaisten kanssa eikä sisäisesti. Vaikka sosiaalitoimessa tiedettäisiinkin väärinkäytöksistä, niin joko heillä ei ole halua tai he eivät voi antaa tietoja asiakkaistaan. Sekä Rajavartiolaitoksen, mutta erityisesti poliisin ja Maahanmuuttoviraston haastateltavat kokivat että yhteistyössä sosiaalitoimeen päin olisi paljon kehitettävää ja että siellä olisi tietoa, joka olisi heille hyödyllistä laittoman maahanmuuton havaitsemisessa. Toisaalta poliisilla oli hyviä kokemuksia muusta yhteistyöstä sosiaaliviranomaisten kanssa, esimerkiksi liittyen alaikäisiin turvapaikanhakijoihin ja heidän auttamiseensa.

Ei vaikka ne tietäiskin, että tämmöistä puljaamista on, niin ei ne anna. (poliisi, tutkinta)

Mä olettaisin, että nyt jos mietitään, missä me ei olla vielä yhteistyötä hirveästi keritty rakentamaan, niin kyllä se vois mennä ehkä tuonne Kela, sosiaalihuolto – sektorille, että se on ehkä se, missä on eniten itselle kysymysmerkkejä. (RVL)

Sosiaalitoimen puolella tuli esiin toive siitä, että maahanmuuttoviranomaiset tekisivät aktiivisempaa selvitystyötä liittyen heidän asiakkaidensa maassaolon edellytyksiin ja myös ottaisivat yhteyttä sosiaalitoimeen. Tarkasta pyynnöstä he voivat lain mukaan antaa tietoja, jos taustalla on epäily että henkilön maassaolon edellytykset eivät enää täyty (kts. luku 9.3). Haastatteluissa esitettiin käsitys että poliisin puolella kärsitään resurssipulasta, ja siksi poliisi ei tee aktiivista selvitystyötä.

Toinen asia, joka tuli esille kaikkien yhteistyöviranomaisten haastatteluissa, oli sosiaalitoimen heikko tavoitettavuus. Sosiaalitoimesta on hyvin hankala tavoittaa oikeaa henkilöä asioiden hoitamiseksi jos ei ole tiettyä henkilöä tiedossa ja suora puhelinnumeroa hänelle. Tämä hankaloittaa esimerkiksi Maahanmuuttoviraston tarvitsemien selvitysten hankkimista.

Haastatteluissa tuli ilmi että sosiaalivirastoissa ja paikallispoliisissa on puolin ja toisin puutteelliset tiedot toisen viranomaisen toimintatavoista. Yhteisille palavereille olisi selkeästi tilausta. Sosiaalitoimi ja poliisi eivät pääsääntöisesti järjestä palavereja ulkomaalaisasioista paikallisella tasolla. Ne tapaamiset, joista haastateltavilla oli kokemuksia, olivat sujuneet hyvässä yhteisymmärryksessä, ja eräs sosiaaliviranomainen mainitsi, että poliisi ajattelee ulkomaalaisasioissa samalla tavalla kuin he.

Sosiaalitoimen haastateltavilla oli lähtökohtaisesti positiivinen asenne yhteistyön kehittämiseen. Heidän näkökulmastaan salassapitosäännösten selkeyttäminen, tieto paikallispoliisin lupapuolen menettelytavoista ja linjauksista sekä tiedonkulku asiakkaan tilanteen muutoksista esimerkiksi karkotus-tilanteessa ja oleskelulupien peruutuksissa olisi hyödyllistä.

8.6 Yhteistyö Kelan kanssa

Kelan kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyy samoja tietojen saannin ja luovuttamisen haasteita kuin sosiaalitoimen kanssa. Tilanne on kuitenkin hie- man helpompi, sillä Kelan maksamat etuudet näkyvät ulkomaalaisasioiden järjestelmässä, joten tältä osin ei ole samaa tiedonsaannin ongelmaa kuin sosiaalitoimen maksaman toimeentulotuen kanssa. Haastatelluilla viranomaisilla oli vähän kommentoitavaa Kelan kanssa tehtävästä yhteistyöstä, joko yhteydenpito oli harvinaista tai sitten Kelaa ei koettu lainkaan yhteistyötahoksi. Tarvittaessa poliisin ulkomaalaislupien puolelta tai Maahanmuuttovirastosta pyydetään Kelasta sähköisessä UMA-järjestelmässä olevien tietojen lisäksi tarkentavia tietoja ja ne saadaan.

Kelan työntekijöillä on pääsy UMA:an ja he tarkistavat sieltä oleskelulupiin liittyviä tietoja, joten heidän ei tarvitse olla suoraan maahanmuuttoviranomaiseen yhteydessä. Joskus on kuitenkin tarve lisätiedoille, jolloin he kysyvät useimmiten poliisin ulkomaalaisluvista tietoja siitä, missä henkilöt

ovat sekä tarkentavia tietoja oleskeluluvista. Haastateltavien kokemukset yhteistyöstä olivat hyviä ja paikallisesti Kelan ja poliisin lupapuolen välillä on käytössä suoria puhelinnumeroita sekä yhteisiä palavereja.

8.7 Yhteistyö Suomen ulkomaanedustustojen kanssa

Edustustojen pääasiallinen tehtävä laittoman maahanmuuton torjunnassa on viisumihakemusten vastaanotto ja käsitteleminen. Tämän lisäksi edustustois- sa otetaan vastaan oleskelulupahakemuksia ja annetaan tiedoksi oleskelulu- papäätöksiä. Edustustojen henkilökunnan paikallistuntemusta ja yhteyksiä asemapaikkamaan viranomaisiin käytetään myös hyödyksi asiakirjojen, kut- ten opiskelutodistusten, aitouden selvittämisessä.

Poliisin haastattelut

Poliisin ulkomaalaistutkinnasta haastatellut henkilöt kokivat yhteydet yhdys- miehiin tärkeämmiksi kuin yhteydet edustustoihin. Itse edustustojen virkai- lijoiden kanssa tehtävä yhteistyö rajoittuu yksittäisten tapausten tutkinnassa pyydettyyn virka-apuun. Näihin liittyen poliisin puolelta ollaan yhteyksissä edustustoihin ja myös tarvittavat vastaukset saadaan riittävän nopeasti. Mo- lemmin puolin vaihdetaan myös jonkin verran tietoa tapauksista, poliisi lait- taa edustustoihin tietoa esimerkiksi havaituista viisumien väärinkäytöksistä, jotta edustustoissa on tieto ja siellä osataan kiinnittää huomio oleellisiin seik- koihin viisumiharkinnassa. Edustustoista ilmoitetaan joskus poliisille heille tulleista epäilyttävistä hakemuksista, mutta haastatellut poliisit totesivat että heidän näkökulmaan tieto tulee liian myöhään, jotta siihen voitaisiin puuttua. Poliisilla olisi tarve laittomaan maahanmuuttoon liittyvälle ennakkotiedol- le. Haastatteluissa tuotiinkin esille, että edustustojen roolia voisi kasvattaa nimenomaan ennakkotiedon välittäjinä. Edustustoissa havaittujen trendien kautta olisi mahdollisuus saada laittoman maahanmuuton torjunnalle enem- män vaikuttavuutta.

On joo, niistä me ollaankin näitä kaikenmaailman viisumihake- muksia ja muita. kyllä ne sieltä sitten tulee. Kyllä sinne joutuu olemaan aika usein yhteydessä. Silleen se toimii kyllä. Mutta se on sitten sitä jutun tutkintaa, itellä on niin, että pitäis olla sitä ennakkotietoa. (poliisi, tutkinta)

Poliisin lupapuolella yhteydet edustustoihin ovat tärkeämmässä roolissa kuin tutkinnassa. Haastateltavat kokivat kaiken edustustoista tulevan tiedon hyödylliseksi, sillä se auttaa heitä väärinkäytösten havaitsemisessa. Edus- tustot laittavat paikallispoliisin lupapuolelle esimerkiksi tietoa yksittäisistä ihmisistä silloin kun on viitteitä säännösten kiertämistä ja henkilö on tulossa

Suomeen. Lupapuolelle tulee tieto myös sillä hetkellä yleisistä väärinkäytöksistä, joita on havaittu edustustoissa. Edustoista välitettävä tieto on sellaista, joka auttaa poliisia lupaharkinnassa ja auttaa heitä suuntaamaan huomion oikeisiin asioihin. Tieto tulee joko edustustoilta suoraan tai joskus ulkoasiainministeriön viisumiyksikön kautta. Edustustoista ei juuri kysellä tietoja poliisilta ja heidän tarvitsee harvoin olla yksittäiseen laitokseen yhteydessä, koska he saavat tarvitsemansa tiedot sähköisten järjestelmien kautta. Mutta edustustojen haastatteluissa tuotiin esille että heidän näkökulmastaan yhteistyö, niiltä osin kuin sille on tarvetta, voisi olla jäsennellympää.

Voishan se olla sillä tavalla jäsennellympääkin, mutta toisaalta nyt on semmoinen tilanne, että se on kuitenkin aika vähäistä, ei jokapäiväistä eikä jokaviikkoista edes. Ei puhuta isoista määristä. Siinä joka tapauksessa puhutaan melko pienistä luvuista vielä. Mä itse näen sen, että toimii hyvin ja me ollaan yhteydessä tai meihin ollaan yhteydessä, niin kyllä se tapahtuu aina semmoisessa hyvässä yhteisessä hengessä. (edustusto)

Maahanmuuttoviraston haastattelut

Edustustot ovat erittäin tärkeä yhteistyötaho Maahanmuuttovirastolle. Edustustot ottavat vastaan ulkomailta jätetyt oleskelulupahakemukset, kuulevat hakijoita ja tarkastavat asiakirjoja. Maahanmuuttovirastosta haastatellut henkilöt kertoivat, että yhteistyön laatu Maahanmuuttoviraston ja edustuston välillä vaihtelee hyvin paljon riippuen edustustosta sekä siitä, minkä tyyppinen hakuperuste milloinkin on kyseessä. Haastattelujen sekä asiakirjojen tarkastamisen laatu vaihtelee erittäin hyvästä heikompaan. Haasteena on edustustojen ja sijoituspaikkojen erilaisuus sekä henkilöstön vaihtuminen edustustoissa. Joissain edustustoissa on pitkät ajat haastattelujen toteuttamisessa. Tämä aiheuttaa painetta Maahanmuuttovirastossa, joka seuraa hakemusten kokonaiskäsitteilyaikoja.

Että se on se kenttä vaikea. Koska ne on ympäri maailmaa eri olosuhteissa, joissain paikoissa hyvin pieniä edustustoja joissa yksi ihminen hoitaa kaiken. Joissain paikoissa kyllä isompia, mutta sitten kun se henkilökunta siellä vaihtuu kuitenkin. Se on tosi haastavaa ja tulee varmaan aina olemaan haastavaa. Mutta sitten sen huomaa kun jossain paikassa saa asiat liikahtamaan asiain siihen suuntaan, että yhtäkkiä se hyöty on ihan moninkertainen. (Migri)

Maahanmuuttoviraston haastateltavat korostivat sitä, että heidän päätöksensä riippuvat siitä, miten hyvin edustusto on toteuttanut haastattelut sekä tutkinut asiakirjat ja millaista tietoa Maahanmuuttovirasto saa edustustosta. Kieltei-

siin päätöksiin pitää olla vahvat perusteet. Jos edustustossa ei ole tehty tarvittavan laajuisia selvityksiä, Maahanmuuttovirastossa joudutaan todennäköisesti tekemään myönteinen päätös. Edustustojen rooli on siten erittäin tärkeä ulkomailla vireille laitettavissa lupaprosesseissa, ja Maahanmuuttoviraston ja edustustojen välisen yhteistyön on oltava sujuvaa, jotta hakemuksiin tehdään oikeat päätökset.

Ja tämä on ehkä laittoman maahantulon kannalta, että paljon tehdään tietenkin päätöksiä ihan kaikkien viranomaisten voimattomuudesta, mutta myös siitä, että jos joku kohta tökkää, niin sitten se myönteinen päätös tehdään. Ei ole mahdollisuutta siihen että monta kertaa läheteltäisiin. Se on kerralla mentävä oikein ja jos ei se mene kerralla oikein niin lupa tulee. (Migri)

Maahanmuuttovirasto järjestää paljon koulutusta edustustojen työntekijöille. Maahanmuuttoviraston haastateltavien mukaan he pyrkivät erityisesti siihen, että edustustojen ymmärrys ulkomaalaisasioiden prosesseista ulottuisi pidemmälle kuin pelkästään edustustoissa tehtävään osuuteen. Heidän intresseissään on että edustustoissa tiedettäisiin, mikä merkitys tietyillä Maahanmuuttoviraston esittämillä pyynnöillä on, sekä mikä merkitys edustuston tekemillä toimilla on Maahanmuuttoviraston päätöksenteolle ja kokonaisprosessille. Todettiin, että mahdolliset ristiriidat edustuston näkemyksissä ja Maahanmuuttoviraston päätöksissä saattavat vähentää edustustojen motivaatiota yhteistyöhön. Myös tämän vuoksi edustustoihin halutaan saada tietoa Maahanmuuttoviraston toimintaympäristöstä ja päätösharkinnassa sovellettavista yleisistä perusteista. Maahanmuuttovirastosta todettiin, että he voisivat vielä nykyisestä kehittää haastattelupohjien muotoilua selkeämmäksi sekä kommunikoida tarkemmin sen, mitä he haastatteluilta haluavat.

Pyritään tekemään ne haastattelupyynnötkin tietenkin sillä tavalla, että ne olisi mahdollisimman ymmärrettäviä, ja että tiedettäisiin mitä pitää kysyä ja erilaisia tällaisia haastattelupohjia ollaan kehitetty vuosien varrella. Mutta siinä on haasteita. Se on semmoinen yksi, missä pitää ehdottomasti meidän päässä ja sitten eri viranomaisten välillä, on tämä ihan käytännön tason, että miten saadaan viilattua se, että toinen tietää mitä toinen haluaa ja toinen tekee mitä toinen haluaa. Puolin ja toisin. (Migri)

Rajavartiolaitoksen ja työlupayksikön haastattelut

Haastatellut **rajavartiomiehet** korostivat Rajavartiolaitoksen omien yhdyshenkilöiden roolia suhteessa edustustoihin. Riippuen yksittäisen rajavartiomiehen aktiivisuudesta ja kontaktiverkostosta he saattavat itse tiedustella edustustoilta ajankohtaista tilannetta asemamaassa. Edustustoista ei ole

organisoitua raportointia Rajavartiolaitokselle, mutta edustustot ottavat yhteyttä Rajavartiolaitokseen liittyen yksittäisiin tapauksiin ja välittävät tietoa. Yhteydenpidon laajuus molempiin suuntiin vaihteli Rajavartiolaitoksen eri toimipisteiden välillä.

Työ- ja elinkeinotoimiston työilupayksiköstä haastateltu henkilö toteasi, että edustustoissa, joissa ei paljon käsitellä heidän toimivaltaansa kuuluvia asioita, ei ole tarpeeksi asiantuntemusta työperustaisista oleskeluluvista. Osin henkilöstön tiheästä vaihtumisesta johtuen edustustoihin ei myöskään synny laajempaa asiantuntemusta. Tämän vuoksi työilupayksikössä ei aina luoteta edustustossa tehtyihin rekisterikirjauksiin. Ulkoasiainministeriö on kieltänyt työilupayksiköitä pyytämästä tietoja suoraan edustustoista, joten työilupayksikkö asioi tarvittaessa Maahanmuuttoviraston kautta, mikä hidastaa prosessia. Työilupayksikössä oli myös kokemuksia siitä että he eivät saa edustustoista pyytämäänsä tietoa.

Ei uskalleta millään luottaa niihin edustustojen kirjauksiin. Tiettyt tuossa lähialueella, Tallinna, Pietari, jotka hirveän paljon tekee niitä, niillä on se hanskassa kyllä. Sitten nuo jotka tekee harvemmin, ne tekee ihan omia sovelluksiaan siellä ja kirjailee, mitä sattuu. Taas tulisi oikeusmurhia, jos me tehtäisiin osaratkaisu niillä perusteilla, mitä sinne on kirjattu sinne rekisteriin. (työilupayksikkö)

8.8 Yhdyshenkilötoiminta

Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on omia yhdyshenkilöitään Suomen rajojen ulkopuolella. Lisäksi Suomella on niin sanottuja ILO-yhdyshenkilöitä, jotka ovat ulkoasiainministeriön, Rajavartiolaitoksen, Maahanmuuttoviraston ja Euroopan unionin ulkorajarahaston rahoittamia maahanmuuttoasioiden yhdyshenkilöitä. Usein yhdyshenkilöt toimivat Suomen ulkomaanlähetytystössä.

Rajavartiolaitokselle sekä heidän omat yhdyshenkilönsä että viranomaisten yhteiset yhdyshenkilöt ovat hyvin tärkeässä roolissa laittoman maahanmuuton torjumiseen ja paljastamiseen tähtäävässä työssä. Yhdyshenkilöt toimittavat Suomeen yleistä tietoa asemamaansa tapahtumista, maahantulon ilmiöistä ja trendeistä sekä siitä, mikä vaikutus niillä mahdollisesti on tulevaisuudessa Suomeen. Raporttien perusteella voidaan harkita, pitäisikö valvontaa Suomessa muokata ja kohdentaa uudella tavalla. Yhdyshenkilöiden toimenkuvaan kuuluu myös tukea edustustojen henkilökuntaa viisumihakemusten tutkinnassa. Haastatellut rajavartiomiehet kertoivat, että yhdyshenkilöiden rikostorjunnallinen rooli vaihtelee hieman asemamaasta riippuen. Niistä maista, joissa rikostorjunnan tehtävät korostuvat, saadaan vinkkitietoa sellaisesta laittomaan maahanmuuttoon kytkeytyvästä rikollisesta toiminnas-

ta, joka liittyy Suomeen. Tämän vinkkitiedon ansiosta avataan myös rikostutkintoja. Yhdyshenkilöiltä saadaan myös tarvittaessa apua yksittäisiin tutkintoihin, jotka liittyvät kyseiseen maahan.

He hakee niistä asioista, joita siellä käsitellään, semmoisia seikkoja, mitkä liittyis rikolliseen toimintaan. Ja sitten vielä toivottavasti semmoiseen rikolliseen toimintaan, laittoman maahantulon järjestämiseen ja ihmiskauppaan, missä epäillyt olis Suomessa tai laittomasti järjestettyjä henkilöitä ollaan kuljettamassa Suomeen. [...]Tämmöisissä asioissa he on jatkuvassa yhteistyössä tänne. Myös heidän toimintansa ansiosta avataan rikostutkintoja meille. (RVL)

Poliisin puolella laittoman maahanmuuton torjunnassa yhteistyö on pääasiassa Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilöihin poliisin omien yhdyshenkilöiden sijaan. Yhdyshenkilöiden rooli on poliisille pääasiassa tarvittaessa tutkintaa tai lupaprosessia tukeva. Lähinnä yhdyshenkilöiltä kysytään tietoja liittyen johonkin tiettyyn tapaukseen tai hakemukseen ja tällaiset tiedot saadaan hyvin. Toisaalta jotkut haastateltavat kommentoivat, ettei heillä ole myöskään ollut tarvetta ottaa yhteyttä yhdyshenkilöihin. Yhdyshenkilöiden roolia laittoman maahanmuuton torjunnan ensilinjassa pidetään kuitenkin erittäin tärkeänä. Yhteydenpidossa toisen maan viranomaisiin hyödynnetään sekä poliisin että Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilöitä.

Ja sitten nämä vahvennetut edustustot missä on ollut näitä, niin ne on ollut Rajan työntekijöitä. Nigeriassa on ollut ja sitten eikös rajan työntekijä ollut tuolla New Delhissä Intiassa. Siellä ei ole kyllä poliiseja ollut. Muistan yksittäisen tapauksen, että ollaan kysely jotain kopioita jostain hakemuksesta ja ollaan varmaan saatukin. Mutta ei ole sellainen, että meillä olis suoraan kauhean usein tarvetta. (poliisi, tutkinta)

Maahanmuuttovirastosta ollaan suoraan yhteydessä viranomaisten yhteisiin yhdyshenkilöihin, joiden toiminnan rahoittamiseen Maahanmuuttovirasto osallistuu. Muiden viranomaisten yhdyshenkilöihin yhteys muodostuu, jos Maahanmuuttoviraston virkamies on yhteydessä sellaiseen edustustoon, missä on yhdysmies. Haastateltavat kokivat, että kaikki yhdyshenkilötoiminta on erittäin tärkeää laittoman maahanmuuton torjunnan kannalta. Maahanmuuttoviraston kannalta yhdyshenkilöiden tärkein tehtävä on edustustojen tukeminen lupahakemuksiin liittyvissä haastatteluissa ja asiakirjatutkinnassa.

Maahanmuuttoviraston haastateltavat toivat esille että viranomaisen yhteisten yhdyshenkilöiden (ILO) toimintaa pitää vielä kehittää, jotta kaikki rahoitukseen osallistuvat viranomaiset saavat kaipaamansa hyödyn ja vastinetta rahoilleen. Tällä hetkellä yhdyshenkilöiden toiminnassa korostuvat lähettävän viranomaisen työt, ja Maahanmuuttovirastossa on koettu joissain

tapauksissa ongelmalliseksi se, että yhdyshenkilö ei hoida Maahanmuuttoviraston asioita siinä laajuudessa kuin he toivoisivat. Toisaalta Maahanmuuttoviraston edustajilla oli myös hyvin positiivisia kokemuksia esimerkiksi haastatteluista, joiden toteuttamisessa yhdyshenkilö on ollut mukana. Toimintaa pitäisi vielä kehittää ja yhtenäistää, jotta kaikki yhdyshenkilötoiminta palvelisi yhtä hyvin. Osa Maahanmuuttovirastosta haastatelluista henkilöistä pohti myös, että he voisivat kenties hyödyntää yhdyshenkilöitä enemmänkin omassa työssään, jos yhdyshenkilöiden toiminnasta sekä avusta, jota he voivat tarjota, olisi enemmän tietoa.

Se yhdyshenkilötoiminta on sellaista mitä ehdottomasti mun mielestä kannattaa kehittää eteenpäin. Se ei aina toimi hirveän hyvin, mutta joskus se toimii hyvin, niitä esimerkkejä on. Se on pääasiallisesti joka tapauksessa hyvä asia, ja sekin on hyvä että nyt on lähetetty näitä monen viranomaisen yhdyshenkilöitä. Mutta sitä toimintaa pitää ehkä vielä kehittää, varsinkin näitä monen viranomaisen yhteisten, että se sitten tuo jokaiselle viranomaiselle sitä toivottua tulosta. (Migri)

Niin, ihan konkreettista. Voisi olla, kun sitä vaan osaisi käyttää. Tällöisiä ahaa-elämyksiä tässä on tullut viime aikoina. Kun vaan ymmärtäisi pyytää apua, niin sitä saisi. (Migri)

8.9 Yhteenveto

Tässä luvussa kuvailtiin laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyvää yhteistyötä viranomaisten välillä sekä sivuttiin eri viranomaistahojen kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyviä haasteita. Laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyy useiden viranomaisten vastuulle kuuluvia ja monimuotoisia tehtäviä. Seurauksena myös tehtäviin liittyvä viranomaisyhteistyö sisältää hyvin erimuotoista ja eri laajuista yhteydenpitoa. Useiden ulkomaalaisasioiden hoitaminen edellyttää viranomaisilta yhteistyötä, koska prosesseihin liittyy eri viranomaisen vastuulla olevia tehtäviä. Tällaisessa ketjumaisessa yhteistyössä asia siirtyy prosessin tiettyssä vaiheessa toiselle viranomaiselle jatkokäsittelyyn. Ensimmäisen viranomaisen tekemä työ vaikuttaa siten suoraan toisen viranomaisen mahdollisuuksiin tehdä työnsä. Viranomaisten välillä on myös tietojenvaihtoa ja konsultointia, joka edesauttaa kunkin viranomaisen tehtävien hoitamista sekä laittoman maahanmuuton torjuntaa. Lisäksi laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyy operatiivista yhteistyötä konkreettisten, tiettyyn kohteeseen tai asiakkaaseen kohdistuvien toimenpiteiden muodossa, kuten poliisin ja Rajavartiolaitoksen tai työsuojelutarkastajien toisilleen antamassa virka-avussa. Tämän tyyppisen yhteistyön edut syntyvät viranomaisten erilaisten vahvuuksien hyödyntämisestä. (Hirvonen 1999.)

Joissain viranomaisyhteistyön muodoissa on havaittavissa maantieteellistä vaihtelua, mikä osittain johtuu myös laittoman maahanmuuton torjumisen edellyttämistä erilaisista tehtävistä eri osissa maata. Olisi kuitenkin tärkeää, että viranomaisten toimintatavoissa tai esimerkiksi säädösten tulkinnaissa ei olisi yksikkökohtaisia eroja. Haastatellut viranomaiset korostivat, että ulkomaalaisasioiden hoitaminen vaatii oman asiantuntemuksensa ja perehtyneisyyttä aiheeseen. Viranomaistoiminnassa tulisikin huolehtia koulutuksen riittävästä tarjonnasta, koulutuksen laadusta sekä henkilökunnan mahdollisuudesta osallistua koulutukseen.

Viranomaiset pitivät yhteistyötä tarpeellisena ja ilmaisivat haastatteluisa halua sen kehittämiseen. Yhteistyössä ilmenevistä puutteista johtuen viranomaisilla on kuitenkin jonkin verran virheellisiä tai vaillinaisia mielikuvia ja olettamuksia toisen viranomaisen työtavoista, kuten esimerkiksi poliisin ja sosiaalitoimen välillä. Lisäksi jokapäiväisessä yhteistyössä on ongelmakohtia, jotka heikentävät esimerkiksi tiedonkulkua. Seuraavassa luvussa perehdytään syvemmin viranomaisyhteistyön keskeisiin haasteisiin.

9 VIRANOMAISYHTEISTYÖN KESKEISET HAASTEET

Seuraavaksi keskitytään tutkimustuloksiin, jotka käsittelevät laittoman maahanmuuton torjunnan viranomaisyhteistyöhön liittyviä haasteita sekä esitellään tutkimuksessa ilmenneitä kehityskohteita. Osa haasteista liittyy välittömästi viranomaisten väliseen yhteistyöhön, kuten luottamuksellisten suhteiden syntymiseen. Toiset taas ovat yhteistyötä vaikeuttavia piirteitä viranomaisyhteistyössä tai toiminnan rakenteissa.

9.1 Yhteistyökontaktien luominen ja toisen viranomaisen toimintaympäristön tunteminen

Haastattelussa nousivat esille henkilökohtaiset yhteistyöverkostot sekä suhteet toisiin viranomaisiin. Luottamukselliset henkilösuhteet samaisettiin hyvään viranomaisyhteistyöhön, kuten myös se, että yhteistyötahon edustajat oli tavattu kasvotusten. Haastateltavat totesivat, että yhteistyö toimii ilman henkilökohtaisia kontaktejakin, puhelimen ja sähköpostin välityksellä. Tapaaminen ja henkilöiden tunteminen tekee kuitenkin yhteistyöstä mielekkäämpää, sujuvampaa ja mikä tärkeintä, madaltaa kynnystä ottaa yhteyttä. Henkilökohtaisia kontakteja arvostettiin tämän vuoksi suuresti. Haastattelussa tuotiin esille myös toimivien henkilökemioiden merkitys yhteistyölle. Yksi haastattelussa mainittu syy henkilökohtaisten kontaktien tärkeydelle oli, että asioimalla henkilön kanssa virastotason sijaan varmistetaan, että asia on jollakin henkilöllä hoidossa, ja että asia on myös ymmärretty toisessa viranomaisessa. Samoin kun tunnetaan yhteistyöhenkilöt, tiedetään myös heidän ammattitaitonsa taso. Tällöin asioita ei tarvitse selittää niin perusteellisesti, vaan tiedetään että toinen puhuu samaa kieltä ja ymmärtää asian.

Ja sekin, että sellainen henkilö kenet tunnet, saattaa tulla herkemmin jopa soitettua suoraan sille ekana. Tällainen asia, kohta tulee postia perässä, laita päätös, vastaus tai mielipide tulemaan paluuna. Kyllä tietoliikenneyhteydet on nykyisin niin hyvät, että toimiihan se yhteistyö pelkällä sähköpostillakin. Tuleehan sieltä se vastaus. Käytännössä et asioi sen ihmisen kanssa oikeastaan millään tavalla. (RVL)

Yhteistyösuhteiden kannalta pidettiin hyvänä käytäntönä, että yhteydenpito on keskitetty ja tietyt henkilöt toimivat yhteyshenkilöinä yhteistyötahoihin. Nämä ihmiset toimivat ikään kuin viranomaislahon kasvoina, joihin yhteistyötahojen on helppo ottaa yhteyttä.

En pidä sitä erikoisen hyvänä, että annetaan joku sähköpostiosoitte, [...] koska se on sellainen kasvoton. Et tiedä, kuka sen lukee, lukeeko kukaan koskaan sitä viestiä. Ennemmin niin, että on ne määrättyt henkilöt, kenelle voi laittaa. Sieltä tulee yleensä joku vastaus, että kiitos tiedosta. (AVI)

Ja tietysti ollaan koettu se niin, että viranomaisyhteistyössä se on helpompaa, kun on tietyt nimetyt henkilöt, ketkä tekee niitä asioita, ketkä on yhteydessä aina sinne [...]. Tavallaan, että pyrittäisiin saamaan jonkinlainen vuorovaikutus siihen, että niitä ei hoida joku vaan. (RVL)

Myös aikaisemmissa tutkimuksissa henkilökohtaisten suhteiden merkitys on noussut tärkeäksi tekijäksi viranomaisten välisessä yhteistyössä. Henkilökohtainen kanssakäyminen on usein viranomaisten mielestä hyvä ja mielekäs tapa hoitaa työt, ja henkilösuhteita arvostetaan. Pelkkä virkatie tai yleinen luottamus organisaatioon ei aina riitä tehtävien tehokkaaseen hoitamiseen. Esimerkiksi PTR (poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos) -viranomaisten välisessä yhteistyössä henkilökohtaiset suhteet ovat olennaisessa roolissa perustyössä sekä hankkeiden onnistumisessa (Heusala ym. 2008). Suhteista seuraa suoria yhteyksiä toiseen viranomaiseen, jotka täydentävät ja edesauttavat operatiivista avunantoa. Tällöin voidaan olla epävirallisemmassa kontaktissa, joka ei ole hierarkkista virkatietä myöten tapahtuvaa avunantoa. Toisaalta yhteistyön ei tulisi olla yksistään henkilösuhteista riippuvaa, sillä henkilösidonnainen viranomaisyhteistyö on liian haavoittuvaa. (Lohiniva 2008.) Tässä tutkimuksessa henkilökohtaiset suhteet olivatkin pääasiassa organisoidun yhteistyön täydentäjiä ja sujuvoittivat sitä. Poikkeuksena esiintyivät työsuojelutarkastajien ja poliisin väliset suhteet, jotka olivat heikosti organisoituja ja perustuvat vahvasti henkilökohtaisille suhteille.

Mutta se on ollut aika sellaista henkilöittäin, perustunut enemmän henkilökohtaiselle suhteelle, että oon tiennyt tän henkilön ja näin. Ei ole ollut semmoista organisoitua yhteistyötä, että sekin pitäisi olla. Ja pitäisi olla muihin poliisi-, jokaisessa poliisi. (AVI)

Henkilökohtaisten suhteiden lisäksi tärkeänä yhteistyön edellytyksenä haastatteluissa nousi esiin toisen viranomaisen toiminnan tunteminen. Alustava tieto ja ymmärrys yhteistyöviranomaisen toimintaympäristöstä sujuvoittaa prosesseja ja on oleellista toimivalle yhteistyölle. Tämä on havaittu muissakin tutkimuksissa (esim. Ellonen 2010; Laapio 2005). Jos toisen viranomaisen toimintaa tarkastellaan yksinomaan omaa toimintaa määrittävien periaatteiden kautta, toimintatavat näyttävät helposti tehottomilta ja epäloogisilta. Asenteet toisen työnkuvasta tapaavat muuttua myönteisimmiksi, kun saadaan tietoa toisen viranomaisen työstä. Samalla myös ymmärrys käsiteltävän asian kokonaisuudesta kasvaa. Tieto toisen roolista asian käsittelyssä sujuvoittaa

myös yhteistyötä, kun oma työ voidaan sovittaa toisen viranomaisen tarpeita silmällä pitäen. Kun esimerkiksi ulkomaalaislupia käsittelevillä viranomaisilla on ymmärrys koko lupaprosessista ja toisen viranomaisen toimista siihen liittyen, kukin viranomainen pystyy mitoittamaan oman osuutensa siten, että se palvelee mahdollisimman hyvin prosessin kokonaisuutta ja päätöksentekoa. Tällöin vältytään uusinta- ja tarkennuspyynnöiltä. Haastateltavat toivat tämän tiedon merkityksen esiin kahdesta näkökulmasta. He kertoivat, miten yhteistyöviranomaisille pyritään koulutuksen ja yhteistyötapaamisten kautta saamaan tietoa heidän omasta toiminnastaan, ja miten tämän tiedon välittämisen on huomattu vaikuttavan positiivisesti prosessien sujumiseen. Toisaalta kerrottiin omia kokemuksia siitä, miten oman ymmärryksen kasvaminen yhteistyöviranomaisen toimintaympäristöstä on lisännyt yhteistyön mielekkyyttä ja auttanut ymmärtämään myös oman työn merkitystä kokonaisuudelle. Tieto toisen viranomaisen toimintaympäristöstä tuo ymmärrystä myös siihen, mistä mahdolliset puutteet tai viiveet prosessissa voivat johtua ja voidaanko niitä mahdollisesti yhteistyön avulla karsia (Laapio 2005).

Pyritään siihen, että saataisiin sitä ymmärrystä vähän pidemmälle, että mitä merkitsee se, että jos he tekee tämän niin mikä merkitys sillä on päätöksenteolle, joka konkretisoi sen, että tietää miksi tekee jotakin meidän pyytämää asiaa, joka ei muuten ehkä aukea. Että jos se tuntuu siltä, että nää pyytää turhia, niin silloin sitä ei tietenkään tehdä samalla tavalla kuin jos. Että se on kyllä meidän intressissä että käytetään aikaa siihen. (Migri)

Sen kokonaisprosessin ymmärtämiseksi on ollut hyvä käydä siellä [Migrissä]. Tajuaa vielä, miten siellä loppupäässäkin haastateltaessa voi olla vaikka niistä ensimmäisen kerran puhutuksista hyötyä, kun ei ole ehtinyt kaveri mieltä vielä minkäänäköisiä tarinoita, eikä ole nähnyt vastaanottokeskuksessa ketään, kuka kertoo, miten käyttäytyä. Sen puoleen se on hyvä käydä se koko matka läpi siinä, että miten se edistyy. (RVL)

Tieto toisen viranomaisen työstä voi myös avata uusia yhteistyömuotoja, kun löydetään yhteneväisyyksiä omaan työhön. Aluehallintovirastojen ulkomaisen työvoiman työsuojelutarkastajien ja poliisin sekä Rajavartiolaitoksen välinen yhteistyö oli haastattelujen aikaan monella paikkakunnalla suhteellisen tuoretta. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen puolella oltiin positiivisesti yllättyneitä tarkastajien ammattitaidosta sekä työn liittymäkohdista heidän oman työnsä kanssa. Yhteistyön kehittämiseen suhtauduttiin positiivisesti, ja todettiin että he tarvitsevat enemmän tietoa tarkastajien työnkuvasta. Myös eräs työsuojelutarkastaja kertoi, miten suhtautuminen häneen poliisin puolelta oli ensin epäilevää, mutta kun poliisissa opittiin hänen työstään ja ammattitaidostaan, suhtautuminen muuttui ja hän saavutti myös luottamuksen siltä puolelta.

Yksi koulutuksellinen haaste laittomaan maahanmuuttoon liittyvässä viranomaisyhteistyössä onkin muiden viranomaistahojen työn tuntemus. Koulutuksen puute näkyy usein ymmärtämättömyytenä toisen töistä, ja tämän korjaaminen parantaa yhteistyötä (Hirvonen 1999; Laapio 2005). Myös yhteistyötapaamiset edesauttavat toisen viranomaisen työn tuntemista, sekä henkilökohtaisten suhteiden solmimista. Tämän vuoksi tapaamisten ja koulutusten järjestäminen ja niihin resursointi on tärkeää. Yhteistyö myös poikii uutta yhteistyötä kun saadaan hyviä kokemuksia, havaitaan yhteistyön hyödyt ja opitaan toisen viranomaisen toimintatavoista.

Kyllä varmaan nää koulutustilaisuudet on erittäin antoisia, että meillähän on yhteisiä ollut tässä pitkin menneisyyttä [...]. Mutta niissä on paljon tullut tällaisista yhteistä asioita. Jopa sellaista yhteen hiileen puhaltamista, että nähdään asiat yhteisinä, ja että prosessit ja käytännöt sujuisi. On meillä muitakin palaverreja ja muita, mutta ne semmoiset työryhmät ja virkamiespöydät, joissa se sama työryhmä istuu kuukaudesta toiseen, ne ei oo niinkään ehkä tehokkaita kuin tällaiset vähän laajemmat koulutustapahtumat, joissa on enemmän ihmisiä ja keskustellaan asioista myös virallisen ohjelman ulkopuolella. (poliisi, tutkinta)

Poikkihallinnolliset tapaamiset edistävät yhteistyötä, mutta lakisääteisten tehtävien lisäksi järjestettäviin tapaamisiin tuntui olevan vaikea löytää aikaa muilta työtehtäviltä. Haastattelussa nousi esiin myös, ettei yhteistyön edistämiseksi tehtävää työtä usein ole huomioitu tulostavoitteissa. Suhteiden solmiminen ja yhteistyökontaktien ylläpito onkin usein yksittäisistä henkilöistä ja heidän aktiivisuudestaan kiinni (ks. myös Ellonen 2010).

Ehkä se, että meillähän on tulostavoitteet, ja siinä ei tätä huomioida millään tavalla. Siihenhän menee aikaa, kun luot näitä suhteita. Pitää myös käydä joskus, esimerkiksi minä olen aika usein nähty vieras poliisitalolla. Pitää soittaa näille kontakteille ja pitää yllä näitä suhteita. [...] Mun mielestä aikaa siihen pitäisi varata, se on se suurin ongelma. (AVI)

Haastattelussa mainittiin virkamiesvaihto hyvänä käytäntönä, jonka kautta toisen viranomaisen työ ja toimintaympäristö tulevat tutuiksi, ja jonka kautta yhteistyösuhteiden solmiminen käy luontevasti. Työnkierron hyödyllisyyttä viranomaisten koulutuksessa on korostettu myös aikaisemmin (Nordström 2007). Virkamiesvaihdon kautta tutustutaan toisen viranomaistahon henkilökuntaan ja toimintatapoihin käytännössä. Tämä helpottaa keskinäistä yhteistyötä paitsi vaihdon aikana, myös tulevaisuudessa. Sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsauksessa on asetettu tavoitteeksi ottaa käyttöön toimintamalleja, jossa saman asiakokonaisuuden parissa työskentelevät virkamiehet työskentelevät osan ajasta yhdessä. Tällä keinolla tavoitellaan poikkihallinnollisen

yhteistyön vahvistamista. Maahanmuuton tehtävät mainitaan katsauksessa mahdollisena viranomaistyön alueena, jossa työskentelytapaa voitaisiin pilotoita. (Sisäasiainministeriö 2010.)

9.2 Rakenteelliset haasteet

Haastatteluissa tuli esiin laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyvän viranomaistoiminnan piirteitä, jotka vaikeuttavat viranomaisten välistä yhteistyötä. Ne liittyvät viranomaistoiminnan rakenteellisiin piirteisiin, kuten henkilöstön tiheään vaihtumiseen sekä rekisterien rooliin ulkomaalaisasioiden hoidossa.

Viranomaisten tavoitettavuus

Yhtenä resursseihin liittyvänä haasteena viranomaisten välisessä yhteistyössä esiintyy toisen viranomaistahon tavoitettavuus. Tutkimuksessa tämä näyttöytyi keskeisenä ongelmana erityisesti Maahanmuuttoviraston sekä sosiaalitoimen kanssa tehtävässä yhteistyössä. Haastateltavat totesivat että yhteydenotto Maahanmuuttovirastoon on erittäin vaikeaa ilman henkilökohtaista kontaktia ja suoraa numeroa tietyille virkailijalle. Puhelimella on vaikea päästä läpi ja vaihteen kautta soitettaessa saattaa kestää kauankin saada oikea henkilö langan päähän. Puhelut menevät tyypillisesti vastaajaan ja oikean henkilön löytäminen on vaikeaa. Käännytys- ja karkotustiimin sekä turva- paikkatiimin osalta tavoitettavuus on parempi, koska heille on viranomaisille tarkoitettu päivystysnumero. Tavoitettavuusongelma koskee myös sosiaalitoimea. Esimerkiksi selvityspyynnöille on vaikea löytää oikeaa tahoja, mihin niitä voisi toimittaa. Ilman suoraa kontaktia tai aikaisempaa yhteydenottoa yhteystiedot ovat usein hyvin yleisellä tasolla olevia, ja oikean tahon löytäminen on työlästä.

Kun ei nyt voi laittaa, että Helsingin sosiaalivirasto. Pitäisi pikkuisen saada tarkennettua, että mihin sen selvityspyynnön laittaa. (Migri)

Maahanmuuttovirastoon, jollei sulla ole henkilökohtaista kontaktia, et pääse läpi, etkä oikein saa mitään vastausta nopeasti. (AVI)

Että kyllä sinne [Maahanmuuttovirastoon] helppo silloin on kun siellä on suorat kontaktit, mutta jos keskuksen kautta joutuu soittamaan ja etsimään ihmisiä, niin sieltä on erittäin vaikeaa saada ketään kiinni. Että se on sen viraston yks ongelma, että keskuksen kautta kun yrität asioita hoitaa, niin eipä tahdo löytyä. Tyypillisesti menee aina jonkun vastaajaan se puhelu ja sitten otat taas uuden puhelun ja pyydät, että löytyiskö sieltä joku, ja taas menee jonkun vastaajaan. (poliisi, tutkinta)

Paitsi että yhteyden saamiseen toiseen viranomaistahoon menee aikaa kun yhteydenottokanavat eivät ole toimivat, huono tavoitettavuus myös vähentää yhteydenpitoa. Kun on odotettavissa, että puhelinsoittoon menee kauan aikaa ja oikean henkilön tavoittaminen on vaikeaa, ”*ei sitten ihan joka jutusta viitsi soittaakaan*”.

Haastatteluissa tuli myös ilmi, että organisaatiouudistukset aiheuttavat tilanteita, joissa yhteistyöviranomaisilla ei ole tiedossa, mihin heidän tulisi olla yhteydessä muuttuneessa organisaatiossa ja kuka heille oleellisia asioita hoitaa. Organisaatiouudistusten yhteydessä olisi hyvä hyvissä ajoin tiedottaa yhteistyöviranomaisia siitä, missä asioita vastaisuudessa hoidetaan ja mitkä ovat uudet yhteydistiedot.

Henkilöstön vaihtuvuus

Yhtenä haasteena viranomaisyhteistyössä on henkilöstön vaihtuvuus. Haastateltavat nostivat tämän esille erityisesti Maahanmuuttoviraston ja edustus-tojen kohdalla. Henkilöstön tiheä vaihtuminen rajoittaa henkilökohtaisten suhteiden syntymistä yhteistyöviranomaisten kanssa, jolloin yhteydenottoon on isompi kynnyks. Tällöin yhteydenotot usein rajoittuvat välttämättömiin, työtehtävien vaatimiin kontakteihin, ja esimerkiksi tiedustelu- tai neuvon-pitotyypiset yhteydenotot jäävät vähemmiksi. Yhteistyötahoissa myös epäilyt uusien työntekijöiden ammattitaidon riittävydestä ovat yleisiä. Haastateltavilla oli esimerkiksi kokemuksia Maahanmuuttovirastosta saaduista ristiriitaisista ja ”älyttömistä” vastauksista lupa-asioiden soveltamiseen liit-tyen. Vastauksiin suhtaudutaan tämän vuoksi joskus varauksella. Henkilöstön vaihtuvuus on haaste ammattitaidon ylläpitämiselle organisaatiossa, ja lisää myös koulutuksen tarvetta.

Se [Maahanmuuttovirasto] on niin massiivinen, ja se on... Posi-tiivisena puolena, että sitten kun on löytänyt ihmisen, joka on sillä tavalla myös ammattitaitoinen että on ollu pitkään ja tuntee laa-jasti, niin silloin se toimii todella hyvin. Mutta sitten taas se että siellä se vaihtuvuus on niin... (poliisi, ulkomaalaisluvat)

Rekisterit

Ulkomaalaisasioiden viranomaistoimintaan, kuten esimerkiksi oleskelulupa-prosessiin, liittyy suhteellisen paljon rekisterien ja lomakkeiden käyttöä. Toimiessaan rekisterit helpottavat ja nopeuttavat tietojen vaihtoa viranomaisten välillä. Rekisterien käyttö vähentää tarvetta kuormittaa toista viranomaista, kun tarvittavat tiedot voidaan tarkastaa suoraan rekisterien kautta. Haastatel-lut viranomaiset viittasivatkin usein rekistereihin, kun oli puhe tietojen saa-misesta toiselta viranomaiselta.

Musta on hirmuisen hyvä, että on saatu käyttöön näitä järjestelmiä ja oikeuksia käyttämään näitä rekistereitä. Tiedän, että sekään ei ihan ole ollut helppo asia tätä hoitaa. Ne ehdottomasti helpottaa meidän tehtävää ja nopeuttaa meidän prosessia. Asiakkaat saa nopeammin päätöksen niissä tilanteissa totta kai. (Kela)

Toisaalta runsas byrokratia ja rekisterien käyttö tekevät ulkomaalaisasioista raskaita, erityisesti kun samoja tietoja joudutaan kirjaamaan useaan eri viranomaisrekisteriin ja lomakkeeseen. Rekisterien palvelemiseen menee paljon työaika, vaikka tarkoitus olisi että rekisterit palvelisivat viranomaistyötä. Usean lomakkeen käyttö aiheuttaa myös tilanteita, jolloin jokin tietty päätöksentekoon vaadittava lomake uupuu, koska toinen viranomaistaho ei ole prosessin aikaisemmassa vaiheessa huolehtinut siitä. Lomakkeiden puuttuessa niitä joudutaan pyytämään jälkikäteen sekä odottamaan, ja prosessit pitkityvät tämän vuoksi.

[...] nämä ulkomaalaisasiat muuten on rakennettu aika raskaiksi, ne on aika byrokraattisia. Esimerkkinä, käytän aina samaa esimerkkiä, koska se kuvaa tätä niin hyvin. Meille tulee yhtenä päivänä vaikka 11 afganistanilaista turvapaikanhakijaa tänne rajalle. Ja jos mietitään, mitä se meinaa, [...]. Pian ollaan siinä tilanteessa, että kun me ollaan tehty ilmoitus turvapaikanhakijasta U-lomakkeella U2, ollaan tehty passi- ja viisumihaltuunottopäätös U-lomakkeella U9, me ollaan tehty siitä todistus näille asiakkaille U-lomakkeella U9T, niin me ollaan täytetty kolmeen lomakkeeseen ja kolmeen rekisteriin 11 henkilötietoa syntymäaikoineen, 11 passitietoa sarjanumeroineen ja voimassaoloaikoineen ja 11 viisumia viisuminumeroineen ja voimassaoloaikoineen. Ja sitten me huomataan, että yks niistä nimistä on kirjaimella väärin, ja me tehdään sama kierros uudestaan. Tämä on se missä menee vikaan [...] Ja sinne menee kauhea määrä valtion työaika ja hirveä määrä tehoa. [...] Nämä rekisterit pitäisi saada palvelemaan tiedonvaihtoa niin, ettei meidän tarvis tehdä niin paljon sille työtä. (RVL)

Tärkein ulkomaalaisasioissa käytössä oleva rekisteri on Maahanmuuttoviraston vastuulla oleva ulkomaalaisrekisteri UMA. Se on henkilörekisteri, jota käytetään muun muassa ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten. Maahanmuuttoviraston lisäksi rekisteriä pitää ja käyttää ulkoasiainministeriö, poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, työ- ja elinkeinotoimisto, vankeinhoitoviranomainen sekä vähemmistövaltuutettu. (Laki ulkomaalaisrekisteristä 19.12.1997/1270, 2–3 §.) Lisäksi Kelassa kansainvälisten asioiden parissa työskentelevillä sekä työsuojeluviranomaisilla on lukuoikeudet UMA:an.

Rekisterien sujuva käyttö edellyttää, että ne ovat käyttäjätavallisia ja

että käyttöoikeudet ovat tarpeeksi laajat, niin että kaikilla prosessissa osallisilla viranomaistahoilla on pääsy tarvittaviin tietoihin. Hallitusohjelmaankin on harmaan talouden torjuntaan liittyen kirjattu tavoitteeksi viranomaisten välisten tiedonvaihdon esteiden purkaminen sekä että tarvittavat viranomaisrekisterit saatetaan joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomaisten käyttöön (Valtioneuvoston kanslia 2011). Haastatellut viranomaiset toivoivat että työsuojeluviranomaisen oikeudet UMA-rekisteriin olisivat laajemmat. Maahanmuuttoviraston kannalta olisi hyvä, että työsuojeluviranomainen voisi myös kirjata tietoja rekisteriin. Tällä hetkellä työsuojeluviranomaisella on käytössä vain lukuoikeus. Ulkomaalaislupien ennakkovalvontaa helpottaisi, jos rekisteriin olisi kirjattu työsuojeluviranomaisen havaintoja työnantajiin liittyvistä seikoista. Työsuojeluviranomaisen itsensä taholta esitettiin, että heidän katseluoikeutensa ovat puutteelliset, eivätkä he näe kaikkia sellaisia tietoja, jotka voisivat olla hyödyllisiä heidän työssään.

*Siellähän [UMA:ssa] on tällä hetkellä tiedot työnantajista näihin oleskelulupahakemuksiin liittyen, mutta nimenomaan niin, että siinä on aina se kytkös siihen hakijaan ja asiaan. Jos työsuojeluviranomaisilla olisi mahdollisuus viedä esimerkiksi heidän tarkastuskertomukset UMA:an tai ylipäätään tehdä semmoisia merkin-
töjä, että tähän työnantajaan on liittynyt sitä ja tätä ja tuota, niin se helpottaisi sitä ennakkovalvontaa. Mutta se tosiaan edellyttäisi lakimuutosta. (Migri)*

Laajemmin UMA:a kritisoitiin sen jäykkyyden ja huonon käytettävyyden vuoksi. Rekisterin käyttö koetaan hankalana, jollei sen parissa työskentele päivittäin. Viranomaiset kokivat, että rekisterin eri ominaisuuksien oppiminen vaatisi paljon tutustumista ja harjoittelua. Erityisesti tiedon haku ja tarvittavan tiedon löytäminen UMA:sta näyttäytyi haasteellisena. Kritiikkiä esitettiin niin poliisiin, työsuojeluviranomaisen kuin työ- ja elinkeinotoimiston työluopayksikön puolelta. Lisäksi Maahanmuuttovirastossa ja työluopayksiköissä aiheutuu lisätoita siitä johtuen, että poliisin tekemät kirjaukset ovat joskus hyvin puutteellisia tai ne tehdään väärin kohtiin. Tällöin heidän täytyy korjata tietoja UMA:an sekä mahdollisesti pyytää asiakirjoja poliisilta. Poliisissa olisi tarvetta lisäkoulutukselle UMA:n käytöstä.

Mutta toi UMA-järjestelmähän meillä on, että jos sitä jaksaa. Se on vähän hankala, kankea, nahkea ja kaikkea muuta, vaatisi paljon tutustumista ja harjoittelua. (poliisi, tutkinta)

UMA:n kanssa on vielä [poliisissa] harjoittelua ilmiselvästi yhdessä sun toisella. Että milloin ei ole rekisteröity ollenkaan sinne, tai sitten se on jotenkin siirretty hyvin omalaatuisen paikkaan. (Migri)

Siellä on poliisin tiedot mitä me ei nähdä, sitten siellä on työlupayksikön tiedot. Kysymys on se, mitä me niistä nähdään. Mutta kaikki on niin hankalasti haettavissa. Ja poliisin tietoja me ei varmasti ikinä nähdäkään. Että se on minusta huonosti laadittu rekisteri, ja sen käyttöoikeudet ovat puutteelliset. (AVI)

9.3 Salassapitosäännökset

Eri viranomaisia koskevat, tietojen luovuttamista ja saamista säätelevät lakipykälät sijaitsevat eri laeissa. Useimmiten säännökset löytyvät kunkin viranomaisen toimintaa määrittävästä lainsäädännöstä, ja ne on laadittu kyseisen viranomaistahon toiminnan lähtökohdista. PTR (poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos) -yhteistoimintaa lukuun ottamatta ei ole erikseen lakia, jossa säädettäisiin viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta. Tietojen vaihtoa koskevien säädösten kokonaisuuden hallitseminen on vaikeaa, ja niiden tulkinnassa on eroavaisuuksia. Laittoman maahanmuuton torjunnan viranomaisyhteistyössä tietojenvaihtoa koskevat haasteet tulevat vastaan erityisesti sosiaalitoimen ja Kelan kanssa tehtävässä yhteistyössä.

Sosiaalitoimi ja Kela saattavat asiakkaan etuus- tai muiden asioiden käsittelyn yhteydessä saada sellaista tietoa, joilla voi olla merkitystä henkilön maassaolon edellytysten voimassaololle. Tällainen tieto voi olla esimerkiksi toistuva toimeentulotuen nosto, jos oleskeluluvan ehtona on toimeentuloedellytys, tai niin sanotuissa lumeavioliittotapauksissa sosiaaliviranomainen saattaa tulla tietoiseksi avioerohakemuksesta, joka on jätetty pian sen jälkeen, kun henkilölle on myönnetty oleskelulupa perhesuhteen perusteella.

Sosiaalitoimi ja Kela eivät tällä hetkellä voi oma-aloitteisesti luovuttaa maahanmuuttoviranomaisille tietoja asiakkaistaan, sillä laissa on säädetty tiukat asiakkuustietoja koskevat salassapitovelvoitteet. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (22.9.2000/812), potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (17.8.1992/785) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (21.5.1999/621) mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasta koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Jo pelkkä tieto siitä, että henkilö saa sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja, eli asiakassuhde, on salassa pidettävä. Salassa pidettäviä tietoja voidaan kuitenkin luovuttaa ulkopuolisille asiakkaan nimenomaisella suostumuksella tai lain nimenomaisen säännöksen nojalla. (Sisäasiainministeriö 2008.)

Lakiin ulkomaalaisrekisteristä (19.12.1997/1270) on kirjattu salassapitovelvollisuuden väistymisestä siinä tilanteessa, jos maahanmuuttoviranomainen kysyy yksilöidysti tietoja tietystä henkilöstä sillä perusteella, että on epäilyä että henkilön maassaolon edellytykset eivät enää täyty. Lain 8 § nojalla maahanmuuttoviranomaisilla on oikeus saada tietoja sosiaalitoimesta

sekä Kelalta seikoista, joilla saattaa olla merkitystä henkilön ulkomaalaislain mukaisen asian käsittelyssä. Viranomaisen täytyy osata yksilöidä pyyntö riittävällä tavalla, mikä tarkoittaa että epäily henkilön maassaolon perusteiden voimassaolosta on jo herännyt muuta kautta saatujen viitteiden perusteella.

Haastatellut viranomaiset kokivat sosiaalitoimen ja Kelan asiakkuuksiin liittyvien tietojen luovuttamista ja saamista koskevat salassapitosäännökset monimutkaisiksi, ja niiden soveltamisen viranomaisyhteistyössä haastavaksi. Sekä sosiaalitoimesta ja Kelasta haastatellut henkilöt että yhteistyöviranomaiset kokivat salassapitosäännökset hankaliksi ja totesivat että ne osittain myös estävät ulkomaalaisasioiden lupavalvontaa. Salassapitosäännöksiä ja niiden soveltamista viranomaisyhteistyössä koskevalle ohjeistukselle olisi tarvetta.

Eli lainsäädännöllä rajoitettu oikeus luovuttaa ja kysellä tietoja. Se rajoittaa ja se tuntuu... kun tietää, että joko meillä tai sillä toisella olisi semmoista tietoa, joka vaikuttaisi, jota esimerkiksi ei voi luovuttaa, jos se toinen viranomainen ei tiedä sitä kysyä. [...] Se on aika turhauttava tilanne, jos ajattelee kokonaisuutena yhteiskunnassa yleensä ja tässä tapauksessa ulkomaalaisten tilannetta. Että tiedän, että tämä tieto kiinnostaisi jotakuta toista, mutta mistäs ne tietää sitä kysyä, ja minä en voi sitä kertoa. (Kela)

Poliisin ja Maahanmuuttoviraston edustajat totesivat, että erityisesti sosiaalitoimessa olisi maassaolosäännösten kiertämisen havaitsemisen kannalta oleellista tietoa. Salassapitosäännösten vuoksi tieto ei kuitenkaan välity. Poliisin haastatteluissa ilmaistiin myös käsitys, ettei sosiaalitoimessa ole mielenkiintoa tarttua havaittuihin väärinkäytöksiin, eikä tietoa niistä välitetä edes sisäisesti. Kun on kyseessä tietojen luovuttaminen ulkopuolelle, ”he menee aika helposti ilmeisesti erheellisestikin salassapitosäännösten taakse”. Eräs poliisi pohti myös, että sosiaaliviranomaisten rooliin ei kuulu ”käräytellä” maassaolosäännösten kiertäjiä, vaan pikemminkin suojella näitä. Sosiaalitoimesta ja Kelasta haastatellut henkilöt kertoivat, että salassapitosäännökset eivät ole selvät kaikille työntekijöille. Kaikissa tilanteissa ei ole selvää, mitä tietoja esimerkiksi poliisille voidaan luovuttaa. Puutteet lainsäädännön osamisessa aiheuttavat varovaisuutta, koska halutaan olla varmoja, ettei salassapitosäännöksiä rikota. Seurauksena salassapitosäännösten soveltamisessa on myös vaihtelua alueellisesti sekä henkilötasolla. Myös aikaisemmassa tutkimuksessa on tullut esille, että viranomaiset toivovat erityisesti sosiaaliviranomaisia koskevien salassapitosäännösten tai niiden tulkinnan selkeyttämistä. Nykyisellään eri viranomaiset tulkitsevat eri tavoin sitä, milloin viranomaisella on oikeus tai velvollisuus saada tai antaa tietoa ilman että salassapitosäännökset estävät. (Ellonen 2010.)

Välillä tuntuu, että se on vähän ongelma, että ei tiedä, että mitä... rupeaa miettimään salassapitosäännöksiä, että mitä tietoja me voidaan poliisille antaa ja missä tilanteessa. Ne säännöt ei ole selvät. Periaatteessa on annettu sellaiset ohjeet, että oikeastaan mitään tietoja ei saisi oikeastaan poliisille antaa, mutta kuitenkin, jos sinne ollaan esimerkiksi puhelimitse yhteydessä ja kysellään lupa-asioita, niin ehkä ne tulee siinä esille. Se on vähän semmoista harmaata aluetta, mitä ei ole kunnolla ohjeistettu. (sosiaalitoimi)

Ne sosiaalitoimen työntekijät, jotka tunsivat hyvin ulkomaalaisasioita koskevat salassapitosäännökset, toivoivat että maahanmuuttoviranomaiset ottaisivat heihin aktiivisemmin yhteyttä. He eivät voi olla aktiivisia maahanmuuttoviranomaisten suuntaan, mutta he toivoivat että maahanmuuttoviranomaiset olisivat yhteydessä ja kysyisivät asiakkaiden tietoja, mikäli oleskeluluvan perusteissa on epäselvyyksiä. Silloin salassapitovelvollisuus purkautuu ja he voivat antaa pyydetyt tiedot. Sosiaalitoimesta ollaan joskus yhteydessä oleskelulupia myöntäviin viranomaisiin ja kysytään asiakkaan oleskeluluvan perusteista ja siitä, onko lupa voimassa. Esitettiin, että tällaisissa yhteyksissä maahanmuuttoviranomainen voisi enemmän käyttää mahdollisuuttaan selvittää henkilön maassaolon edellytyksiä, ja tiedustella sosiaaliviranomaiselta onko esimerkiksi oleskeluluvan perusteena olevissa olosuhteissa tapahtunut muutosta. Sosiaalitoimessa koettiin, että maahanmuuttoviranomaiset tekevät harmittavan vähän aktiivista selvitystyötä. Tämän arveltiin osittain johtuvan puutteellisista resursseista. Poliisin lupahallinnon puolelta taas todettiin, että heillä on harvoin sellaista tietoa tai epäilystä, jonka perusteella he voisivat pyytää tietoja sosiaalitoimesta tai Kelalta. Toisaalta haastatteluissa tuli ilmi, että poliisi tekee myös aktiivista selvitystyötä liittyen yksittäisten henkilöiden oleskelulupiin ja olosuhteisiin, mutta kyselyt suunnataan muille viranomaistahoille sosiaalitoimen sijaan.

No tietysti toivottais että kun heillä on oikeus kysyä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain pohjalta, niin miksi eivät kysy? Sillon meidän pitäis antaa se, jos se heidän kysymyksensä perustuu siihen että epäillään että tämän henkilön maassaolon edellytykset eivät enää täyty. Se laki mahdollistaa nykyisin sen. Mutta heidänkään resurssit eivät riitä tällaiseen aktiiviseen työskentelyyn. Että se edellyttäisi että me voitais omalta osaltamme olla aktiivisia sinne, ja sitähan me ei voida. (sosiaalitoimi)

Puutteelliset tiedot salassapitosäännöksistä ja tämän vaikutus yhteistyöhön tuli haastatteluissa selkeimmin esille paikallispoliisin ja sosiaalitoimen välisessä yhteistyössä. Esimerkiksi eräällä paikkakunnalla sekä poliisin lupahallinnon että sosiaaliviranomaisten puolelta nostettiin esille sama ongelmallinen tilanne liittyen niin sanottuihin lumeavioliittoihin ja niihin liittyvän ulkomaalaislain säännösten kiertämisen havaitsemiseen. Kyseisissä tapauk-

sisä henkilö solmii avioliiton yksinomaan saadakseen sillä perusteella oleskeluluvan, ja hakee avioeroa heti luvan saatuaan. Poliisi teki paikkakunnalla aktiivista selvitystyötä näiden tapausten havaitsemiseksi, mutta kohdisti kyselynsä muille tahoille sosiaalitoimen sijasta, koska poliisissa koettiin, että sosiaaliviranomaisilta ei saa tietoja. Paikallisen sosiaaliviraston edustaja taas nosti saman säännösten kiertämisen esille ja pohti, mikä poliisin toimintatapa on kyseisissä tilanteissa. Sosiaalitoimessa oltiin siinä käsityksessä, ettei poliisi tee selvitystyötä oleskeluluvan voimassaoloaikana, vaan arvioi tilanteen uudelleen jatkolupaa haettaessa. Paikkakunnalla ei ollut pidetty tapaamisia poliisin ulkomaalaislupapalveluiden ja sosiaaliviranomaisen välillä. Tällaisissa tapauksissa salassapitosäännösten tulkinnan selkeyttäminen ja säädöksiin liittyvä koulutus sekä viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen tehostaisivat lupien valvontaa ja sitä kautta laittoman maahanmuuton torjuntaa.

Meillä on esimerkiksi myönnetty oleskelulupa avioliiton perusteella. Menee vähän aikaa ja sosiaalivirastosta otetaan yhteyttä että he tiedustelisi tällaisesta luvasta että miten ja millä perusteilla tämä on voimassa? Jolloin sosiaaliviranomaiset on sanoneet että he ei voi sanoa että tää henkilö on lentänyt ulos kotoa, jollon me voitais peruuttaa se lupa kun ne edellytykset ei oo enää voimassa. Mutta me ollaan ovelia, soitetaan käräjäoikeuteen, katotaan vtj:stä onko siellä hakemus jätetty ja onko osoitteet eri. Me joudutaan tekemään siitä erillinen pyyntö. Mutta se että se tulee meille ilmi, se on ihan onnenkauppaa. (poliisi, ulkomaalaisluvat)

No yksi on ainakin semmoinen tietysti on, just näiden oleskelulupien peruutusten kanssa. Että jos on tullut esimerkiksi avioliiton perusteella maahan, ja sitten selviää, että muutetaan vaikka saman tien pois ja erotaan. En tiedä, mikä käytäntö poliisilla nykyisin on, mutta aikaisemmin oli ainakin sellainen käytäntö, ainakin meille sanottiin niin, että ei he siinä tilanteessa ala tekemään mitään, vaan he arvioi sen tilanteen sitten uudelleen vasta siinä vaiheessa, kun se oleskelulupa on päätynyt ja haetaan jatkolupaa. Eli silloin, kun se oleskelulupa on katkolla. Mutta sitten taas mun mielestä joitain semmoisia on nyt, en tiedä, onko poliisi muuttanut linjaansa jotenkin. Mun mielestä semmoisia nyt on tullut, että siihen olisi puututtu jo, tai ruvettu harkitsemaan ja miettimään sitä, että oisko se syyt peruuttaa se oleskelulupa. (sosiaalitoimi)

Sosiaalitoimen puolelta nostettiin esille toimeentulotukilain muuttaminen niin että sosiaaliviranomaisilla olisi oikeus oma-aloitteisesti kertoa maahanmuuttoviranomaiselle toistuvasta toimeentulotuen nostamisesta, jos sosiaaliviranomaisilla herää epäily väärinkäytöksistä. Tämä tehostaisi oleskelulupien toimeentuloedellytyksen seuranta, joka nykyisellään on ”niinkun kuollut kirjain tässä ulkomaalaislaissa”. Vastaavaa säännösten muuttamista on jo esitetty sosiaali- ja terveysministeriön asettaman ULMA-työryhmän toi-

mesta (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2011). Työryhmä asetettiin toukokuussa 2010 selvittämään toimeentulotuen ulkomaalaisille myöntämisen perusteita, selkeyttämään myöntämiseen liittyviä käytäntöjä sekä ohjeistusta. Työryhmän raportista käy ilmi, että tietojen luovuttamista ja saamista koskeva ohjeistus on koettu epäselväksi, ja ulkomaalaisen sosiaalietuuksien hakijan maassa olon perusteiden selvittämisen menettelytapoihin on kaivattu selkeytystä. Kunnissa on ollut epäselvää, kuinka oma-aloitteisesti ja millaisissa tilanteissa sosiaaliviranomainen tai Kelan työntekijä voi olla yhteydessä oleskelulupa- viranomaiseen rikkomatta tietosuojasäännöksiä. Myös Laittoman maahan- tulon vastaisessa toimintaohjelmassa vuosille 2012–2015 on mainittu tarve lainsäädännön muuttamisesta tältä osin. Muutos kehittäisi sosiaaliviranomaisten, Kelan, poliisin ja muiden ulkomaalaisasioita käsittelevien viranomaisten yhteistyötä tietojen vaihtoa parantamalla. On myös havaittu, että etuuksista vastaavat viranomaiset eivät välttämättä saa tietoja henkilöiden olosuhteiden ja maassaolodellytysten muuttumisesta. Esimerkiksi sosiaaliturvaetuuksia on maksettu henkilöille, joiden oleskelu- tai muu lupansa on umpeutunut tai he ovat muuttaneet pois Suomesta. (Sisäasiainministeriö 2012a.)

Laittoman maahanmuuton vastaiseen toimintaohjelmaan on kirjattu tarve luoda selkeät, hallinnonaloille yhtenäiset linjaukset tietojenvaihtosään- nösten soveltamiseen käytännössä sosiaaliviranomaisten ja ulkomaalais- asioita hoitavien viranomaisten välillä (Sisäasiainministeriö 2012a). Tämän tutkimuksen tulosten valossa viranomaisilla on selkeästi tarve mainitunlai- sille linjauksille ja ohjeille. Tietojenvaihtoa koskeva lainsäädäntö on hajal- laan eri laeissa, ja kokonaisuuden hallitseminen on vaikeaa. Tästä johtuen säännösten soveltamisessa on variaatiota. Korostetuimmin ongelma ilme- nee sosiaaliviranomaisten ja Kelan kanssa tehtävässä yhteistyössä, mutta salassapitokäytännöt tulevat vastaan myös muussa laittoman maahanmuu- ton torjunnan viranomaisyhteistyössä.

[...] pitäisikö sitä yhteistyötä helpottaa miettimällä nää asiat sel- laisiksi, että onko se välttämättä tutkivan operatiivisen yksikön tutkinnanjohtajan tai tutkijan tehtävä miettiä hirveän monimutkai- sia lainsäädännöllisiä asioita. Koska jos mietitään näitä, että mitä tietoa saat luovuttaa mistäkin, niin ne ei ole aina hirveän help- poja. Ne ei ole välttämättä edes lainsäätäjille aina ollut hirveän helppoja. Ja ne pykälät saattaa olla erilaisissa laeissa, ohjeistuk- sissa, ne saattaa olla ristiinluettavissa sieltä. Mistä löytyy sem- moinen taho, joka voi varmasti aina sanoa, että saadaanko tämä tieto antaa vai ei. Ne ei ole aina kauheen helppoja kysymyksiä. Viranomainen on melkoisten haasteiden edessä siinä tilanteessa, jos kiireen keskellä kun tutkinta on päällä, joku juttu pitäisi saada hoidettua ja kuitenkin kaikkien työ on pakkotahtista, joudutaan pysähtymään, avaamaan lakikirjat ristiin ja tekemään puolen päivän selvitystyö. [...] Lainsäädännössä on ehkä jonkin verran selkeyttämistä. (RVL)

9.4 Poliisin resurssit

Haastatteluissa nousi esiin poliisin vähäiset resurssit ulkomaalaisasioiden hoitoon ja laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyviin tehtäviin. Resurssien puute tuli esille myös muiden viranomaisten toimintaan liittyen, mutta resurssihin liittyvät ongelmat eivät tulleet muiden viranomaisten kohdalla esille niin monella osa-alueella ja yhtä korostuneesti kuin poliisin kohdalla.

Haastatteluissa ilmi tulleiden seikkojen perusteella paikallispoliisissa tarvittaisiin enemmän osaavia poliisimiehiä ulkomaalaisvalvontaan, turvapaikkakuulemisiin sekä muihin ulkomaalaisasioihin. Resurssien puute näyttäisi koskevan myös toiminnan ohjausta sekä poliisin koulutusta ulkomaalaisasioissa. Yhteistyöviranomaisille puuttuvat resurssit näyttäytyvät vaihtelevana laatuna esimerkiksi lupaprosessissa, sekä asiantuntemuksen puutteena kentällä.

Rajavartiolaitokselle poliisin vähäiset resurssit näkyvät siten, että yhteistyötä on joskus hankala järjestää. Haastateltujen rajavartiomiesten mielestä tämä johtuu ainakin osittain siitä, että paikallispoliisista ei löydy aina tarvittavaa osaamista laittomaan maahanmuuttoon liittyviin tehtäviin, sekä siitä että muut tehtävät menevät ulkomaalaisasioiden edelle. Poliisi myös pyytää Rajavartiolaitokselta virka-apua ulkomaalaisvalvonnan tehtäviin, koska paikallispoliisissa ei ole kaikkialla siinä tarvittavaa osaamista.

Se mikä sitä vähän ehkä laskee, ei nyt tietenkään ole poliisin vika, vaan enemmänkin se, että laittomaan maahantuloon, itse siihen rikolliseen toimintaan liittyvät asiat ei ihan hirveästi kiinnosta rikospoliisin puolella, paikallispoliisissa. [...] Ja poliisilla ei sel-laista kokemusta eikä aina mielenkiintoakaan. Se joskus häittää jotakin asioita, esimerkiksi jos pitäis saada jotain juttua siirrettyä poliisille, niin se ei aina onnistu näistä syistä. (RVL)

Aluehallintovirastojen työsuojelutarkastajat kommentoivat että kentällä on vähän ulkomaalaisasioihin perehtyneitä poliiseja. Ulkomaalaisvalvonta on tarkastajien mielestä jätetty liikaa työsuojeluviranomaisten vastuulle. Heillä ei kuitenkaan ole keinoja puuttua maassaololuvissa havaittuihin puutoksiin, vaan he tekevät niistä aina esitutkintailmoituksen poliisille. Henkilöt ovat joskus ehtineet jo poistua maasta siinä vaiheessa kun poliisi ehtii paikalle. Työsuojelutarkastajat pohtivat keinoja puuttua tällaisiin tapauksiin, esimerkiksi siten että heillä olisi mahdollisuus määrätä laiminlyöntimaksu työnantajille. Työsuojelutarkastajat toivat myös esiin että poliisilla ei ole resurssia tarttua yksittäisiin ulkomaalaisten luvattoman työnteon tapauksiin. Haastateltavat esittivät että pitäisi olla jokin taho, joka kulkee kentällä ja hoitaa yksittäisiä tapauksia sakoilla. Niin ikään he toivoivat että poliisissa olisi paikallisia tahoja, joihin tarkastajat voisivat toimittaa tarkastuksilla havaittuja ja poliisin

tutkintaa vaativia yksittäisiä tapauksia, ja jotka veisivät niitä eteenpäin. Tällä hetkellä tarkastajat kohtaavat tilanteita, joissa he eivät löydä paikallispoliisista lainkaan tahoja jonka toimenkuvaan kyseisenlaisten tapausten tutkiminen kuuluu.

Olen ymmärtänyt, että onko siellä yksi tai kaksi poliisia, näitä sinipukuisia, jotka on perehtyneet tähän ulkomaalaisen maassa-oloedellytyksiin ja työtekoperusteisiin, varmaan lähinnä maassa-oloedellytyksiin, joilla on hallussa se homma. Niin se tuntuu aika pieneltä määrältä ensinnäkin. Se, että siellä on niin vähän niitä, jotka sitä valvontaa tekee. (AVI)

Ongelmana on se, että tämmöiset pikkujutut ei tunnu oikein kiinnostavan ketään, että joku tekee luvatta jossain töitä, yks ihminen. [...] Niin, se on ollut mun mielestä turhauttavaa. Hirveästi puhutaan, mäkin oon lukenut näitä laittoman maahan-tulon toimenpideohjelmia, mutta että olis joku, joka tutkisi näitä yksittäistapauksiakin. (AVI)

Myös haastatellut poliisit totesivat että ulkomaalaisvalvontaan tarvittaisiin enemmän aikaa ja poliisimiehiä. Poliisihallitus on asettanut tavoitteeksi, että ulkomaalaisvalvontaa suoritettaisiin osana peruspoliisitoimintaa (Sisäasiainministeriö 2012a). Tästä tavoitteesta ”*ollaan ehkä vielä jonkun matkan päässä valitettavasti*”. Kentällä ulkomaalaisvalvonnassa näkyy koulutuksen puute ulkomaalaisasioihin. Kun tietoa ja taitoa ei ole, ulkomaalaisten matkustusasiakirjojen ja lupien valvontaan ei aina paneuduta sillä tarkkuudella, jolla toimintasuunnitelmien mukaan pitäisi. Haastatellut poliisit toivat erityisen huolestuttavana seikkana esiin, että poliisiin ulkomaalaisasioiden koulutus-ta on viime vuosina tuntuvasti vähennetty. Ainakin osittain taustalla vaikuttaa määräys, jonka mukaan Poliisiammattikorkeakoulu ei voi enää maksaa koulutuspalkkioita poliisihallinnon sisältä tuleville kouluttajille. Tämä on vaikeuttanut asiantuntevien henkilöiden saamista vetämään ulkomaalaisasioiden koulutusta. Laittoman maahanmuuton vastaisen toimenpideohjelman mukaan tulevina vuosina kiinnitetään huomiota peruspoliisitoiminnassa tarvittavaan ulkomaalaisasioiden koulutukseen (Sisäasiainministeriö 2012a).

Mutta paljon, paljon menee läpi siellä asioita tietysti. Johtuen tästä, että ei poliisikoulussa kouluteta näitä vieläkään. Siellä joku väärennöskurssi on, joka menee täysin ohi kaikilta, ja ulkomaalaisasioista joku käy vielä tunnin puhumassa niin that's it. Ja fakta on se, että joka päivä partiot kohtaa vaikka kuinka paljon ulkomaalaisia. Ymmärrän täysin sen, että siellä on ehkä helpompi katsoa, että näin. Päästää jatkamaan matkaa. Ei ole tietoa, ei vaan ole tietoa. (poliisi, tutkinta)

Koulutustahan ollaan jotenkin vähennetty nyt. Siinä on muun muassa se syy. Voidaan heittää esimerkkinä tällöinen, että tänä vuonna ei ole ulkomaalaisasioiden peruskurssia poliisille järjestetty Tampereen Poliisiammattikorkeakoulussa yhtään kappaletta. Kaksi oli koulutusohjelmassa, mutta kun ei saatu kurssin vetäjää. (poliisi, tutkinta)

Maahanmuuttovirastossa ja työlupayksikössä poliisin resurssien vähäisyys näkyy vaihtelevana laatuun viereille laitetuissa oleskelulupa- ja turvapaikkahakemuksissa sekä haastatteluissa. Poliisilaitosten toimintatavoissa on huomattavia eroja. Prosessin sujuvuuden sekä yhteistyön kannalta olisi tärkeää että poliisin toimintatavat olisivat yhtenäiset kaikilla laitoksilla. Yhtenäisillä käytännöillä taataan myös asiakkaiden yhtenäinen kohtelu ja oikeusturva. Vaihtelevien käytäntöjen taustalla vaikuttavista osatekijöistä tutkimuksessa tuli esille Poliisihallituksen rooli poliisilaitosten toimintaa ohjaavana tahona. Poliisihallituksen tehtävänä on muun muassa suunnitella, kehittää ja johtaa poliisitoimintaa. Myös ulkomaan kansalaisiin liittyvissä tehtävissä yleiset linjaukset ja ohjeistus poliisiin toimivaltaan kuuluvista asioista, kuten jatkoluista, tulevat poliisilaitoksille Poliisihallitukselta. Poliisihallitus ja Maahanmuuttovirasto taas neuvottelevat keskenään linjauksista. Yhteistyötahojen kannalta olisi hyvä, että ohjeistus olisi vahva ja he voisivat luottaa siihen, että kaikilla poliisilaitoksilla toimitaan samalla tavalla. Maahanmuuttovirastosta on haastateltavien mukaan yritetty saada Poliisihallituksen kautta poliisilaitoksille viestiä ja yhtenäistettyä toimintatapoja. Haastateltavat kuitenkin kertoivat, että joko viesti ei välity Poliisihallituksen kautta tai muutos ei näy käytännön toiminnassa. Poliisihallituksen resurssit ulkomaalaisasioiden ohjaukseen todettiin olevan liian vähäiset.

Mutta poliisilaitosten osalta ehkä, niin kuin edustustojenkin, riippuu hirveästi siitä edustustosta. Ja riippuu hirveästi poliisilaitoksesta. Että jotkut pienet poliisi- se ei oikeastaan ole edes että iso olisi aina hyvä tai pieni olisi aina hyvä, vaan mä en tiedä onko se sitten niitä rakenteesta mikä on poliisilaitoksella aina kyseessä tai minkälainen päällikkö siellä on tai minkälainen muuten ilmapääri siellä on maahantuloasioihin liittyen. En ole päässyt siitä selvyyteen että mikä aina johtaa. (Migri)

Ja muutenkin se näkyy kyllä meillekin se, että jos nyt oikein ymmärrän, siellä [Poliisihallituksessa] on tasan yksi ihminen joka vastaa koko tästä puolesta, niin kyllähän hän on auttamattoman ylityöllistetty siinä. Siellä on kuitenkin niin paljon sellaista detaljikysymystä poliisillakin. Ja sitten toisaalta se, että edelleenkin, aikaisemmin tietysti korostui, kun vielä pienemmät poliisiasemat hoiti näitä, että nythän sitä on jonkin verran keskitetty. Mutta edelleen on pienempiä paikkakuntia, joissa vähemmän on näitä

ulkomaalaisasioita, niin siellä se on toki vaikeampaa. Mitä harvemmin niitä eteen tulee, niin totta kai sen ymmärtää, että silloin tarvittaisiin taas enemmän sitä ohjeistusta ja ohjausta. (Migri)

Tutkimusta varten haastatellut poliisit totesivat että poliisilaitoksille tulee huonosti ohjeistusta ulkomaalaisasioihin Poliisihallituksesta. Poliisihallituksen yleiset ohjeistukset tulevat liian hitaasti, jäljessä laitosten tarpeisiin nähden. Esimerkkeinä aiheista, joiden ohjeistus on viipynyt, mainittiin käännetysohjeistus sekä lupapuolella jatkoluvat. Lisäksi haastattelussa mainittiin että kun laitoksilta otetaan yhteyttä Poliisihallitukseen ja pyydetään kantaa yksittäisissä ongelmatilanteissa, vastauksen saamiseen ei voi luottaa. Kokemus laitoksilla on että joskus linjauksen saa ja joskus ei. Maahanmuuttoviraston antamia ohjeistuksia haastatellut kehuivat. Poliisilaitoksilta otetaankin jonkin verran yhteyttä Maahanmuuttovirastoon ja kysytään ohjeistusta poliisin toimivaltaan kuuluvissa ulkomaalaisasioissa, koska laitoksilla koetaan, ettei Poliisihallituksesta saada tarvittavia vastauksia.

Pohaltahan meni melkein pari vuotta, ennen kuin tuli nämä käännetysohjeistuksetkin lainmukaiseksi. Eli me tehtiin meidän talossa omat lomakkeet millä me käännytettiin. [...] Niin silloin kun sieltä ei kuulunut ohjeistusta, me tehtiin tutkinnanjohtajan kanssa oma pohja, niin siinä on ainakin kaikki oikein. (poliisi, tutkinta)

Niin ei sieltä [Poliisihallituksesta] kuule kauheasti [tule ohjeistusta]. Ja nyt kun nämä asiantuntijaryhmät lakkautetaan ja katsotaan, kun se Pora III tulee. Että asetetaan uudestaan ja millä laajuudella ja miten. Että kyllä mun mielestä on vähän tällöisiä. Ja jos ajatellaan näitä poliisilaitoksia, joissa on vuosia ja vuosia ollut perheenjäsenten kuulemisasiat, ja miten kuullaan, millä laajuudella kuullaan puolisoja kun ensimmäistä lupaa hakee. [...] Joissakin ne katsoo, että ei jaksa tähän peliin, muutakin tekemistä poliisilla kuin nämä kuulemiset. (poliisi, ulkomaalaisluvut)

Myös Anna-Liisa Heusala ja kumppanit (2008) havaitsivat tutkimuksessaan puutteita ulkomaalaisasioiden ohjeistuksessa poliisiorganisaation sisällä. Käytännön työhön ei saada riittävää ohjeistusta, sillä toiminnan ohjaus ja suunnittelu ovat liian hierarkkisella tasolla. Suunnittelu ja käytäntö eivät kohtaa parhaalla mahdollisella tavalla, ja tietoa ei tule riittävästi käytännön työn tarpeisiin. Suurimpana ongelmana tutkimuksessa näyttäytyi linjausten puute, eli sen määrittely, miten tehdään ja millaiset resurssit siihen annetaan.

9.5 Analyysitiedon jakaminen ja hyödyntäminen operatiivisessa toiminnassa

Poliisin haastatteluissa suurena puutteena mainittiin se, ettei operatiivisessa toiminnassa ole riittävästi ajantasaista tietoa laittoman maahanmuuton tilanteesta. Torjunta- ja valvontatoiminnassa on tarve ennakoivalle tai ajantasaiselle tiedolle meneillään olevista laittoman maahanmuuton tapahtumista, jotta operatiivista toimintaa voitaisiin kohdentaa tilannekuvaan perustuen. Tällä tavalla torjuntatoimille saataisiin enemmän vaikuttavuutta, ja ilmiöihin olisi mahdollista puuttua paremmin ja reagoida nopeasti.

Tällä hetkellä poliisiorganisaatiossa laitonta maahanmuuttoa koskevalla analyysitoiminnalla tuotetaan katsauksia tilanteesta Suomessa ja lähialueilla. Esimerkiksi keskusrikospoliisi tuottaa kuukausiraportteja laittoman maahanmuuton tilanteesta Suomessa. Operatiivista toimintaa tukevaa laittoman maahanmuuton analyysitoimintaa ei poliisin puolella kuitenkaan juuri tehdä. Toisaalta aikaisemmassa tutkimuksessa on myös havaittu, että ulkomaalaisasioissa olemassa olevan tiedon liikkumisessa poliisiorganisaation sisällä ja sen hyödyntämisessä poliisin operatiivisen toiminnan tukijana on kehitettävää (Heusala ym. 2008). Myös tätä tutkimusta varten haastatellut poliisimiehet toivat esiin tämänkaltaisia puutteita tiedonkulussa.

[...] että meillä on liian isot kuviot ja liian korkealla tasolla pyöritään, mutta jalkauttaminen on vielä aika pahasti vaiheessa. Pitäisi sieltä ehkä madaltaa jotenkin tota. Kun sitä käydään kansainvälisesti ja istutaan kansallisesti, tehdään paljon kaikennäköistä. Täällä huomataan, että tää on jäänyt sinne tasolle pölyttymään opuksiin. (poliisi, tutkinta)

Laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyvän tilannetiedon keräämistä ja hyödyntämistä eri viranomaistahoissa voisi yhtenäistää. Tällä hetkellä tiedon hyödyntämistä ei koordinoita keskitetysti, vaan tiedon käsittely perustuu pitkälti sektorijatteluun. Eri viranomaistahot seuraavat laittoman maahanmuuton tilannetta oman toimintansa näkökulmasta, ja hyödyntävät itse keräämäänsä tietoa. Toisella viranomaisella olevasta tiedosta ollaan kuitenkin huonosti perillä. Rajavartiolaitos on johtava rajavalvontaviranomainen, joka kerää ja analysoi laittomaan maahanmuuttoon liittyvää tilanne- ja ennakkotietoa. Rajavartiolaitos myös seuraa tarkasti ajantasaista tilannetta sekä kohdentaa valvontaa analyysitiedon perusteella. Tätä tilannetietoa ei kuitenkaan systemaattisesti jaeta sisämaan ulkomaalaisvalvonnasta vastaavan poliisin kanssa.

Edustustoissa havaituista laittomaan maahanmuuttoon liittyvistä tapahtumista puolestaan välitetään tietoa ulkoasiainministeriöön, sekä kolmansissa maissa toimivat yhdyshenkilöt toimittavat lähtö- ja kauttakulkumaatietaoa erityisesti Rajavartiolaitokselle. Ulkoasiainministeriöstä tietoa jaetaan eteen-

päin eri viranomaistahoille Poliisihallituksen johdolla toimivan laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmän (Lama-työryhmä) kautta, mutta tieto ei näytä kulkeutuvan poliisin operatiiviseen toimintaan asti, ainakaan tarvittavan nopeasti.

Että mä veikkaan, että sieltä voisi tulla paljonkin kaikenlaista. Se ois semmonen selkeä kehityksen paikka kyllä, nuo lähetystöt. Toki jos meillä on jotain, mitä me tarvitaan lähetystöstä, niin aina on toiminut. Mutta ehkä semmoinen muunlainen tietojenvaihto ois ihan hyvä. (poliisi, tutkinta)

Ajantasaisen tiedon rooli on olennainen laittoman maahanmuuton torjunnassa. Haastattelussa esiin tulleiden seikkojen perusteella toiminnassa näyttäisi kuitenkin olevan tietovajeita. Näitä vajeita voitaisiin mahdollisesti paikata lisäämällä organisaatorajoja ylittävää tiedon jakamista.

9.6 Yhteistyö Suomessa sekä lähtö- ja kauttakulku- maissa toimivien viranomaisten välillä

Haastatellut viranomaiset eri organisaatioissa korostivat lähtö- ja kauttakulku-
maissa tehtävän laittoman maahanmuuton torjunnan merkitystä. Suomen ulkomaanedustustojen henkilökunta sekä ulkomaille lähetetyt yhdyshenkilöt ovat tärkeässä roolissa laittoman maahanmuuton yritysten havaitsemisessa ja estämisessä. Laittoman maahanmuuton torjunta on tehokkainta ja edullisinta, kun se pystytään tekemään jo lähtö- ja kauttakulku-
maissa (Sisäasiainministeriö 2012a). Näiden kokemusten ja havaintojen perusteella ulkomailta toimivien viranomaisten osaamisen ja työpanoksen tehokas hyödyntäminen on tärkeää.

Poliisin haastateltavat kokivat, että edustustojen tietoa laittoman maahanmuuton ilmiöistä ja ajantasaisesta tilanteesta maahanmuuton lähtömaissa voitaisiin hyödyntää paremmin. Edustustoista ei juuri välity tietoa havaituista ilmiöistä poliisin ulkomaalaistutkinnalle Suomeen, ja haastatellut poliisit arvelivat että edustustoissa voisi hyvinkin olla heille hyödyllistä tietoa. Erityisesti kaivattiin edustustoissa tehtyjä havaintoja siitä, mitä lähtömaissa tapahtuu ja millaisia laittoman maahanmuuton yrityksiä edustustoissa havaitaan. Tällaisen tiedon avulla olisi mahdollista tehdä ennakoarvioita tilanteen kehittymisestä Suomessa, hahmottaa kuvaa sen hetkistä laittoman maahanmuuton ilmiöistä, sekä kohdistaa torjuntatoimia Suomen päässä.

Että meille ei tuu lähetystöistä juuri mitään yksittäisiä, joskus jotain tapauksia tai kyselyitä. Siinä ois, en nyt tietysti voi tietää, tapahtuuko siellä kuinka paljon näitä asioita, kun ei tuu mitään. Yleisellä elämäkokemuksella voi sanoa, että varmasti tapahtuu ja paljon kaikenmaailman huijausyrityksiä. (poliisi, tutkinta)

Poliisin ulkomaalaislupayksiköihin edustustoista lähetetään vinkkitietoa lupavalvontaa varten yksittäisistä tapauksista, jotka koskettavat kyseistä poliisilaitosta. Ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikköön edustustoista taas ilmoitetaan laittomaan maahanmuuttoon liittyvistä ilmiöistä, joita edustustoissa havaitaan. Edustustoista todettiin että tiedon välittäminen on osittain kiinni siitä, että edustustossa on sellainen henkilö joka huomaa että tiedon voisi laittaa poliisille tai ulkoasiainministeriöön. Tiedon välitys voisi olla organisoidumpaa, myös siten että poliisilla olisi ohjeistus laittaa tietyn-tyyppisistä tapauksista tieto edustustoon. Toisaalta todettiin että välitettävää tietoa on suhteellisen harvoin.

Sehän on osin riippuvaista siitä, että meidän päässä on henkilö, joka ajattelee, että hei tää olis varmaan hyvä laittaa poliisille tai tää on hyvä panna ulkoministeriöön meidän ihmisille. Että se tieto menee jonnekin. (edustusto)

Edustustoista haastatellut henkilöt toivat esille heidän rajalliset aika-, tila- ja henkilöstöressurssinsa. He toivoivat mahdollisimman pitkälle vietyä teknisen puolen karsimista edustustojen lupatehtävistä, jotta edustuston virkailijat voisivat keskittyä yksittäisten hakemusten parempaan tarkistamiseen, profilointiin ja asiakirjatutkintaan. Esimerkkinä tehtävien karsimisesta he mainitsivat viisumin hakemisen sähköisesti ja viisumihakemusten vastaanoton ulkoistamisen.

Meillä on hirveän hyvät ja tarkat virkailijat. Mutta sinänsä me toivotaan vaan ulkoista, että saadaan meidän ihmiset keskittymään siihen hyvään ja parempaan neuvontaan, parempaan yksittäisen hakemuksen tarkistamiseen. Sitä puolta enemmän. (edustusto)

Henkilöstön vaihtuvuus edustustoissa on suurta, mikä lisää tarvetta virkailijoiden ammattitaidon ylläpitämiselle ja koulutukselle. Edustustoista tuotiin esille että heillä on jatkuvasti tarvetta koulutukselle, jotta heidän virkailijoidensa osaaminen pysyy hyvällä tasolla. Virkailijoiden vaihtumisen lisäksi koulutuksen tarve nousee maahanmuuttoasioiden muuttuvasta luonteesta. Edustustoissa on toisaalta tarve yksityiskohtaiselle koulutukselle esimerkiksi vääreennösten tunnistamisesta, mutta myös viranomaisten yhteiset koulutukset liittyen tiettyihin teemoihin, tiettyyn prosessiin tai tietyn-tyyppisiin tapauksiin koettiin tarpeellisiksi. Haastatteluissa nousi esille tarve laittoman maahanmuuton torjunnan ulkokehällä toimivien edustustojen sekä Suomesa laittoman maahanmuuton torjuntaa tekevien toimijoiden yhteisille palaverille, esimerkiksi videoneuvotteluyhteyksien välityksellä. Tietyn teeman ympärille rakennettujen palaverien kautta voitaisiin hioa prosessien sujuvuutta ja oppia tuntemaan paremmin toisessa päässä tehtävä työ. Haasteena on kuitenkin ajan löytäminen koulutusta varten.

Tämä on mun mielestä se, mitä pitäis enemmän ja enemmän tehdä, jotta me täällä ulkosektorilla ja sitten Suomessa ne jotka on ihan oikeasti paikanpäällä, että me nähtäisiin ja tiedettäisiin toisemme, tiedämme mitä tehdään ja mitä me voidaan tehdä. Ja kenelle me voidaan ilmoittaa, että tällainen tapaus. Meidän toimivaltahan on vaan täällä, että niin kuin sanottu, me ollaan se uloin kehä. Mutta enemmän ja enemmän on tärkeämpää justiin tämä poikkihallinnollinen yhteistyö, koska nämä asiat liippaa sekä täällä kaukana että siellä lähellä. Eri ministeriöitä ja ministeriöiden alaisia toimistoja ja yksiköitä ja ties mitä. Ehdottomasti tällomista, tai yhteisiä mitä tahansa. (edustusto)

Maahanmuuttoviraston haastateltavat totesivat, että yhteistyö edustustojen kanssa on haastavaa niiden erilaisuuden ja henkilöstön tiheän vaihtumisen vuoksi. Edustustojen toiminnassa on paljon eroja ja yhteistyön laatu vaihtelee sen mukaan, miten isossa roolissa Maahanmuuttoviraston vastuulla olevat asiat ovat kyseisessä edustustossa. Maahanmuuttovirasto kouluttaa paljon edustustojen virkailijoita heidän vastuulleen kuuluvista lupa-asioista, niiden vireillepanosta sekä haastattelujen toteutuksesta. Koulutuksessa täytyy huomioida edustustojen ja asemamaiden erilaisuus. Esimerkiksi henkilöstöresursseissa on isoja eroja edustustojen välillä, ja pienimmissä edustustoissa yksi ihminen saattaa hoitaa kaikki hakemusasiat. Edustustojen rooli ulkomailta käsin vireille laitetuissa oleskelulupahakemuksissa on todella merkittävä, sillä edustustoissa haastatellaan hakijat ja tarkistetaan asiakirjat. Edustustojen henkilökunnan kouluttaminen koetaankin Maahanmuuttovirastossa tärkeäksi tehtäväksi ja siihen ollaan valmiita panostamaan ja näkemään vaivaa koulutuksen eteen. Ulkoasiainministeriö on mukana suunnittelemassa koulutuksia. Asiakirjaturvallisuuden osalta edustustojen virkailijat saavat koulutusta Rajavartiolaitokselta sekä keskusrikospoliisilta.

Jatkuvasti tehdään ihan hirveästi yhteistyötä, että saataisiin se edustusto – Migri-väli kulkemaan ja toimimaan, koska se on se mikä johtaa siihen päätöksen kuitenkin. Että koulutetaan paljon edustustoja ja edustustot on paljon meihin yhteydessä. Mutta se on aika laaja kenttä, että siinä sitä työskäkaa on jatkuvasti ja kun siellä on se rotaatio kuitenkin, että ne vaihtaa aina muutaman vuoden välein, niin sitten se alkaa aina alusta. (Migri)

Poliisin haastatteluissa tuotiin esille, että edustustojen virkailijoiden vastuu asiakirjojen aitouksien tarkistamisessa on suuri suhteessa siihen saatavaan koulutukseen. Epäiltiin, ettei edustustoissa ole tarvittavaa asiantuntemusta laittoman maahanmuuton tehokkaaseen torjuntaan, esimerkiksi asiakirjojen aitouksien selvittämiseen ja hakijoiden tarkoituserien epäilemiseen sekä niiden selvittämiseen. Haastatteluissa todettiin, että monen lupahakemuksen

kohdalla yksittäinen edustuston virkailija on ainoa henkilö, joka näkee alkuperäiset asiakirjat, ja he ovat saaneet vain lyhyen koulutuksen asiakirjojen tarkistamiseen. Näiden syiden vuoksi esitettiin että edustustoihin tarvittaisiin nykyistä enemmän esitutkintaviranomaisen eli poliisin tai Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilöitä, jotka torjuisivat laitonta maahanmuuttoa jo alkuvaiheessa.

Et sitä mä oon monta kertaa miettiny, että kun Maahanmuuttovirasto myöntää sen ensimmäisen luvan, niin se jää siihen edustuston virkailijan piikkiin tavallaan, kun nythän kaikki menee sähköisesti ja hienosti tuolta noin. Niin tota, se edustuston virkailija, sen pitää nähdä että ne paperit on aidot. Se vastuu tavallaan on hänellä. [...] Ja se on mun mielestä aikamoinen vastuu. Että kun se alkuperäinen paperi jää, [...] ja mä tiedän että se konsuliasioden kurssi kesti viikon. [...] Että se on vaan viikon, ja se on tavallaan yks asia siinä. (poliisi, ulkomaalaisluvat)

Ja se vaatisi nimenomaan sitä, että olis suhteita, meillä olis yhdysmiehiä maailmalla, meillä olis lähetystöissä poliiseja tai esitutkintaviranomaisia, jotka siellä jo karsisi pois niitä selkeästi. Koska esitutkintaviranomaisilla on aika hyvä näkemys ja kokemus tässä siitä, että mikä siinä jo hakuvaiheessa, pystyy hyvin paljon päättämään, että onko tämä oikea peruste, mikä esitetään siinä hakuvaiheessa. Pystytään tutkimaan vähän papereita, lähetystöissä ei oikein ole sillä lailla mahdollisuutta eikä koulutettua henkilökuntaa siihen, täytyy sanoa kun poliisi on, että epäilemään ihmisten tarkoituseriä. Siellä on tarkoitus vaan käsitellä niitä hakemuksia. (poliisi, tutkinta)

Toisaalta haastateltavat totesivat, että asia ei ole yksinkertainen, sillä Schengen-viisumeja myönnetään niin monen maan edustustoissa. Jos yksi maa kiristää käytäntöjä, niin hakemusjonot siirtyvät muiden maiden edustustoihin. Jotta laittoman maahanmuuton torjunta olisi tehokasta, käytännöt pitäisi harmonisoida kaikkien Schengen-maiden edustustoissa. Yhtenä kehittämiskohtana haastatteluissa tulikin esille yhteyksien luominen ja yhteydenpito muihin eurooppalaisiin ja pohjoismaisiin lähetystöihin.

Se ei oo niin yksinkertaista, että ruvetaan Suomen edustustossa harjoittamaan hirveän tehokasta politiikkaa. Se äkkiä tulee toista kautta, toisesta ovesta. Nää pitäis saada harmonisoitua, mutta kun sielläkin kuulemma se korruptio vielä vaikuttaa noissa joissain lähetystöissä. En usko, että Suomen lähetystössä koskaan tämmöistä tapahtuu, mutta joidenkin muiden maiden lähetystöissä. (poliisi, tutkinta)

Mutta enemmän meillä ongelma on se, ja mitä pyritään kehittämään juuri nyt aktiivisesti ainakin meidän talossa, niin yhteydenpitoa näihin muihin eurooppalaisiin lähetystöihin. Koska ongelmana on ne maat, joissa Suomella ei ole minkäänlaista lähetystä, ja jossa on jonkun Euroopan maan lähetystö, joka myöntää viisumeita, joita käytetään sitten nimenomaan tähän pääsemiseen Eurooppaan turvapaikanhakijoiksi. (poliisi, tutkinta)

Edustustojen henkilöstön koulutus on nostettu esille myös Laittoman maahanmuuton torjunnan toimenpideohjelmassa vuosille 2012–2015. Ohjelmassa esitetään tavoitteeksi edustuston henkilöstön kouluttamisen jatkaminen sekä pitkä- ja lyhytaikaisten yhdyshenkilöiden lähettäminen edustustoihin tukemaan edustustojen henkilöstön toimintaa hakemusasioiden käsittelyssä. Yhteistyöviranomaisten tulisi varmistaa riittävät taloudelliset resurssit koulutukseen ja virkamatkoihin. Tavoitteeksi on myös kirjattu riittävien resurssien varmistaminen edustustoille laittoman maahantulon, ihmiskaupan ja kiskonnantapaisen työsyrynnän torjumiseksi. (Sisäasiainministeriö 2012a.)

Erityisesti poliisiin ja Rajavartiolaitoksen edustajat kokivat **yhdyshenkilötoiminnan** tärkeäksi ja erittäin tehokkaaksi laittoman maahanmuuton torjunnassa. Haastateltavat toivat esille että ulkomailta olevat poliisiin ja Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilöt esimerkiksi havaitsevat tehokkaasti asiakirjaväärennöksiä ja toiminta ”maksaa moninkertaisesti itsensä takaisin”.

Rajavartiolaitokselle heidän omat yhdyshenkilönsä sekä viranomaisten yhteiset (ILO) yhdyshenkilöt ovat tärkeässä roolissa paitsi tekemänsä torjuntatyön ja yksittäisiin tutkintoihin antamansa avun vuoksi, myös tiedon välittäjinä ulkomailta Suomeen. Heidän toimittamansa, laittoman maahanmuuton ilmiötä koskevan tiedon perusteella voidaan tarvittaessa muokata torjunnan ja valvonnan toimia Suomessa. Haastattelujen perusteella poliisiin puolella tieto ei kulje vastaanlaisesti yhdyshenkilöiltä tai muuta kautta lähtö- ja kauttakulkumaista Suomeen operatiivisen toiminnan hyödynnettäväksi. Poliisit esittivät että juuri tämänkaltaiselle, ajantasaiselle tiedolle olisi tarvetta, jotta torjuntatoimille saataisiin enemmän vaikuttavuutta. Haastateltavat kokivat, että poliisiin yhdyshenkilöiden toimenkuva keskittyy pääasiassa muun tyyppisen rikollisuuden, kuten huumausainerikollisuuden, torjuntaan. Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilöillä laittoman maahanmuuton torjunta puolestaan on pääasiallinen tehtävä.

Yhdysmiesten kautta me saadaan tietysti arvokasta tietoa mitä siellä maassa tapahtuu, millaisia laittoman maahantulon ilmiötä ja trendejä siellä on menossa ja miten ne ehkä oletettavasti osuu tulevaisuudessa tai lähitulevaisuudessa Suomeen. Ja voisiko ne jotenkin vaikuttaa meidän toimintaan, pitäisikö meidän niiden raporttien perusteella ehkä muokata jotain meidän valvontaa tiettyyn pisteeseen pikkuisen enemmän? (RVL)

9.7 Yhteenveto

Useat tutkimuksessa tunnistetut, laittoman maahanmuuton torjunnan viranomaisyhteistyössä olevat haasteet liittyvät viranomaistoimintaan laajemmin sen sijaan että ongelmat olisivat nimenomaan yhteistyössä. Nämä haasteet, esimerkiksi liittyen ohjeistusten puutteeseen tai salassapitosäännösten hallintaan, hankaloittavat viranomaisten toimintaa ja heijastuvat siten myös viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja tietojenvaihtoon. Aikaisemmassa tutkimuksessa on havaittu, että viranomaisyhteistyön haasteissa on usein varsinaisten yhteistyöongelmien sijaan kyse viranomaisten omaan toimintaan liittyvistä ongelmista, jotka tulevat näkyviin yhteistyötilanteessa. Tällöin esimerkiksi resursseista ja toimintatavoista johtuvat ongelmat heijastuvat yhteistyöhön. (Hirvonen 1999.) Ongelmien ratkaiseminen parantaisi paitsi yhteistyötä, myös viranomaistoiminnan tehokkuutta sekä yhtenäisyyttä.

Toimivasta yhteistyöstä kukin viranomainen saa tarvitsemansa tuen omalle toiminnalleen. Prosessiin liittyvien muiden viranomaisten toiminta ei tällöin myöskään hankaloita omaa toimintaa tai aiheuta lisätyötä. Hyvässä yhteistyössä häiritsevät tekijät on minimoitu, ja yhteistyötä edesauttavia tekijöitä ylläpidetään. Yhteistyötä häiritseviin tekijöihin kuuluvat tässäkin tutkimuksessa tunnistetut haasteet, kuten yhteydenottovaikeudet, ongelmat tiedonkulussa sekä toisen viranomaisen osaamisen tai resurssien puute. Edesauttaviin tekijöihin kuuluvat esimerkiksi viranomaistahojen yhteiset palaverit sekä koulutus.

10 JOHTOPÄÄTÖKSET – VIRANOMAIS- YHTEISTYÖN KEHITTÄMINEN

Laittoman maahanmuuton torjuntaan ja maassaolosäännösten kiertämistapausten havaitsemiseen liittyy useiden, eri hallinnonalan viranomaisten työtä. Viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet eroavat toisistaan suurestikin, ja laittoman maahanmuuton torjunta näyttäytyy erilaiselta sen mukaan, minkä viranomaisen toiminnan näkökulmasta sitä tarkastellaan. Haasteena on saada tämä laaja viranomaiskenttä toimimaan saumattomasti. Laittoman maahanmuuton torjunnassa korostuu ennakoivat toimenpiteet sekä tiedonkulku viranomaisten välillä. Myös ulkomaille sijoitettujen viranomaisten merkitys on olennainen, sekä tiedonkulku heiltä Suomessa toimiville viranomaisille.

Paikallisella tasolla yhteistyössä on myös vaihtelua, joka liittyy paikkakuntien kokoon ja siihen, miten viranomaisyhteistyö on alueella organisoitu. Lisäksi laittoman maahanmuuton torjunnan viranomaistoimet riippuvat siitä, onko alueella esimerkiksi satamaa tai sijaitseeko se lähellä Schengen-rajaa. Maantieteelliset seikat määrittävät tarvittavia valvonta- ja torjuntatoimia.

Edellä mainittu moninaisuus laittoman maahanmuuton viranomaiskentässä sekä viranomaisyhteistyössä tekee yhteistyön kuvaamisesta haastavaa. Tässä tutkimuksessa on keskitytty keskeisimpiin viranomaisyhteistyön haasteisiin. Toiset niistä koskevat useiden viranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä, toiset taas vain tiettyä viranomaista. Aikaisemmassa viranomaisyhteistyötä koskevassa tutkimuksessa viranomaisten välisten kulttuurierojen on havaittu vaikeuttavan yhteistyötä (Heusala ym. 2008; Laapio 2005; Puonti 2003). Tässä tutkimuksessa ei tullut ilmi varsinaisesti toimintakulttuureista tai asenteista johtuvia ongelmia. Suurin osa ongelmista koskee sen sijaan viranomaistoimintaa ja tiedonkulun organisointia, sekä yleisesti laittoman maahanmuuton torjunnan piirteitä, jotka heijastuvat yhteistyöhön. Myös organisaation sisäinen yhteistyö ja tiedonkulku ovat oleellisia yhteistyöstä puhuttaessa, ja erityisesti poliisin osalta keskeisimmät haasteet löytyvät organisaation sisältä. Seuraavaksi esitetään keinoja, joiden avulla voitaisiin vastata tutkimuksessa nousseisiin keskeisiin viranomaisyhteistyön haasteisiin ja edesauttaa paremman yhteistyön saavuttamista.

Yhteistyökentän laajentaminen

Laittoman maahanmuuton torjuntaan sisältyy useiden eri hallinnonalojen tehtäviä. Esitutkinta- ja rajavalvontaviranomaisten lisäksi myös muut viranomaiset saattavat työssään kohdata tietoja, joilla voi olla merkitystä laittoman maassa oleskelun tai maahan tulon havaitsemisessa ja torjumisessa. Kattavassa laittoman maahanmuuton torjunnan viranomaisverkostossa yhteistyö

kattaa myös nämä tahot. Olennaista on saada eri viranomaisille kertyvät tiedon palaset yhdistettyä laittoman maahanmuuton torjunnan kokonaisuudeksi.

Haastattelujen perusteella yhteistyötä ulkomaalaisasioita käsittelevien viranomaisten ja sosiaalietuuksia myöntävien viranomaisten välillä on tarvetta laajentaa. Sosiaaliviranomaiset ja Kela käsittelevät työssään sellaisia tietoja, jotka voivat olla hyödyllisiä maassaolosäännösten kiertämisen havaitsemisessa. Tällä hetkellä tieto ei kuitenkaan välity lupaviranomaisille. Viranomaisilla on epäselvyyttä toistensa toimintatavoista sekä siitä, mitä tietoja toisella viranomaisella on ja mitä tietoja on mahdollista saada ja luovuttaa missäkin tilanteessa. Tarve yhteistyön laajentamiselle sekä sosiaalitoimen ja Kelan tietojen hyödyntämiselle on havaittu myös aikaisemmin. Aiheesta on kirjattu sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän raporttiin, ja asia nostetaan esille myös Laittoman maahantulon vastaisessa toimintaohjelmassa vuosille 2012–2015 (Sisäasiainministeriö 2012a; Sosiaali- ja terveysministeriö 2011). Yhteistyön aloittamisen ja kehittämisen kannalta paikalliset tapaamiset esimerkiksi poliisin ulkomaalaislupapuolen ja sosiaalitoimen maahanmuuttajapalveluiden kesken olisivat hyödyllisiä. Palavereja sosiaalitoimen ja poliisin välillä ulkomaalaisasioiden tiimoilta ei tällä hetkellä juuri ole. Tapaamisissa voitaisiin vaihtaa tietoa toimintatavoista sekä toimintaa määräävistä säädöksistä, tutustua henkilöihin sekä sopia yhteistyössä sovellettavista toimintatavoista. Paikallisen yhteistyön selkärangaksi tarvitaan myös yleinen ohjeistus viranomaistahojen välisestä yhteistyöstä sekä esimerkiksi siitä, mitä tietoja ja missä tilanteissa toiselle viranomaiselle voidaan luovuttaa.

Sosiaaliviranomaisten ja Kelan lisäksi tulisi harkita yhteistyön lisäämistä aluehallintovirastojen ulkomaisen työvoiman työsuojelutarkastajien ja esitutkintaviranomaisten välillä. Työsuojelutarkastajien ammattitaitoa ja tarkastuksilla keräämää tietoa voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän laittoman maahanmuuton torjunnassa. Tarkastajilla on joskus vaikeuksia saada tarkastuksilla havaitsemiaan ulkomaalaisten luvattoman työnteon tapauksia siirrettyä eteenpäin esitutkintaviranomaiselle. Työsuojelutarkastajat toivat haastatteluissa esille, ettei poliisilla ole resursseja tutkia yksittäisiä luvattoman työnteon tapauksia. Havaittujen tapausten käsittelyyn tulisi olla yhtenäiset ja organisoidut toimintatavat sekä ohjeistus esimerkiksi siitä, milloin asiassa tarvitaan esitutkintaviranomaisen lisäksi sekä työsuojelutarkastajan että työlupayksikön panosta. Yksittäisten tapausten kautta leviää myös tieto siitä, että lupa-asioiden kiertäminen on mahdollista, mikä antaa vääriä kuvia ulospäin ja lisää luvattoman työnteon houkuttelevuutta.

Työsuojelutarkastajilla ei myöskään ole tiedossa riittävästi paikallisia tahoja poliisissa, minne he voisivat olla yhteydessä ja toimittaa tietoa tarkastuksilla havaitsemistaan tapauksista. Samoin tarkastajat kaipaavat paikall-

lisesti nimettyjä tahoja poliisissa, missä on mahdollista lähteä paikanpäälle tarkastuksille ja viedään asiaa eteenpäin. Tällä hetkellä yhteistyö perustuu henkilökohtaisille suhteille ja yksittäisten tarkastajien kontaktiverkostoihin.

Joillain paikkakunnilla työsuojeluviranomaisten ja Rajavartiolaitoksen välillä on tiivistä yhteistyötä valvontakäyntien muodossa. Haastatellut työsuojelutarkastajat esittivät, että tätä yhteistyötä voisi mahdollisesti laajentaa uusille paikkakunnille. Poliisin puolelta on joskus vaikea saada virka-apua valvontakäynneille. Rajavartiolaitoksen kanssa tehtävän yhteistyön laajentaminen voisi helpottaa valvonnan järjestämistä.

Salassapitosäännösten selkeyttäminen

Jotta yhteistyön laajentaminen viranomaisten välillä on mahdollista, tulisi tietojenvaihtoa koskevaa lainsäädäntöä selkeyttää. Salassapitosäännösten vaikutus viranomaisyhteistyöhön tuli tutkimuksessa korostetuimmin esille sosiaaliviranomaisen ja Kelan kanssa tehtävässä yhteistyössä. Ulkomaalaislupia käsittelevien viranomaisten sekä esitutkintaviranomaisten on vaikea saada tietoja sosiaalitoimesta ja Kelalta, koska asiakkuustietojen luovuttamista koskevat tiukat salassapitosäännökset. Olemassa oleva lainsäädäntö kuitenkin mahdollistaa tietojen saamisen ja luovuttamisen tietyissä tilanteissa, mutta säädökset ovat huonosti viranomaisten tiedossa. Tietojen luovuttamista ja saamista koskevat säädökset on kirjattu eri lakeihin, ja hajanaista kokonaisuutta on vaikea hallita. Tästä johtuen salassapitosäännösten soveltamisessa on vaihtelua, ja epäselvissä tilanteissa tietoja ei luovuteta jotta varmistetaan, ettei rikota lakia. Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevaa lainsäädäntöä tulisi selkeyttää ja ohjeistaa. Tavoitteena tulisi olla, että säännökset ovat kaikkien viranomaisten tiedossa, ja että niiden soveltaminen olisi yhtenäistä.

Kelan ja sosiaaliviranomaisen asiakkuuksiin liittyvät tiedot on syystä suojattu salassapitosäännöksillä, ja sosiaalitoimen asiakkaiden tietosuojaa ei tule heikentää ilman yleisesti hyväksyttäviä perusteita. Tällä hetkellä salassapitosäännökset kuitenkin osin estävät ulkomaalaislupien valvontaa. Jo aikaisemmin on esitetty, että sosiaaliviranomaisilla tulisi olla mahdollisuus ilmoittaa lupaviranomaiselle ulkomaalaisen toistuvasta toimeentulotuen nostamisesta (Sisäasiainministeriö 2012a; Sosiaali- ja terveysministeriö 2011). Myös tämän tutkimuksen perusteella muutos edesauttaisi lupien valvontaa mahdollistamalla oleskelulupien toimeentulosedellytyksen valvonnan.

Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevat säännökset nousevat toistuvasti esiin eri aihealueiden viranomaisyhteistyötä koskevissa tarkasteluissa. Useat selvitykset ja työryhmät ovat suosittaneet tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön selkeyttämistä sekä yhtenäisten ja selkeiden linjausten luomista säännösten soveltamiseen. Niin ikään on painotettu tietojenvaihtoa koskevan koulutuksen lisäämistä viranomaisille ja säännösten tuntemuk-

sen lisäämistä. Erityisesti salassapitosäännösten tulkinnan selkeyttäminen on ollut esillä sosiaalitoimen ja poliisin välisessä yhteistyössä. Jo vuonna 2007 sisäasiainministeriön julkaisemassa työryhmäraportissa *Vanhemmuus ja toimiva viranomaisyhteistyö* (Sisäasiainministeriö 2007) poliisin ja sosiaali- ja terveydenhuollon välisen tietojenvaihdon ongelmakohtina tunnustetaan salassapitolainsäädännön suuri määrä ja hajallaan olevat normit, sektorilainsäädäntöjen epäselvä kirjoittamistapa, sekä sektorilainsäädäntöjen erilaiset lähtökohdat tietojen vaihtoon. Samat ongelmat nousivat esiin myös kerjäläisiin liittyvän viranomaistoiminnan yhdenmukaistamista pohtineen työryhmän työssä (Sisäasiainministeriö 2008). Sektorikohtaisesti säädetyt salassapitolainsäädäntöpykälät aiheuttavat käytännön ongelmia lainsäädännön tulkinnassa. Toisen sektorin lainsäädännössä on kirjaus siitä, että viranomaisella *on oikeus saada tietoa*, kun taas toisen viranomaisen vastaavassa lainsäädännössä on kirjaus, että viranomainen *voi luovuttaa tietoa*. Erot säädösten kirjoittamistavoissa saavat aikaan normien välisen ristiriidan, jota lain soveltajan on vaikea ratkaista. Eri sektorien lainsäädännöllä on erilaiset lähtökohdat tietojen vaihtoon. Sovellettaessa säädäntöä katsotaan yleensä omista tehtävistä käsin, mikä aiheuttaa näkökulmaeroja oikeasta tulkinnasta. Lapsiin kohdistuvien väkivalta- ja hyväksikäyttöepäilyjen selvittämiseen liittyvää viranomaisyhteistyötä koskevassa haastattelututkimuksessa tuli myös esiin viranomaisten toive salassapitosäännösten tai niiden tulkinnan selkeyttämisestä (Ellonen 2010).

Viranomaisten välisen tietojenvaihdon ongelmat nousivat uutisotsikoihin asti keväällä 2012, kun kahdeksanvuotiaan tytön surma johti poliisitutkintaan lastensuojeluviranomaisten toiminnasta. Tapauksen jälkimainingeissa hallitus asetti useita työryhmiä selvittämään viranomaistoiminnan sekä lainsäädännön toimivuutta. Sisäministeriö teetti myös selvityksen Suomessa vuosina 2003–2012 tapahtuneiden perhe- ja lapsisurmien taustoista (Sisäasiainministeriö 2012c). Selvityksessä todetaan, että lainsäädäntöä tulisi kehittää vastaamaan muuttuvan yhteiskunnan uudenlaisia toimintamalleja ja viranomaisyhteistyötä. Selvityksessä nostetaan erityisesti esille salassapitosäännökset. Selvityksen pohjalta laadittiin toimeenpanosuunnitelma perhe- ja lastensurmien ennaltaehkäisemiseksi. Yhtenä toimenpiteenä sisäasiainministeriö asetti työryhmän, joka selvittää viranomaisten välisen tietojenvaihdon toimivuutta perhe- ja lapsisurmatapauksissa. Työryhmän toimikausi on 4.3.–31.12.2013.

Aikaisemmissa selvityksissä on huomioitu sama seikka kuin tässä, laittoman maahanmuuton torjunnan viranomaisyhteistyötä koskevassa tutkimuksessa. Poliisin ja sosiaalitoimen tietojenvaihtoa ohjaava lainsäädäntö pääsääntöisesti sallii yhteistyön viranomaisten välillä, osa pykälistä jopa velvoittaa viranomaisia tietojenvaihtoon. Tietojenvaihtoon liittyvät ongelmat

poliisin ja sosiaalitoimen välillä eivät siten johdu varsinaisesti lainsäädännöstä vaan sen tulkinnasta. Salassapitolainsäädännön suuri määrä, hajanaisuus ja kirjoittamistapa tekevät kokonaisuuden hallitsemisesta vaikeaa. (Ellonen 2010; Sisäasiainministeriö 2007; 2008.) Tämä aiheuttaa epätietoisuutta säädösten sisällöstä, vaihtelua säädösten soveltamisessa, varovaisuutta ja joissain tapauksissa esteitä viranomaisten väliselle yhteistyölle.

Koulutus

Laittoman maahanmuuton torjunnan viranomaisyhteistyön kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi tarvitaan säännöllisin väliajoin järjestettäviä koulutustilaisuuksia. Haastatteluisa parhaimpina mainittiin poikkihallinnolliset viranomaistahojen yhteiset koulutukset, joissa käsitellään tiettyä ulkomaalaistee-maa usean viranomaisen työn kannalta. Tilaisuuksien kautta voidaan kehittää laittoman maahanmuuton aiheen ja toisen viranomaisen roolin tuntemusta sekä esimerkiksi yhtenäisiä käytäntöjä salassapitosäännösten soveltamisessa.

Koulutustilaisuudet mahdollistavat myös tutustumisen yhteistyöviranomaisiin, ja edesauttavat siten kontaktien syntymistä ja konkreettista yhteistyötä. Haastateltavat kokivat että viranomaisten yhteisiä koulutustilaisuuksia voitaisiin järjestää nykyistä useammin. Samoin tulisi varmistaa viranomaisten mahdollisuudet osallistua koulutuksiin. Ulkomailla työskentelevien edustustojen virkailijoiden koulutuksessa voitaisiin mahdollisesti hyödyntää videoneuvotteluyhteyksiä nykyistä enemmän, joiden avulla myös poikkihallinnolliset koulutustilaisuudet ovat mahdollisia. Yhteisten koulutustilaisuuksien merkitys yhteistyön kehittämisessä on havaittu myös aikaisemmissa kehittämisprojekteissa (esim. Hirvonen 1999). Toinen haastatteluisa esille tullut hyvä käytäntö on virkamiesvaihto, jossa viranomainen siirtyy määrätyksi ajaksi työskentelemään toiseen samaan prosessiin liittyvään viranomaistahoon.

Poliisin ulkomaalaisasioiden koulutuksen puute nousi tutkimuksessa esille sekä poliisimiesten itsensä mainitsemana että yhteistyöviranomaisen haastatteluisa. Haastateltavat kokivat, ettei paikallispoliisilla usein ole riittävästi osaamista ulkomaalaisasioihin. Koulutuksen järjestämiseen tulisi kiinnittää huomiota ja varmistaa siihen tarvittavat resurssit. Ulkomaalaisvalvonnan, -tutinnan ja lupa-asioiden merkitys tulee tulevana vuosina lisääntymään, ja on tärkeää että poliisilla on näihin tehtäviin tarvittavaa osaamista koko valtakunnan alueella. Yhtälö ei ole helppo, sillä poliisin toimintakenttä on laaja. Toisin kuin esimerkiksi Rajavartiolaitoksella tai Maahanmuuttovirastossa joissa pääasiallinen toimenkuva on maahanmuuttoasioissa, ulkomaalaisasiat ja laittoman maahanmuuton torjunta ovat yksi osa poliisin moninaisia tehtäviä. Osaamistarpeita on paljon, ja niihin pitää vastata rajallisilla resursseilla. Ulkomaalaisasioiden rooli poliisin tehtävissä tulee kuitenkin todennäköisesti kasvamaan. Jos halutaan toimia ennakkoon ja varmistaa ul-

komaalaistehtävien menestyksekkäs hoitaminen tulevina vuosina, osaamisen lisäämiseen tulisi panostaa tässä vaiheessa.

Toiminnan ohjaus ja suunnittelu

Viranomaistoiminnan ohjauksella sekä yleisillä valtakunnallisilla linjauksilla pyritään siihen, että käytännöt ovat yhtenäiset ja että säädöksiä sovelletaan yhteisen linjan mukaan viranomaisten eri toimipisteissä. Haastattelujen perusteella ulkomaalaisasioihin liittyvässä viranomaistyössä on tarve vahvemmalle ja ajantasaiselle ohjaukselle. Haastateltavat mainitsivat yhteistyöviranomaisten vaihtelevista käytännöistä, mikä hankaloittaa heidän omaa osuuttaan prosessissa sekä haittaa yhteistyötä. Erityisesti lupaprosesseissa yhtenäiset käytännöt ovat tärkeitä, sillä lupaprosessien ketjuihin liittyy usean viranomaisen tehtäviä. Asian siirtyessä toiselle viranomaiselle jatkokäsittelyyn edellisen viranomaisen tekemä työ vaikuttaa toisen viranomaisen mahdollisuuksiin tehdä työnsä. Vaihtelevat käytännöt aiheuttavat lisätyötä, hidastavat prosesseja sekä heikentävät yhteistyön laatua.

Toimintatapojen yhtenäistämisen tarve tuotiin esille työlupayksiköiden, ulkomaanedustustojen, sosiaalitoimen sekä poliisin kohdalla. Työlupayksiköissä on ollut vaihtelua selvitysten tarkkuudessa ja käsittelyajoissa eri toimipisteiden välillä. Ohjausta vahvistamalla linjaa voitaisiin saada yhtenäisemmäksi. Edustustojen kohdalla haasteena on edustustojen hyvin erilaiset toimintamaat. Edustustoissa on myös suuria kokoeroja esimerkiksi virkailijoiden määrän perusteella tarkasteltuna, ja maahanmuuttoasioiden rooli edustustojen tehtävien kokonaisuudessa vaihtelee edustustosta riippuen. Sosiaalitoimessa puolestaan on ulkomaalaisasioihin liittyen salassapitosäännöksiä soveltamisessa toimipiste- ja virkailijakohtaista vaihtelua.

Erityisesti vaihtelevat käytännöt tuotiin esille poliisin kohdalla. Ulkomaalaisasioiden hoitamisessa, kuten esimerkiksi lupien vireillepanossa sekä hakijoiden kuulemisissa on variaatiota poliisilaitosten välillä. Joillain laitoksilla tehtävät hoidetaan hyvin perusteellisesti, toisilla taas olisi runsaasti kehittämistä. Vaihtelevat käytännöt heijastuvat varsinkin Maahanmuuttoviraston ja poliisin väliseen yhteistyöhön. Kyse on todennäköisesti osittain edellä käsitellystä koulutuksen tarpeesta poliisissa. Haastatellut poliisit toivat kuitenkin esille myös ulkomaalaisasioihin liittyvien valtakunnallisten linjausten ja ohjeistusten vähäisyyden. Yleiset linjaukset ja toimintaa koskevat ohjeistukset tulevat poliisilaitoksille Poliisihallitukselta. Haastattelujen perusteella ohjausta tulisi ulottaa nykyistä enemmän laitoksilla tehtävään työhön. Koko organisaatiota koskevat linjaukset toimivat laitoksilla tehtävän työn selkärangana. Laitosten tulisi saada uusissa eteen tulevissa ongelmatilanteissa linjaus poliisin yleisestä menettelytavasta. Tällä hetkellä linjauksen saamiseen ei voi luottaa.

Analyysitiedon hyödyntäminen

Poliisissa tutkinnan puolella koettiin suurena ongelmana sellaisen ajantasaisen analyysitiedon puute, jonka avulla laittoman maahanmuuton torjuntatoimia voitaisiin suunnitella. Operatiivista toimintaa tukevaa laittoman maahanmuuton analyysitoimintaa ei poliisiin puolella kuitenkaan juuri tehdä. Rajavartiolaitos kerää ja analysoi laittomaan maahanmuuttoon liittyvää tilanne- ja ennakkotietoa, ja seuraa tarkasti ajantasaista tilannetta. Rajavartiolaitos myös käyttää analyysitietoa hyväksi valvonta- ja tutkintatoimien kohdentamisessa. Suomen viranomaisia toimii myös kolmansissa maissa. Heillä on tietoa lähtö- ja kauttakulkumaissa havaituista laittomaan maahanmuuttoon liittyvistä ilmiöistä, joilla saattaa olla vaikutuksia Suomeen. Tieto ei näytä kulkeutuvan poliisin operatiiviseen toimintaan asti, ainakaan tarvittavan nopeasti. Rajavartiolaitos ei jaa systemaattisesti tilannetietoa sisämaan ulkomaalaisvalvonnasta vastaavan poliisin kanssa. Edustustoissa havaituista laittomaan maahanmuuttoon liittyvistä tapahtumista välitetään tietoa ulkoasiainministeriöön, sekä Rajavartiolaitoksen ulkomailla toimivat yhdyshenkilöt toimittavat lähtömaatietao oman organisaationsa sisällä.

Laittomaan maahanmuuttoon liittyvän tilanne- ja analyysitiedon keräämistä ja hyödyntämistä voisi kehittää edelleen laittoman maahanmuuton torjunnan kokonaisuuden näkökulmasta. Viranomaistoiminta pohjautuu perinteisesti sektorijatteluun, jonka mukaisesti kukin viranomaistaho tarkastelee yhteistäkin ongelmaa oman toimintansa näkökulmasta. Viranomaisten tehtävät on määritelty laissa ja erotettu toisistaan, mutta myös viranomaiset itse ylläpitävät rajoja viranomaistoimintojen välillä. Omaan toimialaan kuuluvia tehtäviä sekä tietoa myös puolustetaan osittain sen vuoksi, että halutaan pitää oma organisaatio tarpeellisena myös vastaisuudessa, jotta tehtävät eivät siirry muille tahoille. Kerättyä tietoa käsitellään tällöin yksittäisen viranomaistahon omaisuutena. Tiedon yhteinen hyödyntäminen haastaa perinteisen näkökulman viranomaistoiminnasta. Tietoa tarkastellaan tällöin yhteisen prosessin näkökulmasta erillisten viranomaistehtävien näkökulman sijaan. Toisaalta viranomaisorganisaatioiden rajat eivät saa tulla liian läpinäkyviksi jotta kansalaisten oikeusturva ei vaarannu. (Puonti 2004.) Laittoman maahanmuuton torjunnan vaikuttavuuden sekä resurssien tehokkaan käytön kannalta olemassa olevaa, kerättyä ja analysoitua tietoa kannattaisi hyödyntää mahdollisimman laajasti, myös organisaatorajojen yli.

Lähtö- ja kauttakulkumaissa toimivien viranomaisten hyödyntäminen

Edustustojen rooli laittoman maahanmuuton torjunnan ensilinjassa on tärkeä. Edustustojen riittävästä resurssista tulisi huolehtia, jotta esimerkiksi viisu-

mihakemusten käsittelyyn ja asiakirjojen tarkastamiseen voidaan tulevaisuudessaakin paneutua kunnolla. Yksi keino on viisumin hakemiseen liittyvien teknisten tehtävien ulkoistaminen. Samoin tulee varmistaa edustustojen henkilökunnan koulutus. Edustustoissa kaivattiin yhteisiä palavereja Suomessa toimivien viranomaisten kanssa videoneuvotteluyhteyksien kautta. Hyödyllisimpinä on koettu koulutukset, joissa paneudutaan tiettyyn, maahanmuuttoon liittyvään aihealueeseen. Edustustojen tehtävien priorisointi ja tarjottavan koulutuksen tärkeys on huomioitu myös Laittoman maahantulon vastaisessa toimintaohjelmassa (Sisäasiainministeriö 2012a).

Yhdyshenkilötoiminta on hyvin tärkeää laittoman maahanmuuton torjunnassa. Toimintaan tulisi panostaa myös vastaisuudessa ja lähettää yhdyshenkilöitä tukemaan edustustojen työtä. Viranomaisten yhteisessä ILO-yhdyshenkilötoiminnassa on vielä kehittämistä, jotta kaikki toiminnan rahoitukseen osallistuvat viranomaistahot saavat toiminnasta tarvitsemansa hyödyn.

Kuten edellä tuotiin esille, edustustoissa olevaa tietoa lähtömaiden tapahtumista ja laittoman maahanmuuton yrityksistä voisi hyödyntää paremmin. Tällä hetkellä tiedon välitys ei ole kovin organisoitua, ja joissain tapauksissa saattaa olla yksittäisestä virkailijasta kiinni, saavuttaako tieto esimerkiksi poliisiin tai ulkoasiainministeriön Suomessa. Edustustoista saatavan tiedon avulla voitaisiin arvioida laittoman maahanmuuton tilanteen kehittymistä Suomessa sekä kohdistaa torjuntatoimia. Samoin yhdyshenkilöiltä saatavaa tietoa voisi hyödyntää enemmän poliisin toiminnassa Suomessa. Tällä hetkellä poliisi saa yhdyshenkilöiltä tukea yksittäisiin tutkintoihin, mutta ajantasaista tietoa asemapaikkamaan tapahtumista ja niiden kytköksistä laittomaan maahanmuuttoon ei välity operatiiviseen toimintaan. Yhdyshenkilöt välittävät tilannetietoa Rajavartiolaitokselle, ja tämän tiedon jakamista tarvittavilta osin tietyille poliisin yksiköille voisi miettiä. Tilanne- ja analyysitieto olisi hyödyksi sisämaan ulkomaalaisvalvonnan kohdentamisessa.

Haasteista huolimatta laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyvässä viranomaisyhteistyössä on myös paljon toimivia käytäntöjä, ja pääasiassa käytännön yhteistyö sujuu hyvin. Erityisen hyvänä piirteenä haastateltavat mainitsivat, että eri viranomaistahot voivat olla yhteydessä matalalla kynnyksellä ilman byrokratian kiemuroita. Suorat suhteet viranomaistahojen välillä sekä viranomaisten tiivis yhteistyö on aikaisemmassa tutkimuksessa liitetty suomalaisen hallinnon matalaan kynnykseen, ja niitä voidaan pitää suomalaisen viranomaistyön erityispiirteinä. Matalan kynnyksen viranomaisyhteistyössä pyritään saamaan kaikki oleelliset toimijat vaikuttamaan lopputulokseen ilman että tieto suodattuisi tai muuttuisi hierarkiassa kulkiaan. (Heusala ym. 2008.)

Musta tuntuu, että kyllä kaikkien toimijoiden [...] kesken vallitsee aika hyvä yhteisymmärrys siitä tavoitteesta ja siitä, että mitä halutaan tehdä. Ja viranomaisyhteistyöhän on hirveän laajaa, sekä käytännön tasolla että sitten siellä korkeammalla tai teoreettisemmalla tasolla. Joka paikassa tehdään tosi paljon, ja tämä on mun mielestä myös juurikin se Suomen vahvuus verrattuna muihin maihin. Että aika matalalla kynnyksellä voi olla yhteydessä toisiin viranomaisiin (Migri)

Vaikka viranomaisyhteistyötä on usean tahon välillä ja kokonaisuus on laaja, ovat haasteelliset piirteet kuitenkin niitä, jotka näkyvät ja vaikuttavat jokapäiväisessä viranomaisyhteistyössä. Näihin haasteisiin vastaamalla yhteistyötä on mahdollista kehittää sekä huolehtia siitä, että laittoman maahanmuuton torjunta pysyy Suomessa hyvällä tasolla. Tässä tutkimuksessa korostuu Suomessa toimivien viranomaisten näkökulma. Tulevassa tutkimuksessa voitaisiin puolestaan kartoittaa laajemmin lähtö- ja kauttakulkumaissa toimivien viranomaisten näkemystä laittoman maahanmuuton torjuntaan ja siihen liittyvään viranomaisyhteistyöhön. Esimerkiksi yhdyshenkilöiden kokemusten kautta voitaisiin saada erilaista näkemystä toiminnan kehittämiseen.

LÄHTEET

- Alastalo, M. & Åkerman, M. 2010. Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa J. Ruusuvaori, P. Nikander & M. Hyvärinen (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino. 372–392.
- Asa, R. 2011. Hyvät käytänteet laittoman maahanmuuton vähentämiseksi. Helsinki: Euroopan muuttoliikeverkosto.
- Carling, J. & Hernández-Carretero, M. 2011. Protecting Europe and protecting migrants? Strategies for managing unauthorized migration from Africa. *The British Journal of Politics and International Relations* 13, 42–58.
- Carrera, S. & Merlino, M. (eds.) 2010. Assessing EU policy on irregular immigration under the Stockholm programme. Brussels: Centre for European policy studies.
- Düvell, F. 2011. Paths into irregularity: The legal and political construction of irregular migration. *European Journal of Migration and Law* 13, 275–295.
- Ellonen, N. 2010. Viranomaisyhteistyö lapsiin kohdistuvien väkivalta- ja hyväksikäyttöepäilyjen selvittämisessä. Teoksessa S-M. Humppi & N. Ellonen. Lapsiin kohdistuva väkivalta ja hyväksikäyttö. Tapausten tunnistaminen, rikosprosessi ja viranomaisten yhteistyö. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 40. Tampere. 192–248.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 2001. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino
- Euroopan komissio 2013. Euroopan komission internetsivut, Irregular migration. <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/irregular-immigration/index_en.htm> (Luettu 25.9.2013).
- Euroopan muuttoliikeverkosto 2011. Viisumipolitiikka maahanmuuton väljänä. Helsinki: Euroopan muuttoliikeverkosto.
- Euroopan unioni 2002. Plan for the Management of the External Borders of the Member States of the European Union. 9834/1/02 FRONT 55 CO-MIX 392 REV 1. Bryssel: Euroopan unioni. Saatavilla: <<http://www.refworld.org/docid/3f4e3c51d.html>> (Luettu 21.8.2013).
- Euroopan unioni 2008. Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus, 13440/08. Bryssel: Euroopan unionin neuvosto. Saatavilla: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fi/08/st13/st13440.fi08.pdf>> (Luettu 21.8.2013).
- Heusala, A-L., Lohiniva, A. & Malmi, A. 2008. Samalla puolella – eri puolilla rajaa. Rajaturvallisuuden edistäminen Suomen ja Venäjän viranomaisyhteistyönä. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 30. Tampere.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2011. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytöntö. Helsinki: Gaudeamus

- Hirvonen, M. 1999. Viranomaisyhteistyön kehittäminen. Selvityshankkeen loppuraportti. Valtiovaraministeriön työryhmämuistioita 26. Helsinki.
- Juvonen, A-M. 2012. Maahanmuuton juridiikkaa. Käytännön käsikirja. Helsinki: Edita Publishing.
- Kuoppamäki, S-M. 2011. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen turvapaikkamenettelyt ja viranomaisyhteistyö. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 92. Tampere.
- Laapio, M-L. 2005. Poliisi ja perheväkivalta. Tapaustutkimus poliisin toimintakulttuurista ja viranomaisverkostosta. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 24. Espoo.
- Lehti, M. & Aromaa, K. 2002. Naiskauppa, laitton siirtolaisuus ja Suomi. Nykytilanne, lainsäädäntö ja tutkimuslähteet. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 186. Helsinki.
- Lohiniva, A. 2008. ”Mistä se oikea partneri löytyy?”. Selvitys suomalaisvenäläisestä viranomaisyhteistyöstä talousrikosten torjunnassa ja tutkinnassa – Suomen keskusrikospoliisin näkökulma. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 70. Tampere.
- Maahanmuuttovirasto 2012. Turvapaikan hakeminen. Kaaviokuva. <http://www.migri.fi/download/15993_turvapaikkahakemus.pdf> (Luettu 13.5.2013).
- Maahanmuuttovirasto 2013a. Maahanmuuttoviraston internetsivut. Maahanmuuttoasioiden vastuunjako. <http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/maahanmuuttoasioiden_vastuunjako> (Luettu 13.5.2013).
- Maahanmuuttovirasto 2013b. Oleskelulupa Suomeen. Muut kuin EU/ETA-kansalaiset. <http://www.migri.fi/download/16425_oleskelulupa.fi.pdf> (Luettu 13.5.2013).
- Maahanmuuttovirasto 2013c. Maahanmuuttoviraston internetsivut. Tietoa virastosta. <http://www.migri.fi/tietoa_virastosta> (Luettu 14.5.2013).
- Nordström, R. 2007. Hyvät käytännöt, Länsi-Suomen merivartiosto. Teoksessa Viranomaisyhteistyö – Hyvät käytännöt. Pelastusopiston julkaisuja 1. Kuopio. 55–57.
- Puonti, A. 2003. Collaboration as a learning challenge: Constructing a common understanding between police officers and tax inspectors. Police Practice and Research: An International Journal, 4 (2), 131–147.
- Puonti, A. 2004. Learning to work together. Collaboration between authorities in economic-crime investigation. Helsinki: Hakapaino.
- Sisäasiainministeriö 2007. Vanhemmuus ja toimiva viranomaisyhteistyö. Sisäasiainministeriön julkaisuja 45. Helsinki.
- Sisäasiainministeriö 2008. Katukerjääminen ja viranomaisyhteistyö. Sisäasiainministeriön julkaisuja 21. Helsinki.

- Sisäasiainministeriö 2010. Turvallinen ja moniarvoinen Suomi – sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto 2020. Sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2020. Sisäasiainministeriön julkaisuja 25. Helsinki.
- Sisäasiainministeriö 2011. Tiivistelmä ulkorajarahaston monivuotisesta kansallisesta ohjelmasta vuosille 2007–2013. Helsinki: Sisäasiainministeriö. <http://www.intermin.fi/download/14249_ulkorajarahasto_tiivistelmä_monivuotinen_ohjelma_2007_2013.pdf> (Luettu 15.5.2013).
- Sisäasiainministeriö 2012a. Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2012–2015. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 37. Helsinki. Saatavilla: <http://www.intermin.fi/download/38506_372012_Lama_toimenpideohjelma_web.pdf> (Luettu 13.5.2013).
- Sisäasiainministeriö 2012b. Laittoman maahantulon arviointiraportti vuosi 2011 ja laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman 2010–2011 loppuraportti. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Sisäasiainministeriö 2012c. Selvitys perhe- ja lapsensurmien taustoista vuosilta 2003–2012. Sisäasiainministeriön julkaisuja 35. Helsinki.
- Sisäasiainministeriö 2013. Laittoman maahantulon arviointiraportti 2012. Poliisihallituksen julkaisusarja 1. Helsinki. Saatavilla: <[http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/DAC0F233E9FF27E6C2257B59004514C1/\\$file/laitonmaahantulo_poliisihallinto.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/DAC0F233E9FF27E6C2257B59004514C1/$file/laitonmaahantulo_poliisihallinto.pdf)> (Luettu 13.5.2013).
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2011. Ulkomaalaisille maksettavan toimeentulotuen käsittelyä koskevien menettelytapojen selkeyttäminen. ULMA-työryhmä -työryhmäraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Tholen, B. 2010. The changing border: developments and risks in border control management of Western countries. *International Review of Administrative Sciences* 76 (256), 259–278.
- Työ- ja elinkeinotoimisto 2013a. Uudenmaan TE-toimisto, työlupa-asiat. <<http://toimistot.te-palvelut.fi/uusimaa-tyolupa-asiat>> (Luettu 4.10.2013).
- Työ- ja elinkeinotoimisto 2013b. Työ- ja elinkeinotoimiston internetsivut. Lupa-asioita käsittelevät työ- ja elinkeinotoimistot. <http://www.te-palvelut.fi/mol/fi/02_tyosuhteet_ja_lait/02_ulkom_suomessa/00_luvat/03_muut_maat/01_toimistot/index.jsp> (Luettu 4.10.2013).
- Ulkoasiainministeriö 2013. Ulkoasiainministeriön internetsivut. Viisumin tarve ja Suomen hyväksymät matkustusasiakirjat. <<http://www.formin.fi/public/default.aspx?nodeid=15720>> (Luettu 30.9.2013).
- Valtioneuvoston kanslia 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: <<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>> (Luettu 4.6.2013).

Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia
(ISSN 1455-8262)

Vesa Huotari & Matti Vuorensyrjä: *Henkilöstön työhyvinvointi, johtaminen ja organisaatioilmasto. Poliisin henkilöstöbarometri kehittämisen välineenä.* 41/2011. 40,70 €.

Sanna-Mari Humppi & Noora Ellonen: *Lapsiin kohdistuva väkivalta ja hyväksikäyttö. Tapausten tunnistaminen, rikosprosessi ja viranomaisien yhteistyö.* 40/2010. 40,70 €

Mirkka Kreuz: *Terrorismin torjunta Suomessa.* 39/2010. 40,70 €

Arno Tanner & Laura Koivisto-Khazaal: *Maahanmuutto- ja ulkomaalaisviranomaiset mediassa. Näkyvyys, viestinnän laatu ja osallistuminen keskusteluun.* 38/2009. 23,10 €

Matti Vuorensyrjä: *Tulos- ja kehityskeskustelujen arviointi ja kehittäminen poliisihallinnossa.* 37/2009. 16,50 €

Petri Rainiala: *Tiedottajan käyttö poliisin tiedonhankintamenetelmänä.* 36/2009. 23,10 €

Erkki Hämäläinen: *Eurooppalaistuva lainvalvonta: Euroopan unionin järjestäytyneen rikollisuuden torjuntapolitiikan toteutuminen Suomessa.* 35/2009. 27, 50 €

Terhi Hakamo, Kirsi Jauhiainen, Anne Alvesalo & Erja Virta: *Talousrikokset rikosprosessissa.* 33/2009. 40,70 €

Outi Roivainen & Elina Ruuskanen: *Laki ja järjestys? Poliisien ja kaupunkilaisten näkemyksiä järjestyslaista sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnasta.* 32/2008. 23,10 €

Anna Vanhala: *Piiri pieni pyörii. Poliisipäälliköiden ammatti-identiteetti ja työelämäkerrat.* 31/2007. 16,50 €

Anna-Liisa Heusala, Anja Lohiniva & Antti Malmi: *Samalla puolella – eri puolilla rajaa. Rajaturvallisuuden edistäminen Suomen ja Venäjän viranomaisyhteistyönä.* 30/2008. 25,30 €

**Poliisiammattikorkeakoulun raportteja
(ISSN 1797-5743)**

Jouni Perttula: *Kolmas sektori turvallisuuden osatekijänä*. 107/2013. 16,50€

Matti Vuorensyrjä & Leena Ranta: *Poliisin perustutkintokoulutuksen vaikuttavuusarviointi*. 106/2013. 27,50€

Terhi Kankaanranta & Vesa Muttilainen: *Talousrikostutkinta poliisissa vuonna 2011*. 105/2013. 16,50€

Jenni Niemi & Iina Sahramäki: *Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2011*. 104/2012. 16,50 €

Noora Ellonen: *Kurin alaiset – Lasten ja vanhempien välisten ristiriitojen ratkaiseminen perheissä*. 103/2012. 27,50 €

Risto Honkonen & Vesa Muttilainen: *Poliisin toimintaympäristö. Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012*. 102/2012. 23,10 €

Tomi Lintonen, Sanna Rönkä, Elina Kotovirta & Anne Konu: *Huumeet Suomessa 2020 -ennakointitutkimus*. 101/2012. 16,50 €

Anna Leppänen & Vesa Muttilainen: *Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus Suomessa 2007–2010*. 100/2012. 16,50 €

Jouni Perttula: *Pirkanmaan turvallisuusklusteri? Esiselvitys hankkeen toteutettavuudesta*. 99/2012. 16,50 €

Matti Vuorensyrjä: *Poliisihenkilöstön työkyky ja työssä jaksaminen*. 98/2012. 27,50 €

Kristiina Haraholma: *Poliisin hallintorakenneuudistus*. 97/2011. 27,50 €

Matti Vuorensyrjä: *Poliisin perustutkintokoulutuksen vaikuttavuus*. 96/2011. 16,50 €.

Jenni Niemi: *Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2010*. 95/2011. 11,00 €

Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat (ISSN 1455-8270)

Noora Ellonen (toim.): *Rikostutkinta lapsiin kohdistuvissa väkivalta- ja seksuaalirikoksissa*. 20/2013. 23,10 €

Antti Laakso: *Poliisisanasto suomi–venäjä*. 19/2013. 23,10 €

Kimmo K. Kiiski: *Poliisin rooli kuolemansyyntutkinnassa*. 18/2009.
2. uudistettu painos. 23,10 €

Johan Boucht & Dan Frände; suom. Markus Wahlberg: *Suomen rikosoikeus. Rikosoikeuden yleisten oppien perusteet*. 17/2008. 23,10 €

Reima Kukkonen: *Keinotekoisista varallisuusjärjestelyistä ulosotossa ja velallisen rikoksissa*. 16/2007. 16,50 €

Risto Honkonen & Nora Senvall (toim.): *Poliisin johtamista kehittämässä*. 15/2007. 16,50 €

Janne Häyrynen & Tero Kurenmaa: *Arvopaperimarkkinarikokset*. 14/2006. 16,50 €

Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia (ISSN 2341-6394)

Vesa Huotari (toim.): *Researching the Police in the Nordic Countries – Proceedings from the Fourth Nordic Police Research Seminar* 3/2013. Maksuton sähköinen julkaisu.

Tero Tihveräinen: *Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2012*. 2/2013. Maksuton sähköinen julkaisu.

Johanna Lätti: *Poliisiammattikorkeakoulu 2013 – Opiskelijabarometri*. 1/2013. Maksuton sähköinen julkaisu.

Kaikki Poliisiammattikorkeakoulun julkaisut löytyvät osoitteesta
www.polamk.fi/julkaisusarjat



Poliisiammattikorkeakoulu

Tutkimus kartoittaa laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyvää viranomaisyhteistyötä Suomessa. Laittomalla maahanmuutolla viitataan ulkomaalaisen maahan tuloon ja maassa oleskeluun ilman määrättyjä asiakirjoja. Tarkastelun kohteina ovat konkreettisen viranomaistoiminnan yhteistyö ja tietojenvaihto sekä niihin liittyvät haasteet. Tulokset toimivat tukena yhteistyön kehittämiseksi.

Tutkimus perustuu viranomaishaastatteluihin, jotka toteutettiin vuonna 2013. Haastateltavina oli poliisin, Rajavartiolaitoksen, Maahanmuuttoviraston, Suomen ulkomaanedustustojen, työ- ja elinkeinotoimistojen työlupayksiköiden, aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden, sosiaali-toimen sekä Kelan edustajia. Haastattelut toteutettiin neljällä paikkakunnalla eri puolilla Suomea.

