

Rajaturvallisuus, ihmiskaupan estäminen ja laittoman maahantulon torjunta

Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun
osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti

SISÄASIAINMINISTERIÖ 31.3.2008
JULKINEN 15.4.2008

JOHDANTO

Valtioneuvosto asetti 29.8.2007 hankkeen valmistelemaan sisäisen turvallisuuden ohjelmaa. Asettaminen perustui pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan 15.4.2007, jossa päätettiin seuraavaa: Hallitus määrittää sisäisen turvallisuuden tavoitteet ja toimenpiteet poikkihallinnollisesti sisäisen turvallisuuden ohjelmassa. Ohjelman painopistettä laajennetaan merellisiin suuronnettomuuksiin ja ympäristötuhojen torjuntaan, asumisen turvallisuuteen, järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan, ääriliikkeiden nousun estämiseen, terrorismin torjuntaan, lähisuhdeväkivallan vähentämiseen sekä laittoman maahantulon ja ihmiskaupan estämiseen.

Asettamis päätöksessä asetettiin yhteensä seitsemän asiantuntijaryhmää valmistelemaan aineistoa sisäisen turvallisuuden ohjelman pohjaksi. Lopullisesta ehdotuksesta sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi vastasivat hankkeen johtoryhmä ja ohjausryhmä.

Tämä raportti on sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelussa mukana olleen yhden asiantuntijaryhmän työn loppuraportti. Loppuraportin sisällöstä vastaa asiantuntijaryhmä eikä sitä ole käsitelty sisäisen turvallisuuden ohjelman ohjaus- tai johtoryhmässä.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmaan liittyvää aineistoa laajemmin on nähtävissä verkkosivuilla osoitteessa <http://www.intermin.fi/sisainturvallisuus>.

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto	3
1.1 Asiantuntijaryhmän toimeksianto ja työn taustaa	3
1.2 Toiminnan taustaa ja määritelmiä	4
2. Nykytila ja kehityssuunnat	7
2.1 Rajaturvallisuus ja laiton maahantulo – nykytila	7
2.2 Ihmiskauppa – nykytila	11
2.3 Tullivarmuus – nykytila	14
2.4 Keskeiset kehitystekijät	15
3. Strategiset linjaukset	20
4. Tavoitteet	21
5. Toimenpiteet	22
6. Tunnusluvut ja mittarit	24
7. Yhteistyörakenteiden kehittäminen	25
8. Resursointi	26
LIITE: Toimenpide-ehdotusten erittely	27

1. Johdanto

1.1 Asiantuntijaryhmän toimeksianto ja työn taustaa

Valtioneuvosto asetti 29.8.2007 hankkeen laatimaan sisäisen turvallisuuden ohjelman vuosille 2008–2011. Hanke on jatkoa vuoden 2004 ensimmäiselle sisäisen turvallisuuden ohjelmalle ja sen tarkoituksena on määrittää sisäisen turvallisuuden keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet poikkihallinnollisesti. Ohjelman asia-aineiston valmistelu jaettiin seitsemälle asiantuntijaryhmälle. Rajaturvallisuutta, ihmiskaupan estämistä, laittoman maahantulon torjuntaa ja tullivarmuutta käsittelevän asiantuntijaryhmän tehtävänä oli määrittää osaltaan poikkihallinnolliset strategiat, tavoitteet ja toimenpiteet, joilla yhteiskunnan turvallisuutta parannetaan ja rikosten torjuntaa tehostetaan. Lisäksi tuli määrittellä keskeisten yhteistyörakenteiden ja resursoinnin tarpeet sekä tarvittavat tunnusluvut ja mittarit. Tavoitteiden toteutumisen arviointi ulotettiin vuodelle 2015 saakka.

Toimeksiannon mukaisesti asiantuntijaryhmän loppuraportin ensimmäinen osa käsittää aihepiirin käsitelmääritelmät sekä toimintaympäristön ja uhkien kuvauksen. Raportin toinen osa käsittää strategiset linjaukset, tavoitteet, toimenpiteet, yhteistyörakenteiden kehittämisen ja resursointitarpeet rajaturvallisuuden ja tullivarmuuden ylläpitämiseksi, ihmiskaupan estämiseksi ja laittoman maahantulon torjumiseksi. Lisäksi raportissa on määritetty tunnusluvut ja mittarit edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamisen mittaamiseksi.

Raportin valmistelussa on huomioitu Euroopan unionin ja kansainvälisen yhteistyön vaikutukset kansalliseen toimintaan sekä hallituksen ja eri hallinnonalojen toimintasuunnitelmat. Raportin keskeiset strategiset linjaukset, tavoitteet ja toimenpiteet sivuavat ja ovat jatkoa ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman päätelmille. Keskeisinä kehittämistoimenpiteinä ovat tehokkaan ulkoraja- ja tullivalvonnan ylläpitäminen, sisärajatarkastusten poistumista kompensoivan ulkomaalaisvalvonnan tehostaminen sekä kansallisen ja kansainvälisen poikkihallinnollisen yhteistoiminnan ja sen rakenteiden kehittäminen uhkia ennalta ehkäisevästi Euroopan unionin neliportaisen rajaturvallisuusjärjestelmän periaatteiden mukaisesti. Tämä käsittää myös laittoman maahantulon ja ihmiskaupan estämisen, joihin tämän ohjelman käsittelyä on laajennettu.

Asiantuntijaryhmän jäseninä toimivat seuraavat henkilöt:

Prikaatikenraali Mikko Kirjavainen, sisäasianministeriö / Rajavartiolaitos (puheenjohtaja)

Maahanmuuttojohtaja Tuomo Kurri, sisäasiainministeriö (varapuheenjohtaja)

Poliisitarkastaja Per Ehrstén, sisäasiainministeriö

Ylitarkastaja Anne Hujala, sosiaali- ja terveysministeriö

Lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö

Toiminnanjohtaja Jaana Kauppinen, Pro-tukipiste

Ylitarkastaja Berit Kiuru, Maahanmuuttovirasto (sihteeri)

Ylitarkastaja Katriina Laitinen, sisäasiainministeriö / Rajavartiolaitos

Johtaja Jyrki Linna, Tulli

Everstiluutnantti Erkki Matilainen, sisäasiainministeriö / Rajavartiolaitos (sihteeri)

Valtionsyyttäjä Leena Metsäpelto, Valtakunnansyyttäjänvirasto

Neuvotteleva virkamies Ismo Mäenpää, valtionvarainministeriö

Ylitarkastaja Harri Sivula, sisäasiainministeriö

Rikosylikomisario Jaakko Sonck, Keskusrikospoliisi

Hallinnollinen ulkoasiainsihteeri Timo Täyrynen, ulkoasiainministeriö

Johtaja Jaana Vuorio, Maahanmuuttovirasto.

Asiantuntijoina työryhmän työskentelyyn osallistuivat tullivalvontapäällikkö Erik Dannbäck Tullista, ylitar- kastaja Kirsi Kyrkkö sosiaali- ja terveysministeriöstä ja erikoissuunnittelija Tero Mikkola sisäasiainministe- riöstä.

1.2 Toiminnan taustaa ja määritelmiä

Suomen sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen ulottuu yhä enemmän maamme rajojen ulkopuolelle ja edellyt- tää ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ulkomailla. Suomen ulkopuolella tapahtuvat asiat heijastuvat sisäiseen turvallisuuteen monella tapaa ja usein lyhyellä aikavälillä. Sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen on enene- vässä määrin Euroopan unionin jäsenmaiden ja Schengen-jäsenmaiden yhteistyötä.

EU:n 27 jäsenvaltioita ovat: Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kyp- ros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slove- nia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari, Viro ja Yhdistynyt Kuningaskunta. Jatkossa EU:n laajentumisagenda keskittyy Turkkiin ja Länsi-Balkanin maihin (Kroatia ja entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia).

EU-jäsenvaltioiden luettelo ei täysin vastaa Schengen-jäsenvaltioita – kaikki EU-valtiot eivät kuulu Schen- geniin ja toisaalta Schengeniin kuuluu EU:n ulkopuolisia jäseniä. Kaikki EU-valtiot eivät myöskään sovelta Schengenin sopimusta täysimääräisesti. **Schengen-valtioita ovat:** Alankomaat, Belgia, Espanja, Islanti, Ita- lia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro. EU:n ns. vanhoista jäsenvaltioista Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti ovat edelleen Schengen-alueen ulkopuolella, sillä ne ovat päättäneet jatkaa rajatar- kastuksia muiden EU-maiden rajoilla (ne voivat rikosasioissa kuitenkin soveltaa joitakin poliisi- ja oikeusyh- teistyön määräyksiä). Myös Sveitsi on päättänyt liittyä Schengen-alueeseen. Sveitsille annetaan samanlainen liitännäisasema kuin Norjalle ja Islannille, jotka myöskään eivät ole EU:n jäseniä.

Schengen-sopimuksen määräyksillä poistetaan rajatarkastukset Schengen-sopimuksen jäsenvaltioiden vä- liltä, annetaan yhteiset ulkorajojen valvontasäännöt, säädetään yhteisestä viisumipolitiikasta sekä lisätoimis- ta, joiden ansiosta sisäisistä rajatarkastuksista voidaan luopua (näitä ovat mm. poliisi- ja oikeusalan yhteis- työtoimet rikosasioissa). Suomi aloitti Schengenin sopimusten soveltamisen vuonna 2001. Kansallinen lain- säädäntö on sopeutettu Schengenin-säännöstöön. Suomen edustustot myöntävät Schengen-viisumeita, jotka oikeuttavat liikkumaan kaikkien Schengen-valtioiden alueella.

Schengen-säännöstöllä tarkoitetaan hallitustenvälisen Schengen-ryhmän puitteissa annettuja sääntöjä, joita ovat varsinaisen yleissopimuksen ja vuoden 1985 sopimuksen lisäksi Italian, Espanjan, Portugalin, Kreikan, Itävallan, Tanskan, Suomen ja Ruotsin liittymisasiakirjat sekä Schengen-elinten päätökset ja julkilausumat. Monia näistä säännöksistä on tarvittaessa myöhemmin korvattu ja muutettu Euroopan yhteisön tai Euroopan unionin oikeusvälineillä. Näiden voimassa olevien säännösten muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan Schen- gen-säännöstöksi.

Schengen-säännöstöön sisältyy tarkoin määriteltyjä toimenpiteitä, joilla pyritään korvaamaan sisärajojen tarkastusten poistuminen vahvistamalla turvallisuutta unionin ulkorajoilla. Keskeinen vaatimus on, että EU:n jäsenvaltioiden on varmistettava asianmukaiset tarkastukset ja tehokas valvonta EU:n ulkorajoilla. Kun mat- kustaja on päässyt Schengen-alueelle, hän voi lyhyen ajan liikkua siellä vapaasti. Tämän vuoksi on äärim- mäisen tärkeää, että EU:n ulkorajojen tarkastukset ja valvonta ovat riittävän tehokkaita laittoman maahan- muuton, huumeiden salakuljetuksen ja muun laittoman toiminnan torjumiseksi.

Euroopan unionin yhdenntyn rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämisessä on edistytty merkittävällä tavalla. Tästä ovat esimerkkeinä rajaturvallisuusvirasto Frontexin perustaminen sekä EU:n rajanylitysasetuk-

sen ja paikallista rajaliikennettä koskevan asetuksen hyväksyminen. EU:n rajastrategiassa on määritelty keskeiset käsitteet, sen avulla täsmennetään neuvoston roolia, lisätään rajavalvonnan läpinäkyvyyttä, tehostetaan kansallista viranomaisyhteistyötä sekä käsitellään rajaturvallisuuden kehittämiseen liittyviä aloitteita ja linjataan rajaturvallisuuteen liittyviä ulkosuhteita. EU-maita sitova yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmä käsittää yhteisen säädösperustan, kehitysohjelman ja taakanjaon sekä riskianalyysiä, rikostiedustelua, tiedonvaihtoa, koulutusta, välineistöä ja valvontaa koskevan operatiivisen yhteistyön. Yhteistoiminta ulottuu lähtö- ja kauttakulkumaista kansalliseen viranomaistoimintaan. EU:n Rabit-asetuksella on otettu käyttöön mekanismi, jonka tarkoituksena on antaa nopeiden rajainterventoryhmien avulla nopeasti ja rajoitetun ajan operatiivista apua sitä pyytäneelle jäsenvaltiolle, joka on joutunut poikkeuksellisen paineen alaiseksi erityisesti siksi, että sen ulkorajalle saapuu suuri määrä alueelle pyrkiviä kolmansien maiden kansalaisia. Rajaturvallisuuden kehitystyötä tapahtuu EU:ssa erityisesti tietojärjestelmien ja muiden teknisten järjestelyjen alueella. Laajojen eurooppalaisten järjestelmien ja järjestelyjen käyttöönotolla on vaikutusta rajatarkastusten lisäksi koko alueen turvallisuuteen ja kaikkien viranomaisten toimintaan.

Suomen kansallisena tavoitteena on edistää **neliportaisen rajaturvallisuusmallin** toimivuutta kaikilla tasoilla ja samalla tukea osaltaan Euroopan unionin yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän mukaisia tavoitteita. Neliportainen rajaturvallisuusjärjestelmä käsittää jäsenmaiden edustustot ulkomailla sekä toiminnan kolmansissa maissa, naapurimaiden ja Suomen rajavalvonnan sekä ulkomaalaisvalvonnan ja viranomaisyhteistyön Schengenin vapaan liikkuvuuden alueella.

Rajaturvallisuus käsittää kotimaassa ja ulkomailla suoritettavat toimenpiteet, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Rajaturvallisuutta ylläpidetään huolehtimalla rajavalvonnasta ja rajatarkastuksista toiminnallisen painopisteen ollessa rajatarkastuksissa kansainvälisillä rajanylityspaikoilla sekä rajavalvonnassa ulkorajan yli johdettavien teiden ja väylien suunnissa. Rajatarkastusten päämääränä ovat Schengenin rajasäännösten mukaiset kattavat rajatarkastukset ulkorajaliikenteessä ja sujuvan rajanylityksiliikenteen turvaaminen.

Laiton maahantulo ja maassa oleskelu (ml. laitton maahanmuutto) voi tarkoittaa luvattonta maahantuloa ja oleskelua, jolloin ulkomaalaisella ei ole häneltä ulkomaalaislain mukaan vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa tai muuten oikeutta saapua Suomeen ja/tai oleskella Suomessa. Laittomalla maahanmuutolla tarkoitetaan toimintaa, jossa maahantuloa, maassa oleskelua tai maasta lähtöä koskevia kansainvälisiä tai kansallisia sopimuksia, lakeja ja määräyksiä rikotaan joko tilapäis- tai pysyväisluonteisesti. Laittomalla maahanmuutolla viitataan sekä kolmansien maiden kansalaisiin, jotka saapuvat jäsenvaltioiden alueelle laittomasti kuin myös henkilöihin, jotka tulevat maahan laillisesti, mutta jäävätkin sallittua kauemmaksi ajaksi tai muuttavat oleskelutarkoitustaan ilman viranomaisen lupaa.

Laittoman maahantulon torjunnalla tarkoitetaan käytännössä viranomaisten toimintaa laittoman maahantulon ja laittoman maassa oleskelun sekä siihen liittyvien ilmiöiden (mm. ihmiskauppa) estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä asiaan liittyviä erilaisia turvaamistoimenpiteitä sekä tiedoksianto- ja täytäntöönpanotoimia. Suomen osalta laittoman maahantulon torjunta keskittyy neljään eri toimintatasoon eli kolmansissa maissa toteutettaviin toimiin, kansainväliseen rajavalvontaan ja viisumiyhteistyöhön sekä ulkorajoilla ja sisämaassa toteutettaviin toimiin. Laitonta maahanmuuttoa voidaan torjua useilla tavoilla, joita ovat: tehokas rajavalvonta, viisumipolitiikka, paluupolitiikan tehokkuus, laittomaan maahantuloon ja oleskeluun liittyvistä rikoksista rankaiseminen ja rikostorjunta, kansainvälinen poliisiyhteistyö ja tietojenvaihto, oikean informaation levittäminen Suomen politiikasta, laillisten maahanmuuttokanavien kehittäminen, ulkomaalaisvalvonta maan sisällä sekä tehokas ja oikeudenmukainen lupahallinto.

Ulkomaalaisvalvonta on Suomessa ulkomaalaista koskevien säännösten noudattamisen valvontaa. Ulkomaalaisvalvontaan kuuluu ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvominen

mukaan lukien henkilöllisyyden, oleskeluoikeuden ja työnteko-oikeuden selvittäminen sekä näitä oikeuksia osoittavien asiakirjojen oikeellisuuden selvittäminen. Ulkomaalaisvalvontaan kuuluvat myös toimenpiteet oikeudettoman oleskelun tai työntöön keskeyttämiseksi, turvaamistoimenpiteet asian selvittämiseksi, toimenpiteet maasta poistamiseksi sekä ulkomaalaisia koskevien säännösten vastaisen rikollisuuden torjumiseksi. Ulkomaalaisvalvontaa toteutetaan satunnaistarkastuksin, ennakkotietoon perustuvina tarkastuksina sekä suunniteltuina teema- ja valvontaiskuina. Rajavalvonta, joka kattaa myös rajatarkastukset, ei kuulu ulkomaalaisvalvontaan.

Ulkomaalaisvalvonnan tarkoituksena on paljastaa oikeudettomasti maassa oleskelevia tai työskenteleviä ulkomaalaisia, heitä maahan järjestäviä ja työhön ottavia tahoja sekä ulkomaalaisia koskevien säännösten vastaisiin rikoksiin syyllistyviä tahoja ja tunnistaa ihmiskaupan uhreja. Ulkomaalaisvalvonnalla edistetään yleistä järjestystä ja turvallisuutta yhteiskunnassa sekä torjutaan kansainvälistä rikollisuutta.

Rajaturvallisuuden ylläpitämistä ja laittoman maahantulon torjuntaa säätelevät muun muassa rajavartiolaitolaki ja aluevalvontalaki valtakunnanrajan ylittämisen ja sen valvonnan osalta, ulkomaalaislaki maahantulon edellytysten, viisumin ja oleskeluluvan myöntämisen- ja peruuttamisperusteiden, käännyttämisen, karkottamisen, maahantulokiellon ja ulkomaalaisvalvonnan osalta sekä rikoslaki toiminnan kriminalisoinnin osalta. Kansainvälisistä sopimuksista rajaturvallisuutta ja laitonta maahantuloa säätelevät muun muassa Schengenin säännöstö sekä Suomen ja Venäjän sopimukset rajanylityspaikoista ja valtakunnan rajoilla ylläpidettävästä järjestyksestä.

Suomi liittyi vuonna 2007 mukaan rajat ylittävään turvallisuusyhteistyötä tehostavaan **Prümin sopimukseen**, jonka tarkoituksena on erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton torjuminen luomalla mm. edellytykset sopimusvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostamiselle. Prümin sopimus on seitsemän EU:n jäsenvaltion (Belgia, Saksa, Espanja, Ranska, Luxemburg, Alankomaat sekä Itävalta) vuonna 2005 allekirjoittama kaikille EU:n jäsenvaltioille avoin sopimus.

Ihmiskauppa on ilmiönä maailmanlaajuinen ja monitahoinen. Ihmiskauppaa tapahtuu prostituution, seksiteollisuuden ja muun seksuaalisen hyväksikäytön yhteydessä. Se voi myös liittyä pakkotyöhön tai muunlaiseen työvoiman hyväksikäyttöön. Ihmiskauppa voi olla elinkauppa. Uhri voi olla yhtä lailla mies, nainen kuin lapsikin. Ihmiskauppa käsittää toisen valtaansa ottamisen, värväämisen, luovuttamisen, kuljettamisen, vastaanottamisen tai majoittamisen seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, pakkotyöhön tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin sekä elimien tai kudoksien poistamisen taloudellisessa hyötymistarkoituksessa.

Ihmiskauppa on usein osa järjestäytyntä rikollisuutta ja harmaata taloutta. Ihmiskaupan on arvioitu yhdessä ihmiskäytön kanssa olevan **kansainvälisten rikollisjärjestöjen viime aikoina eniten lisääntyntä liiketoimintaa** sekä terroristien keino rahoittaa omaa toimintaansa. Ihmiskauppaan liittyy usein myös muita vakavaa rajat ylittävää rikollisuutta. Yksimielisyyttä ihmiskaupan laajuudesta ja uhrien määristä kansainvälisellä tasolla ei kuitenkaan ole ja arviot vaihtelevat suuresti. Yleinen ongelma kaikkialla on se, että uhreja ei tunnusteta ja syyllisten saaminen vastuuseen on vaikeaa. Ihmiskaupan ehkäisy, uhrien auttaminen ja ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen saattaminen edellyttävät toimia sekä lähtö-, kauttakulku- että kohde- maissa.

Ihmiskaupan vastainen lainsäädäntö on kehittynyt Suomessa vasta viime vuosina. Ihmiskauppaa koskevat rangaistussäännökset sisällytettiin rikoslakiin 1.8.2004 ja seksin ostaminen parituksen ja ihmiskaupan uhrilta säädettiin rangaistavaksi 1.10.2006 tarkoituksena heikentää ihmiskaupparikollisuuden toimintaedellytyksiä seksuaalipalvelujen kysyntään vaikuttamalla. Ihmiskaupan **kriminalisointi Suomessa perustui kansainvälisiin velvoitteisiin.** Rangaistussäännösten taustalla ovat YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen (Palermion yleissopimus) lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta, jonka ihmiskaupan määritelmää rikoslain

säännös noudattelee, sekä Euroopan unionin neuvoston puitepäättös ihmiskaupan torjunnasta (2002/629/YOS).

Ihmiskaupan vastaisen työn tehostamiseksi ulkomaalaislakiin lisättiin 1.8.2006 **säädökset erityisestä ihmiskaupan uhrin oleskeluluvasta sekä harkinta-ajasta**, jonka aikana uhri voi toipua kokemuksistaan ja harkita, ryhtyykö hän yhteistyöhön viranomaisten kanssa rikokseen syyllistyneiden vastuuseen saattamiseksi. Ns. kotouttamislakiin (laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta) lisätyt säännökset **ihmiskaupan uhrien auttamisesta** tulivat voimaan 1.1.2007.

Sekä rikoslakiin että ulkomaalaislakiin sisältyy **säännöksiä, joilla on merkitystä laittoman oleskelun, työnteon ja ihmiskaupan torjuntaa ajatellen**: rikoslaki sisältää mm. säännökset luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä ja ulkomaalaislaki ulkomaalaisrikkomuksesta ja työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta.

Työvoiman hyväksikäytön (ihmiskauppa mukaan lukien) ja harmaan talouden torjunnan näkökulmasta merkitystä on 1.1.2007 voimaan astuneella ns. tilaajavastuulilla (laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä), jonka mukaan tilaajan tulee laiminlyöntimaksun uhalla selvittää sopimusosapuolen taustat ennen vuokratyövoiman käyttöä koskevan sopimuksen tai alihankintasopimuksen tekemistä. Työsuojelun valvontalaki (laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006) on myös uudistettu siten, että työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia on parannettu.

Tullivarmuudella tarkoitetaan tavarain pysymistä tullivalvonnassa kunnes tavarat tullataan. Tullivalvontatoimenpiteet kohdistuvat tavaroiden, kulkuneuvojen ja matkustajien tulon tullialueelle ja lähtöön tullialueelta; tavoitteena on varmistaa ulkomaanliikenteen ja -kaupan säännösten mukaisuus ja turvallisuus sekä ehkäistä ja paljastaa tullirikoksia. Erityisesti on estettävä huumausaineiden, aseiden, ydinaseiden ja muiden säteilyvaaran aiheuttavien aineiden sekä ihmisille ja ympäristölle vaarallisten tuotteiden laiton maahantuonti.

Tullilaitoksen toimivalta perustuu **tullilainsäädännön kokonaisuuteen**, joka voidaan jakaa kansalliseen ja EU-lainsäädäntöön sekä toisaalta yleiseen ja erityiseen tullilainsäädäntöön. Kansallista yleistä lainsäädäntöä ovat tullilaki ja -asetus sekä laki ja asetus tullilaitoksesta. Yleistä EU -lainsäädäntöä ovat puolestaan Neuvoston asetus tullikoodeksiksi ja Komission asetus tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen soveltamista koskevista säädöksistä sekä Neuvoston asetus yhteisön tullittomuusjärjestelmän luomisesta.

Erityiseen kansalliseen ja EU-lainsäädäntöön kuuluvat muut säädökset, joissa tullilaitokselle on annettu tehtävä ja valtuus näiden tehtävien suorittamiseksi joko pääasiallisena valvontaviranomaisena tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Tullilainsäädännön mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää yhteisön lainsäädäntöä noudattaen myös yhteisön sisäisessä liikenteessä tavaroiden maahantuontia ja maastavientiä koskevien kieltojen ja rajoitusten noudattamisen valvomiseksi. Erityislakien perusteella Tulli valvoo mm. seuraavien tavaroiden tuontia ja vientiä: huumausaineet; ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle vaaralliset aineet ja esineet, aseet, ydinaineet ja -jätteet, radioaktiiviset aineet, tuotevääreennökset, kulutustavarat, elintarvikkeet, kemikaalit, lääkevalmisteet ja eläimet.

2. Nykytila ja kehityssuunnat

2.1 Rajaturvallisuus ja laitton maahantulo - nykytila

Suomen ulkorajaliikenne kokonaisuudessaan on lievässä kasvussa. Lentoliikenteessä ulkorajaliikenteen matkustajamäärät kasvoivat vuonna 2007 noin 14 % (4,2 miljoonaa matkustajaa ulkorajaliikenteessä ja 6,6 miljoonaa sisärajaliikenteessä). Satamissa ulkorajaliikenteen matkustajamäärät laskivat 9 % (5,0 miljoonaa

ulkorajaliikenteessä ja 7,3 miljoonaa sisäraajaliikenteessä). Vuonna 2007 Venäjän rajan ylitti 7,2 miljoonaa matkustajaa. Rajanylitysliikenne koko Itä-Suomen maarajalla kasvoi 6 % ja Kaakkois-Suomen rajanylityspaikoilla 10 %. Raskaan kauttakulkuliikenteen määrä kaakkoisrajalla kasvoi tätäkin voimakkaammin (14 %) aiheuttaen merkittäviä rekkajonoja. Baltian maat aloittivat Schengen-sopimuksen täysimääräisen soveltamisen 21.12.2007, jolloin säännölliset rajatarkastukset Suomen ja Viron välillä lakkasivat.

Laiton maahantulo Euroopan unionin alueelle on jatkunut voimakkaana ja siihen liittyy yhä enemmän kansainvälistä järjestäytyntä rikollisuutta, kuten ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa. EU:n laajentuminen ei ole kuitenkaan toistaiseksi lisännyt ihmissalakuljetusta ja laitonta maahantuloa Suomeen ja Suomen kautta muualle EU:n alueelle. Vuonna 2007 havaittiin 76 laittoman maahantulon järjestämistapausta mukaan lukien törkeät tapaukset. Laittomasti maahan järjestettyjä henkilöitä todettiin aiempaa vähemmän, kaikkiaan 545 henkilöä. Laittoman maahantulon järjestämisestä annettiin vuonna 2007 10 tuomiota ja törkeästä tekemästä kuusi tuomiota. Vuonna 2007 käännyttiin yhteensä 1 913 henkilöä (rajalla 1 264, sisämaassa 100 ja Maahanmuuttoviraston päätöksellä 549), mikä on aiempaa selkeästi vähemmän. Karkottamispäätöksiä tehtiin 129. Rikoslain rikkomuksia todettiin ulkorajalla 1 007 kpl, yleisimpinä liikennejuopumukset ja väärennykset.

Laittomassa maahantulossa hyödynnettiin edelleen väärennettyjä tai väärin perustein hankittuja tai toiselle henkilölle myönnettyä matkustusasiakirjoja. Vuonna 2007 todettiin 106 **väärennettyä matkustusasiakirjaa**. Tapauksiin liittyy lähes aina jonkinasteista organisoitua rikollista toimintaa. Matkustusasiakirjoihin liittyvien väärinkäytösten ja aitojen asiakirjojen puuttumisen seurauksena henkilöllisyys jää usein epäselväksi, mikä aiheuttaa ongelmia maahanmuuttohallinnon ja rikostorjunnan näkökulmasta.

Aikaisempien vuosien tapaan laittoman maahantulon **tapausten pääosa ulkorajaliikenteessä** paljastettiin Helsinki-Vantaan lentoasemalla ja Kaakkois-Suomen rajanylityspaikoilla. Ulkorajaliikenteessä havaitut maahan laittomasti tuodut ovat pääsääntöisesti lähtöisin Kaukoidästä, Lähi-Idästä ja entisistä IVY-maista ja heille on järjestetty väärennetyt matkustusasiakirjat. Tapauksissa Suomi on yleensä kauttakulkumaa muualle EU:n alueelle ja Pohjois-Amerikkaan, joissa muun muassa luvaton työnteko on helpompaa kuin Suomessa. Järjestäjille järjestelypalkkioista koituva rikoshyöty on ollut merkittävä.

Suomeen suuntautuu **laitonta maahantuloa karkeasti jaoteltuna kolmesta suunnasta**: Venäjältä, Kaukoidästä ja sisärajan yli. Maantieteellisen etäisyyden merkitys on vähentynyt ja Suomen houkuttelevuus laitton maahantulon läpikulkumaana kaukaisemmistakin maista on voimistunut liikkumisen lisääntymisen ja liikenneyhteyksien kehittymisen myötä.

Vuonna 2007 Rajavartiolaitoksella ja poliisilla oli 17 Suomen ulkomaanedustustoihin Kiinassa, Venäjällä, Baltian-maissa ja Espanjassa sijoitettua yhdyshenkilöä, joiden toimenkuvaan kuuluu muun muassa laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjunta yhteistyössä ulkomaanedustustojen ja liikenteenharjoittajien kanssa. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen ja EU-maiden ILO/ALO (Immigration/Airport Liaison Officer) **yhdyshenkilöiden yhteistoiminnalla** Pekingissä on kuukausittain estetty 100–150 Suomeen, muihin EU-maihin tai Pohjois-Amerikkaan laittomasti pyrkivän henkilön matka. Myös tullilla oli vuonna 2007 kolme yhdyshenkilöä ulkomailla.

Suomen viisumihakemusten määrät ovat kasvaneet huomattavasti. Vuonna 2005 viisumia haki 421 000 henkilöä, vuonna 2006 hakijoita oli 585 000 ja vuonna 2007 jopa yli 700 000. Vuoden 2007 osalta kielteisen päätöksen sai noin 15 000 hakijaa, joista 12 000 sillä perusteella, että heidän arvioitiin jäävän luvattomiin töihin Schengen-alueelle. **Viisumien ja niiden voimassaoloajan väärinkäyttö** on yleistynyt ja edustustojen tehtävä viisumihakemusten käsittelyssä on entistä vaativampi. Globaali trendi on maahantulon naamiointi näyttämään lailliselta siten, että kaikki maahantuloedellytykset ovat rajanylityshetkellä kunnossa. Viisumia haetaan hyväksyttävässä matkatarkoituksessa, mutta hakijan ei ole tarkoitus palata kotimaahansa matkan

jälkeen, vaan jäädä luvattomiin töihin Suomeen tai toiseen jäsenmaahan. Viisumiharkinnan painotukset ovatkin muuttuneet maahantulon edellytysten arvioinnista paluun arvioinniksi.

Maahantuloa ja maassa oleskelua koskevia säännöksiä pyritään yhä enemmän kiertämään **ns. laillisia maahanmuuttokanavia hyödyntäen**. Näennäisesti laillinen maahantulo- tai maassa oleskeluoikeus saadaan aikaan väärillä perusteilla ja viranomaisia harhauttamalla (salaamalla tietoja, antamalla vääriä tietoja, asiakirjäväärennyksillä jne.). Tämä ilmenee viisumien väärinkäytön lisäksi muun muassa opiskelu- ja työlupajärjestelmän, perheen yhdistämismenettelyn (mm. lumeavioliitot) sekä turvapaikkamenettelyn väärinkäyttönä.

Laittoman maahantulon ja sen järjestämisen **pääreitit Suomeen kulkevat kuitenkin edelleen sisärajojen yli**. Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella vuonna 2006 kolmena ajanjaksona palautetut sisärajatarkastukset osoittivat, että sisärajojen yli liikkuu runsaasti henkilöitä, joiden oikeus liikkua maasta toiseen tai oleskella Suomessa tai Schengen-alueella on tavalla tai toisella laitonta tai rajoitettua. Havaintoja saatiin myös turvapaikkaprosessin sekä etuuksien väärinkäytöstä tukeutumalla samanaikaisesti eri Pohjoismaiden sosiaaliturvajärjestelmiin eri henkilöinä. EU:n ja Schengen-alueen laajennuttua ja laajentuessa yhä edelleen entistä suurempi osa EU-alueella luvattomasti oleskelevista henkilöistä tavataan sisämaassa. Esimerkiksi Schengen -alueelle maahantulokiellossa olevia henkilöitä tavataan Suomessa enemmän sisämaassa ja maastalähtötarkastuksissa kuin ulkorajalla tehtävissä maahantulotarkastuksissa.

Laittomasti Schengen-alueella oleskelevat henkilöt tulevat **pääsääntöisesti ilmi sisämaassa heidän hakiesaan turvapaikkaa**. Tapauksille on tyypillistä, että henkilöt ovat jo aiemmin hakeneet turvapaikkaa jostain toisesta EU-maasta, minkä jälkeen he ovat ennen kielteisen päätöksen tiedoksi saamista tai ennen maasta poistamisen täytäntöönpanoa poistuneet seuraavaan maahan hakemaan turvapaikkaa, mahdollisesti eri henkilöisyyttä käyttäen. Vuoden 2004 jälkeen – jolloin turvapaikkaa haki Suomesta ennätyskelliset 3 861 henkilöä - **turvapaikanhakijoiden määrä on laskenut huomattavasti**, mikä vastaa suuntausta lähes kaikissa länsimaissa. Vuonna 2006 hakemuksia jätettiin koko maassa yhteensä 2 340, joista ulkorajalla, maahan saapumisen yhteydessä vain 361 hakemusta. Vuonna 2007 hakemuksia jätettiin 1 505, joista maahan saapumisen yhteydessä rajalla ainoastaan 128. Turvapaikanhakijoista 932 oli vailla matkustusasiakirjoja. Eurodac -sormenjälkirekisteristä saatavien tietojen mukaan tapauksista 46 % vuonna 2006 ja 34 % vuonna 2007 oli sellaisia, joissa turvapaikkahakemuksen käsittelystä oli ns. vastuunmäärittämisasetuksen nojalla vastuussa joku toinen jäsenvaltio.

Turvapaikanhakijoiden määrän laskulle voi olla useita selityksiä, kuten tiukentuneet rajavalvontatoimet ja Eurodac -sormenjälkirekisterin hyödyntäminen. On mahdollista, että EU:n alueelle laittomasti paremman elintason toivossa tulleet henkilöt, jotka olisivat aiemmin hakeneet turvapaikkaa, jäävät nykyisin unionin alueelle oleskelemaan laittomasti turvapaikkaa hakematta, eivätkä tule viranomaisten tietoon. Laittomasti unionissa oleskelevat henkilöt ovat toisaalta hyvin alttiita hyväksikäytölle, kuten ihmiskaupalle. Suomen osalta hakijamäärien laskuun voidaan osaltaan arvioida vaikuttaneen laillisten maahanmuuttotapojen helpottaminen, mikä vähentää painetta laittomaan maahanmuuttoon ja heijastuu myös perusteettomasti esitettyjen turvapaikkahakemusten määrän laskuun. Vaikutusta on ollut myös sillä, että Bulgariasta ja Romaniasta tulleet hakijat muodostivat aiemmin merkittävän hakijaryhmän, joka poistui lähes kokonaan maiden EU-jäsenyyden myötä vuonna 2007.

Suomen houkuttelevuutta laittomien siirtolaisten kohdemaana vähentäne se, että ulkomaalaisia on Suomessa toistaiseksi suhteellisen vähän ja toisaalta pääosin poliisin vastuulla oleva maan sisäinen ulkomaalaisvalvonta ja **maasta poistamispäätösten täytäntöönpano on tehokasta** suhteessa moniin muihin EU:n jäsenvaltioihin. Suomen tehokas viranomaistoiminta käännytyspäätösten täytäntöönpanossa vähentää laittoman maahanmuuton ja myös ihmiskaupan toimintaedellytyksiä. Vuonna 2007 havaittiin 1 996 laittomasti maassa olevaa. Vuonna 2007 pantiin täytäntöön 1 028 maasta poistamista, joista 226 saatettuna.

Schengenin-säännöstöä täysimääräisesti soveltavien valtioiden välillä ei ole rajatarkastuksia, joten **vapaan liikkumisen aiheuttamat lieveilmiöt pyritään mahdollisimman hyvin korvaamaan tehokkaalla ulkomaalaisvalvonnalla**. Suomi on liittymällä Schengen -sopimukseen sitoutunut tehostamaan Schengen-alueen ulkorajavalvonnan ohella maan sisäistä valvontaa. Sisämaan valvontaa ei kuitenkaan saa järjestää siten, että toiminta voidaan katsoa korvaavaksi sisäraajatarkastukseksi.

Keskusrikospoliisin laittoman maahantulon valvontayksikön (**LAMA-yksikkö**) tehtäviin kuuluu laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjunnan valtakunnallinen koordinointi, kansainvälisten ja kansallisten ilmiöiden seuranta sekä niihin liittyvä tiedottaminen, viranomaisyhteistyö ja tilastointi sekä paikallispoliisin avustaminen tarjoamalla rikostiedustelu- ja asiantuntijapalveluita. Vuonna 2004 keskusrikospoliisiin perustettiin pimeän ulkomaisen työvoiman väärinkäyttöä torjuva hankeyksikkö (**PUT-yksikkö**), jonka tehtävänä oli paljastaa ja tutkia yhteistyössä muiden poliisin yksiköiden sekä eri viranomaisten kanssa laittoman ulkomaisen työvoiman käyttöä. Rahoituksen vakinaistamisen myötä PUT-yksikön toiminta hankeyksikkönä päättyi, mutta keskusrikospoliisin pääosasto ja erityisesti reaaliaikaiseen talousrikostutkintaan keskittynyt yksikkö tekee edelleen tiivistä yhteistyötä työsuojelupiirien ja myös eri työmarkkinajärjestöjen kanssa ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvien väärinkäytösten torjumiseksi. Toiminnan muiden tavoitteiden ohella tarkoituksena on pysyvästi heikentää pimeää ulkomaista työvoimaa käyttävien yritysten toimintamahdollisuuksia sekä torjua laittoman ulkomaisen työvoiman maahantuloa.

Sisäasiainministeriössä ja erityisesti poliisissa on panostettu voimakkaasti talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan. Sisäasiainministeriön esittelemä ja viranomaisyhteistyönä valmisteltu **neljäs talousrikostorjuntaohjelma** vahvistettiin helmikuussa 2006, kun valtioneuvosto teki periaatepäätöksen harmaan talouden ja talousrikosten vähentämiseksi vuosille 2006 - 2009. Ohjelman keskeisinä tavoitteina on muun muassa viranomaisten yhteistoiminnan kehittäminen ja tiedonvaihdon esteiden poistaminen, harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimintaedellytysten heikentäminen sekä rajat ylittävän talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen. Ohjelmaan liittyy olennaisena osana noin 30-kohtainen luettelo erilaisista lainsäädäntö- ja selvityshankkeista. Hankkeilla pyritään muun muassa parantamaan veroviranomaisten ja ulkomaalaislupia myöntävien viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Tietojenvaihtomahdollisuuksia parantamalla lisättäisiin mahdollisuuksia tehostaa muun muassa sellaisten yritysten valvontaa, jotka jättävät verot sekä sosiaali- ja eläketurvamaksut hoitamatta tai muilla tavoin käyttävät hyväksi kotimaista tai ulkomaista ns. pimeää työvoimaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on tehostettu **ulkomaalaisia työntekijöitä koskevan harmaan talouden valvontaa** ja työsuojelupiireihin on saatu lisää virkoja. Ulkomaalaisten työnteko-oikeus sekä vähimmäistyöehtojen soveltaminen ulkomaalaisiin (lähetetyt työntekijät mukaan lukien) tarkastetaan viranomaisaloitteisesti erityisesti seuraavilla toimialoilla: rakennustoiminta, majoitus- ja ravitsemustoiminta, siivousala, metalliteollisuus ja kuljetusala. Kukin työsuojelupiiri ilmoittaa poliisille sekä työvoimaviranomaisille havaitsemistaan väärinkäytöksistä. Ulkomaalaisia koskevassa valvontatyössä työsuojelupiirit tekevät yhteistyötä etenkin poliisin (ilmoitukset rikosasioissa ja näihin liittyvät epäilyt sekä yhteistarkastukset), Maa- ja metsätaloustuotantoviraston (ulkomaalaisrekisteri), verottajan (havaintojen ilmoittaminen) ja työvoimatoimistojen (ilmoittaminen puutteista työsuhteen ehdoissa) kanssa. Myös ammattiliitoilta on saatu tietoja, joita on valvonnassa pystytty hyödyntämään. Työsuojelupiirit osallistuvat tarvittaessa tarkastusiskuihin muiden viranomaisten kanssa ja pyydettyä myös muiden viranomaisten harmaan talouden torjunta-hankkeisiin sekä antavat ko. asiaan liittyvää virka-apua muille viranomaisille.

Työsuojeluhallinnon tekemiä työpaikkatarkastuksia oli vuonna 2006 yhteensä 17 514 kappaletta ja tarkastukset kohdistuivat 12 082 työpaikkaan/valvontakohteeseen. Vuonna 2006 työsuojelun piirihallinnossa tehtiin VATI-rekisterin mukaan noin 2700 työsuojelutarkastusta, joissa ulkomaisen työvoiman valvonta on ollut tarkastuksilla erityisesti esillä.

Tehtyjen tarkastusten pohjalta ulkomaalaisten varsinaisen **luvattoman työnteon ei voida katsoa olevan tällä hetkellä merkittävä ongelma** Suomessa. Ulkomaisiin työntekijöihin kohdennetussa valvonnassa havaittiin puutteita 30 %:ssa palkkauksen osalta ja 10 %:ssa työnteko-oikeuden osalta. Esimerkiksi vuonna 2007 Uudenmaan työsuojelupiiriin tekemällä 331 ulkomaalaisvalvontaan kohdennetulla tarkastuksella tavoitettiin n. 14 700 työntekijää, joista ulkomaalaisten osuus oli 14 % ja näistä 5 henkilön havaittiin työskentelevän ilman työnteko-oikeutta. Ulkomaista työvoimaa koskevat laittoman työnteon ongelmat liittyvät pikemminkin työehtoihin eli siihen, että maassa luvallisesti olevat tekevät työtä työehtojen vastaisesti tai työnantajan edellytykset toimia laillisesti eivät muutoin ole kunnossa. Täysin laittomasti maassa oleskelevia työntekijöitä on vuosittain ollut koko maassa yksittäisiä tapauksia.

2.2 Ihmiskauppa - nykytila

Suomi on osallistunut aktiivisesti ihmiskaupan vastaiseen toimintaan EU:ssa ja kansainvälisillä foorumeilla, kuten YK:ssa, Euroopan neuvostossa ja ETYJ:ssä. Suomi osallistui EU:n ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman valmisteluun ja edisti ihmiskaupan vastaista toimintaa omalla puheenjohtajuuskaudellaan vuonna 2006. Ihmiskauppa on yksi keskeinen painopistealue myös Suomen ETYJ-puheenjohtajuuskaudella vuonna 2008. Suomi on ollut mukana myös Pohjoismaiden ja Baltian maiden ihmiskaupan vastaisessa NBTF-työryhmässä (Nordic-Baltic Task Force against Trafficking in Human Beings), joka onnistui tavoitteessaan nostaa ihmiskauppakysymys osallistujamaiden poliittiselle agendalle. NBTF -työryhmän työtä päätettiin vuonna 2006 jatkaa osana Itämeren valtioiden neuvoston CBSS:n (Council of Baltic Sea States) toimintaa, jotta ihmiskaupan vastaiseen yhteistyöhön saataisiin entistä tehokkaammin mukaan myös Puola, Venäjä ja Saksa. CBSS:n alla toimivat myös Itämeren valtioiden järjestäytyneen rikollisuuden vastainen pysyvä alueellinen toimintaelin BSTF (Baltic Sea Region Task Force on Organized Crime), jonka mandaattiin kuuluu myös laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjunta sekä Itämeren alueen rajavalvontayhteistyöelin BSRBCC (Baltic Sea Region Border Control Cooperation), jonka tavoitteena on parantaa Itämeren alueella erityisesti merellistä rajaturvallisuutta kehittämällä rajavalvonnan operatiivista yhteistyötä.

Ihmiskaupan vastaiset toimet ovat Suomessa käynnistyneet **valtioneuvoston 25.8.2005 hyväksymässä ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa** edellytetyllä tavalla. Eri ministeriöiden ja hallinnonalojen lisäksi toiminnassa ovat olleet mukana kansalais- ja työmarkkinajärjestöt, kirkot ja muut uskonnolliset yhteisöt sekä kunnat. Toimintasuunnitelman toteutumista koordinoiva ja seuraava ohjausryhmä antoi 5.12.2007 ehdotuksensa tarkennetuksi toimintasuunnitelmaksi, joka valtioneuvoston on tarkoitus hyväksyä kevään 2008 aikana.

Sisäasiainministeriön turvallisuusasiain johtoryhmän päätöksen mukaisesti ministeriössä annettiin 24.10.2005 **oma ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma**, joka on osa kansallisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa. Toiminnan yleiskoordinaatiosta on vastannut sisäministeriön työryhmä ja operatiivisesta koordinaatiosta Keskusrikospoliisin johtama yhteistyöryhmä.

Kansallisen ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittymiseen on osaltaan vaikuttanut kritiikki, jota esitettiin vuosituhannen alussa Suomea kohtaan **Yhdysvaltojen ulkoministeriön vuosittaisissa ihmiskaupparaportteissa** (TIP Report). Vuoden 2005 raportissa Suomi sai jo tunnustusta ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman valmistelusta ja toimintansa tehostumisesta. Raportissa kuitenkin esitettiin, että Suomen tulisi - tehostaakseen ihmiskaupan vastaista toimintaa edelleen - myös tuomita ja rangaista ihmiskauppaan syyllistyneitä ja määritellä selkeämmin uhrien oikeudet lainsäädäntöuudistusten avulla. Vuoden 2006 raportissa Suomi sijoitettiin ensimmäiseen eli parhaimpaan luokkaan (Tier I).

Järjestelmä ihmiskaupan uhrien auttamiseksi käynnistyi vuoden 2006 aikana Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskuksissa osana turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja auttamisjärjestelmä lakisääteistettiin 1.1.2007. Oulun vastaanottokeskuksen vastuulle kuuluvat alaikäiset uhrat ja Joutsenon vastaanottokeskuksel-

le aikuiset, perheet ja ryhmät. Esityksen henkilön ottamisesta auttamisjärjestelmään voi tehdä viranomaisen, järjestö tai jokin muu toimija. Auttamisjärjestelmään ottamisesta ja siitä poistamisesta tekee päätöksen toimivaltaisen vastaanottokeskuksen johtaja apunaan moniammatillinen arviointiryhmä, johon kuuluu ainakin yksi sosiaalihuollon ja terveydenhuollon asiantuntija sekä poliisin ja rajatarkastusviranomaisen edustaja. Palveluihin ja tukitoimiin sisältyy uhreille annettavaa oikeudellista ja muuta neuvontaa, kriisiapua, sosiaali- ja terveyspalveluja, tulkkipalveluja sekä muita tukipalveluja, tilapäisen majoituksen tai pysyvämmän asumisen järjestäminen, toimeentulotuki ja muu tarpeellinen huolenpito sekä turvallisen koti- tai lähtömaahan paluun tukeminen. Palveluja ja tukitoimia annettaessa otetaan huomioon ihmiskaupan uhrin erityistarpeet sekä ihmiskaupan uhrin ja henkilöstön turvallisuus.

Tilanteiden monimuotoisuuden ja nopean avuntarpeen vuoksi **auttamisjärjestelmään pääsemiseksi ei välttämättä edellytetä rikoslaissa ja ulkomaalaislaissa säädettyjen edellytysten täyttymistä** eikä rikostutkinnan alkamista, esitutkinnan valmistumista tai syytettä. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevia ns. kotouttamislain säännöksiä voidaan soveltaa henkilöön, jolle on annettu ulkomaalaislaissa tarkoitettu harkinta-aika tai myönnetty ihmiskaupan uhrin oleskelulupa taikka jonka muutoin voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri tai erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa. Varsinaisten uhrien lisäksi myös ihmiskaupparikoksen tutkinnassa todistajan asemassa tai muuten turvattomassa asemassa oleva henkilö voidaan tarvittaessa ottaa avun piiriin. Vuonna 2007 auttamisjärjestelmässä oli yhteensä yhdeksän henkilöä, joista kuusi alaikäistä ja osa jo edellisenä vuonna järjestelmään otettuja.

Ihmiskaupan ilmenemisen **todennäköisyyttä Suomessa ovat lisänneet erityisesti kasvanut kauttakululiikenne Helsinki-Vantaan lentoasemalla ja Aasiaan viime vuosina avatut uudet lentoreitit**. Vaikutusta on ollut myös kauttakululla maateitse entisen Neuvostoliiton alueelta ja Kaukoidästä Venäjän ja Suomen kautta Eurooppaan.

Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman laatinut työryhmä arvioi vuonna 2005, että Suomi on vuosittain satojen ihmiskaupan uhrien kauttakulku- tai kohdemaa. Ihmiskauppatapauksia ei ole kuitenkaan tähän mennessä tullut ilmi alun perin arvioidussa laajuudessa, vaikka valvonnassa onkin tehty useita tähän viittaavia havaintoja. Ihmiskauppaa koskeva rikoslainsäädäntö on ollut voimassa kolme vuotta ja sen perusteella on **poliisin tai Rajavartiolaitoksen tutkinnassa ollut 15 epäiltyä tapausta**. Vain yksi tutkinta on johtanut tuomioon: toistaiseksi ainoat tuomiot annettiin alkuvuodesta 2007 Helsingin hovioikeudessa rikosjutussa, jossa Suomen ja Viron kansalaisia tuomittiin törkeästä ihmiskaupasta ja törkeästä parituksesta. Tapauksista osa on tullut ilmi maamme rajoilla, osa vasta maahantulon jälkeen. Maantieteellisesti katsottuna tapauksia on ilmennyt eri puolilla Suomea ja erikokoisilla paikkakunnilla. Mikään kansalaisuus ei ole noussut yksiselitteisesti merkittävimmäksi sen paremmin uhrien kuin ihmiskaupparikoksesta epäiltyjenkään joukossa.

Schengen-jäsenmaiden yhteisenä tavoitteena on **estää viisumivelvollisista maista saapuvien henkilöiden joutuminen ihmiskaupan tai työriiston kohteeksi**. Viisumivelvollisista maista Schengen-maihin kohdistuva paine pyrkiä luvattomiin töihin suuntautuu erityisesti Etelä- ja Keski-Eurooppaan. Suomea yritetään käyttää useimpien lähtömaiden osalta kauttakulkumaana toisiin jäsen maihin, joissa luvaton työskentely on helpompaa kuin Suomessa. Viisumivelvollisista maista saapuvat luvattomat työntekijät ovat erityisen alttiita työnantajien hyväksikäytölle ja painostukselle. Tämä ilmenee esimerkiksi uusimmissa tapauksissa: työntekijän tuntipalkka on ollut alle euron, palkkatiliin on ollut käyttöoikeus vain yhdessä työnantajan kanssa, työnantaja on ottanut passin haltuunsa, asuntona on ollut liikkeen varastotila ja työntekijän liikkumis- ja yhteydenpito-oikeutta on rajoitettu.

Laittomasti EU:n alueelle pyrkivät maksavat laittoman maahantulon järjestäjille huomattavia summia. Seurauksena voi olla **alistussuhde ihmissalakuljettajaan, uhriutuminen**. Moni maksaa matkarahaa takaisin orjuuden kaltaisissa oloissa, velkavankeudessa. Moni altistuu matkan aikana vaaroille ja hyväksikäytölle. Lail-

lisiä maahanmuuttotapoja kehittämällä sekä laitonta maahantuloa ja ihmissalakuljetusta torjumalla vähennetään osaltaan ihmiskaupparikollisten toimintaedellytyksiä.

Ihmiskaupan uhri saattaa kuitenkin olla myös Suomen kansalainen tai oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen käyttävä EU-jäsenmaan kansalainen. Suomessa tähän mennessä tehtyjen havaintojen perusteella EU:n ulkopuolelta tulevat **uhrit eivät myöskään välttämättä oleskele maassa laittomasti**, vaan esimerkiksi työnteon perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla, mikä on osaltaan vaikuttanut siihen, että ihmiskaupan uhrin oleskelulupia on vuoden 2007 loppuun mennessä myönnetty vain yksi. Vastaavasti on myönnetty neljä harkinta-aikaa. Ihmiskauppatilanne ei välttämättä edellytäkään oleskelulupa-asian vireille tuloa eikä siihen välttämättä liity laittoman maahantulon järjestämistä (ihmissalakuljetusta) tai muuta maahantulosäännösten rikkomista.

Yksin maahan saapuneita alaikäisiä turvapaikanhakijoita voidaan pitää erityisen haavoittuvana ryhmänä ihmiskaupan näkökulmasta. Välittäjät (rikollisorganisaatiot) voivat tietoisesti hyväksikäyttää turvapaikkamenettelyä – sitä mahdollisuutta, että salakuljetettu henkilö voi kohdemaahan pääsyn varmistamiseksi hakea turvapaikkaa kauttakulkumaassa, kuten Suomi. Turvapaikkajärjestelmä saattaa ainakin laittoman maahantulon järjestämiseen liittyvissä tapauksissa toimia yhtenä alaikäisten ja myös täysi-ikäisten ihmiskaupan uhrien esiintuloväylänä.

Etenkin kauttakulkumatkalta tavattujen alaikäisten uhrien kohdalla vaarana on, että rikollisjärjestö houkuttelee lapset jatkamaan matkaa suunniteltuun määränpäähän vielä silloinkin, kun he ovat jo auttamisen piirissä. Ongelmallista näissä tilanteissa on, että uhri ei välttämättä tässä vaiheessa itsekään tiedosta olevansa uhri tai uhriutuvansa mahdollisesti myöhemmin matkan jatkuessa kohdemaahan. Jonkinlaisen seurannan järjestäminen onkin osoittautunut välttämättömäksi lasten katoamisen estämiseksi. **Alaikäiset kadonneet kiinalaiset turvapaikanhakijat** ovat olleet viranomaisten erityisen mielenkiinnon kohteena Suomen lisäksi myös muissa Pohjoismaissa.

Ihmiskaupan uhrien **auttamiseen liittyy vakavia turvallisuusriskejä**, koska ihmiskauppa on usein organisoituneiden rikosliigojen käsissä. Rikollisliigojen painostus ja uhkailu ovat todellinen riski uhreille itselleen, todistajille ja heidän kanssaan työskenteleville henkilöille. Viranomaiset tekevät jokaisesta tapauksesta riski- ja turvallisuusarvioinnin, mikä vaikuttaa oleellisesti muun muassa uhrin majoitusjärjestelyihin.

Hyvin lähellä ihmiskaupan rikosoikeudellista tunnusmerkistöä ovat törkeä paritus, törkeä laittoman maahantulon järjestäminen ja kiskonnantapainen työsyryntä. Näitä rikoslajeja voitaneen kutsua **ihmiskaupan kaltaiseksi rikollisuudeksi**. Suomessa tapahtuvan ihmiskaupan kokonaiskuvan kannalta on tärkeää verrata ilmitulleita ihmiskaupparikosepäilyjä yhteiskunnan kykyyn havaita ja torjua ihmiskaupan kaltaista rikollisuutta. Vuonna 2007 törkeästä parituksesta ei ole tehty rikosilmoituksia (2006/5). Törkeän laittoman maahantulon järjestämisestä on tehty 13 (2006/30) ja kiskonnantapaisesta työsyrynnästä 13 rikosilmoitusta (2006/16).

Ilmi tulleiden **ihmiskauppatapausten vähäiselle määrälle voi olla useita selityksiä**. Etukäteen esitetyt arviot Suomen kautta kulkevista tai Suomeen päätyvistä ihmiskaupan uhreista ovat saattaneet olla epätarkkoja tai ihmiskaupan ja sen uhrien tunnistamismekanismi ei ole toiminut tarkoitetulla tavalla. Rajanveto ihmiskaupparikosten ja edellä mainittujen ns. ihmiskaupan kaltaisten rikosten välillä on vaikeaa ja rikosten tunnistaminen nimenomaan ihmiskaupaksi voi olla tähänastisella kokemuksella epävarmaa - uhrien tunnistaminen on osoittautunut odotettua haastavammaksi. Tapauksia kyetään myös ennaltaehkäisemään jo ulkomaanedustustojen kautta ja lentoyhtiöiden kanssa tehtävän yhteistyön avulla, kuten myös niiden tiedotuskampanjoiden avulla, joita ulkoasiainministeriö on järjestänyt lähtömaissa yhteistyössä Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön IOM:n kanssa. Toisaalta on mahdollista sekin, että kaikkia uhriryhmiä ei tavoiteta nykyisillä toimilla, eivätkä he tule viranomaisten tietoon. Tästä syystä luottamuksellisten ja toimivien yhteistyösuhteiden edelleen kehittäminen viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välille uhripäilyjen ilmoittamiskynnyksen madaltamiseksi ja uhrien tunnistamiseksi on ensiarvoisen tärkeitä.

Eri rikosnimikkeiden välisen tulkinnan selkeyttäminen on niin ikään tarpeen, jotta kaikilla ihmiskaupan parissa työskentelevillä tahoilla on asiasta yhtenevä näkemys. Ihmiskaupan ja sen kaltaisten rikosten tunnusmerkistöt ovat osittain päällekkäisiä, mikä aiheuttaa tulkintaeroavuuksia rikosepäilyn määrittelyssä ja kirjauksissa. Toisaalta ihmiskaupan ja esimerkiksi parituksen tunnusmerkistöjen eroavuudet eivät tule välttämättä riittävästi huomioiduksi.

Ihmiskaupan uhreja tukevien **järjestöjen (ns. kolmas sektori) rooli** ihmiskaupan vastaisessa työssä on merkittävä. Järjestöjen toiminnan painopistealueita ovat tiivistetysti ihmiskaupan ennaltaehkäisy ihmiskauppaa koskevaa yleistä tietoisuutta lisäämällä, tukipalvelujen tuottaminen ihmiskaupan (potentiaalisille) uhreille ja uhrien oikeuksien toteutumisen seuranta. Osa järjestöistä tekee myös etsivää työtä, jolla tavoitetaan sellaisia ihmisiä ja ryhmiä, jotka eivät tule ilmi viranomaistoimien kautta tai jotka eivät oma-aloitteisesti hae apua ja tukea.

2.3 Tullivarmuus - nykytila

Tullin tietoon tulleiden tullirikosten määrä oli 4 652 kpl vuonna 2007. Huumausainerikoksia paljastui 840 kpl, alkoholipitoisen aineen salakuljetusrikoksia 550 kpl. Vaikuttavuus oli 25,5 (ml. IPR 51,46 m€) miljoonaa euroa. Baltian maiden liittyminen EU:hun johti matkustajien alkoholituomisten kasvuun. Tuonnin laillisuuden valvonta osoittautui vaikeaksi näyttökysymysten vuoksi. Viron matkustajaliikenteessä savukkeiden tuontirajoitus voi poistua vuoden 2009 alusta. Latvian ja Liettuan kohdalla ylläpidetään tuontirajoituspoikkeusta edelleen 31.12.2009 asti. Perinteinen salakuljetusrikollisuus on viime vuosina siirtynyt alkoholista savukkeisiin ja nuuskaan.

Maaillan kaupan kasvun ja tuotannon globalisoitumisen seurauksena **markkinoille on tullut yhä enemmän terveydelle ja turvallisuudelle kyseenalaisia ja vaarallisia tuotteita sekä tuotevääreännöksiä**. Tullilaboratorion riskianalyysin perusteella tutkimista elintarvikkeista määräysten vastaisia tai huomautukseen johtaneita oli vuonna 2007 18 % ja kulutustavaroista 19 %. Erän hylkäämiseen määräysten vastaisuus johti vastavasti 7 % ja 15 %:ssa tapauksista

Venäjälle suuntautuva kauttakulkuliikenne on viimeiset viisi vuotta kasvanut voimakkaasti eikä taantumista ole näkyvissä. Tämä kehitys on samalla johtanut siihen, että kuljetukset ja niihin liittyvä liiketoiminta (esim. varastointi) ovat valtaosin ulkomaisten tahojen hallinnassa. Tähän logistiikkaketjuun liittyvät, osin vasta Venäjän puolella toteutettavat väärinkäytökset asettavat lisääntyviä vaatimuksia tullivalvonnalle sekä rajat ylittävälle viranomaisyhteistyölle.

Tulli suorittaa **raskaan liikenteen kuntoisuustarkastuksia** sekä itsenäisesti muun tullivalvonnan yhteydessä että PTR -yhteistyössä tienvarsitarkastuksin. Vuonna 2007 suoritettiin 200 000 tarkastusta, joista 8 000 johti toimenpiteisiin.

Tulli panostaa satamissa, lentoasemilla ja maarajoilla nykyaikaiseen valvontatekniikkaan, kuten kaikkien PTR -viranomaisten käytössä olevaan ajoneuvojen ja konttien hahmontunnistus- ja hälytysjärjestelmään sekä säteilyvalvonta- ja läpivalaisulaitteisiin. Valtaosa rajan ylittävistä kulkuneuvoista ajatetaan säteilyvalvontaporttien läpi. Tarkastuksista 313 johti jatkotoimenpiteisiin vuonna 2007. Läpivalaisuun ohjattiin 25 190 kuljetus- tai lastiyksikköä, joista 123 tarkastusta johti jatkotoimenpiteisiin. USA-vienneissä saatetaan lähi-vuosina edellyttää konttien 100 % läpivalaisua eli noin 8 500 kpl, joka on tällä hetkellä mahdollista vain Tullin kiinteillä ja liikkuvilla läpivalaisulaitteilla.

Tullivalvonnan taso on sopeutettu Baltian maiden ja Puolan liikenteeseen jo 1.5.2004 EU:n laajentumisen yhteydessä, jolloin nämä maat tulivat EU:n tullilainsäädännön piiriin. **Schengenin laajentumisen**

21.12.2007 aiheuttama muutos vaikuttaa rajatarkastusten päätyttyä valvontatoimintaan varsinkin Helsingin satamissa olennaisesti.

Riittävä etukäteistieto ja tekninen kalusto ja sen toimivuus tulevat tässä tilanteessa yhä tärkeämmiksi valvonnan apuvälineiksi. Tekniikan lisäksi myös henkilöstöä tarvitaan riittävästi puhuttamaan ja tunnistamaan kohteet liikennevirrasta.

2.4 Keskeiset kehitystekijät

EU pyrkii yhdenmukaistamaan maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaansa. Yhtenäismarkkinoilla, missä kansalaiset voivat liikkua vapaasti jäsenvaltiosta toiseen, on selkeää etua siitä, että on olemassa laajempia linjoja kuin 27 jäsenvaltion kansalliset maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikat. Kansalliset keinot hallita tilannetta vaihtelevat huomattavasti. Kansallisten politiikkojen vaikutukset ulottuvat kuitenkin selkeästi myös maiden rajojen ulkopuolelle. Yhdessä jäsenvaltiossa toteutettavat toimet voivat aiheuttaa nopeasti seurauksia muissa jäsenvaltioissa.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi syksyllä 2004 monivuotisen Haagin ohjelman, jonka tavoitteena on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lujittaminen EU:ssa. Haagin ohjelma ohjaa EU:n yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikka-alan lainsäädännön ja politiikan suuntaa. Ohjelman arviointi suoritettiin Suomen puheenjohtajuuskaudella vuoden 2006 jälkipuoliskolla. Haagin ohjelmassa korostetaan laillisen maahanmuuton merkitystä myöntäen samalla, että jäsenvaltiot päättävät työperusteisen maahanmuuton laadusta ja määrästä. Turvapaikka-asioiden osalta tavoitteena on yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen kehittäminen luomalla yhteinen turvapaikkamenettely ja yhtenäinen asema niille, joille myönnetään turvapaikka tai toissijaista suojelua. Unioni pyrkii luomaan yhtenäisen politiikan myös laittoman maahanmuuton torjuntaan ja tehostamaan ihmiskaupan vastaista viranomaisyhteistyötä. Laittomaan maahanmuuttoon ja ihmiskauppaan liittyvät läheisesti myös ulkorajavalvonta ja siihen liittyvä yhteisvastuun kehittäminen, Schengen-alueen laajentuminen, viisumikysymykset, palautukset, yhteistyö kolmansien maiden kanssa sekä viranomaisyhteistyön kehittäminen.

Eurooppa-neuvoston päätelmissä (14.12.2007) todetaan, että jäsenvaltioiden politiikkoja täydentävän kokonaisvaltaisen eurooppalaisen maahanmuuttopolitiikan kehittäminen on edelleen keskeinen painopiste. Eurooppa-neuvosto panee tässä yhteydessä merkille **komission tiedonannon yhteisestä maahanmuuttopolitiikasta** (Kohti yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa, 5.12.2007), jonka mukaan maahanmuutto on EU:lle sekä haaste että mahdollisuus. Sen lisäksi, että EU:hun tulee maahanmuuttajia kolmansista maista, ihmiset liikkuvat yhä enemmän myös EU:n rajojen sisällä. Maahanmuutto on luonnostaan rajat ylittävä ilmiö ja koordinoitu lähestymistapa on tarpeen, jotta voidaan auttaa jäsenvaltioita hallitsemaan sitä paremmin. Komission tiedonannon mukaan yksi tähänastisten menettelyjen heikkouksista liittyy siihen, että maahanmuuttajien palauttamista koskevaa politiikkaa ei ole määritelty EU:ssa riittävästi. Vain yksi kolmesta maasta poistamispäätöksestä pannaan täytäntöön. Yhteisten sääntöjen käsittely on venynyt liian pitkään. Laittomia maahanmuuttajia houkuttelevia vetotekijöitä, erityisesti laitonta työntekoa, koskeva työ on kuitenkin saatu alkuun. Tiedonannossa kuitenkin korostetaan, että niin kauan kuin Euroopan työmarkkinoilla on laittoman työnteon mahdollistavia porsaanreikiä, maahanmuuttovirtoja ei voida hallinnoida johdonmukaisesti, vaan niiden voidaan odottaa jopa paisuvan entisestään. Laillista maahanmuuttoa koskeva politiikka ja laittoman maahantulon torjuntaa koskevat toimet menettävät tiedonannon mukaan niin ikään merkitystään, kun jäsenvaltiot toteuttavat laajamittaisia laillistamistoimia.

Eurooppa-neuvoston päätelmissä (14.12.2007) todetaan, että laittoman maahanmuuton torjunta edellyttää yhteisiä, tuloksekkaita toimenpiteitä, jotka kohdistetaan laittomaan työntekoon. Muuttovirtojen asianmukai-

nen hallinta edellyttää myös, että ulkorajojen yhdenmetyen valvonnan tehostamista koskevaa työtä jatketaan ja että jäsenvaltioihin kohdistuvat erityiset paineet otetaan huomioon noudattaen samalla täysin kaikkia kansainvälisiä velvoitteita. Eurooppa-neuvosto korostaa tarvetta päästä yhteisymmärrykseen yhteisistä vaatimuksista palauttamispolitiikan alalla ja toteaa tehokkaan takaisinotto- ja palauttamispolitiikan tarpeellisuuden. Tulevan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisessä on edistytävä, jotta se voitaisiin toteuttaa vuoteen 2010 mennessä. Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikat on sovittava paremmin yhteen.

Eurooppa-neuvoston päätelmissä (14.12.2007) korostetaan kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön merkitystä menestyksekään muuttovirtojen hallinnan ja laittoman maahanmuuton torjunnan kannalta. EU on äskettäin määritellyt **maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan**, joka perustuu vuoropuhelun ja yhteistyön tiivistämiseen kolmansien maiden kanssa kumppanuuden, solidaarisuuden ja jaetun vastuun hengessä. EU:n uusia aloitteita ovat mm. liikkuvuuskumppanuudet ja kiertomuutto, jonka tarkoituksena on hallita työvoimaperusteista muuttoliikettä entistä joustavammin, jotta siitä voivat hyötyä sekä lähtöettä kohdemaat ja muuttajat itse. Toiminnan painopiste on ollut aluksi Afrikassa ja Välimeren alueella. Kokonaisvaltainen lähestymistapa on sittemmin ulotettu koskemaan myös EU:n itäisiä ja kaakkoisia naapurialueita. EU:n naapurialueilla todellisena haasteena on sovittaa yhteen EU:n turvallisuustavoitteet ja alueiden omat odotukset (ja EU:n intressit) liikkuvuuden lisäämisestä. Kokonaisvaltainen lähestymistapa kattaa myös Aasian, missä EU:n jäsenvaltioiden edut näyttäisivät toistaiseksi liittyvän yksinomaan takaisinottokysymyksiin.

Komissio antaa vuonna 2008 tiedonannon seuraavasta monivuotisesta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ohjelmasta vuosille 2010 - 2014 (ns. Post-Haag ohjelma). Komission vuoden 2008 strategiaan aloitteisiin sisältyy maahanmuuttopaketti, johon liittyen komissio antoi 13.2.2008 tiedonannot uusien teknisten järjestelmien käyttöönotosta rajatarkastuksissa (mm. maahantulo- ja lähtörekisteri ja sähköinen matkustuslupajärjestelmä) ja eurooppalaisesta rajavalvontajärjestelmästä sekä raportin rajavalvontavirasto Frontexin arvioinnista ja kehittämisestä. Komissio antaa vuonna 2008 toimintasuunnitelman yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä turvapaikkajärjestelmää koskevan vihreän kirjan konsultaatioprosessin pohjalta. Komissio antaa myös turvapaikkapolitiikan ns. toista vaihetta koskevia säädösehdotuksia, joilla tähdätään yhteisen turvapaikkamenettelyn luomiseen ja suojelua saavien yhtenäisen aseman käyttöönottoon.

EU:n puitteissa vireillä olevat viisumeja koskevat hankkeet, kuten jäsenmaiden yhteiset toimipisteet, viisumihelpotussopimukset ja biometrinen tunnistaminen ja tietojärjestelmien edelleen kehittyminen voivat lähivuosina muuttaa toimintaa oleellisesti. Myös tuleva EU:n viisumiasetus, joka uudistaa ja kokoaa yhteen viisumeita koskevat säädökset, tullee vaikuttamaan edustustojen viisuminkäsittelyyn huomattavasti esimerkiksi hakemusten enimmäiskäsittelyajan ja valitusoikeuden toteutuessa. EU:n kehittyvä lainsäädäntö ja uuden teknologian hyödyntäminen asettavat suuria haasteita viisumitoimintojen organisaatiolle ja viranomaisten väliselle yhteistyölle.

Biometrinen tunnistaminen ja jäsenmaiden yhteisen viisumitietojärjestelmän (VIS) käyttöönotto tapahtuu EU:ssa vuoden 2009 aikana. Oleskeluluvan ja viisuminhakijoilta jatkossa kerättävien biometrinen tunnistamisen avulla kyetään entistä tehokkaammin varmistamaan henkilöllisyydestä ja ehkäisemään väärinkäytöksiä. Biometria tulee lisäämään myös matkustusasiakirjojen luotettavuutta ja vaikeuttamaan niiden väärinkäyttöä. Teknisten ominaisuuksien (laatu- ja turvatekijät) kehittymisestä huolimatta asiakirjojen myöntämiskäytäntöön ja myöntämisen yhteydessä tapahtuvaan haltijoiden henkilöllisyyden varmistamiseen liittyy jatkossakin epävarmuustekijöitä.

Euroopan unionin ulkorajan merkitys ja rajaturvallisuuden haasteet kasvavat. Schengen-alueen laajentamisen myötä uudet jäsenvaltiot (Latvia, Liettua, Puola, Malta, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro) ovat poistaneet sisäraajatarkastukset 21. joulukuuta 2007 alkaen maa- ja merirajoilta ja 30. maaliskuuta 2008 alkaen lentokentiltä. Tämä laajentaa tosiasiallisesti henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Uusien Schengen-

maiden ulkorajan pitävyys ja yhteistoimintakyky tulevat rikollisten testaamiksi ja havaitut aukot hyödynnetään nopeasti. Tarve yhtenäistää jäsenvaltioiden ulkorajavalvontaa ja tehostaa maiden välistä tiedonvaihtoa kasvaa. Suomen on omalta osaltaan vastattava unionin ulkorajojen valvonnasta.

Euroopan unionin laajentuminen lisää turismia ja lyhytkestoista työperusteista liikkumista lähialueilta Euroopan unioniin. **Laittoman maahantulon valvomattomien sisärajojen yli voidaan arvioida lisääntyvän** entuudestaan Schengen-alueen laajentumisen seurauksena. Schengen-alue koostuu maista, joiden kesken vallitsee eroja, joita kansainvälisessä rikollisessa toiminnassa osataan hyödyntää tehokkaasti. Liikkuvuuden helpottuminen lisää mitä suurimmalla todennäköisyydellä järjestäytyneen rikollisuuden toimintamahdollisuuksia Suomessa tai Suomen kautta. On ennakoitavissa, että rajatarkastusten poistumisen seurauksena lähi-alueilta ja erityisesti Baltian maista johdettu ihmiskauppa- ja muu rikollisuus vahvistuvat Suomessa. Sisäraja-tarkastusten poistuminen **edellyttää ns. korvaavia toimenpiteitä, kuten kattavaa Schengenin tietojärjestelmää (SIS)**, ja merkitsee erityisiä **haasteita maan sisäisen ulkomaalaisvalvonnan kehittämiseksi**.

Venäjän kehityksellä ja etenkin **Venäjän ulkomaalaispolitiikalla ja rajavalvonnalla on suuri merkitys** Suomen kannalta. Venäjän hallinnon ongelmat saattavat vaarantaa tehokasta operatiivista yhteistyötä rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton torjunnassa. Euroopan unionin ja Venäjän välillä sovitut ja kesäkuun alussa 2007 voimaan tulleet viisumikäytännön helpotukset (**ns. viisumihelpotussopimus**) asettavat huomattavia haasteita nykyisten rajanylityspaikkojen kehittämiseksi rajaliikenteen pitämiseksi sujuvana ja turvallisena. Kattava viisumivapaus ei kuitenkaan toteudu lähivuosina.

Venäjällä arvioidaan oleskelevan luvattomasti useita miljoonia kolmansien maiden kansalaisia (noin 10 miljoonaa laitonta siirtotyöläistä), joista osan voidaan arvioida pyrkivän Eurooppaan. Venäjän ulkomaalaispolitiikan muutokset voivat edelleen lisätä kolmansien maiden kansalaisten halukkuutta pyrkiä Euroopan unionin alueelle. Uusia, **Venäjän kautta Suomeen suuntautuvia laittoman maahantulon järjestämisen reittejä etsitään ja kokeillaan jatkuvasti**. Koska pääsy länteen itäisen Euroopan kautta vaikeutuu, paine Suomen suuntaan saattaa kasvaa. Venäjän turvallisuuspalvelun rajavartiopalvelu on siirtänyt voimavarojaan eteläisille rajoilleen ja uudistanut reformissaan rajavalvontaansa. Valvontajärjestelyjen ja -tekniikan käyttöönoton onnistuminen sekä kyky ja halu estää matkustusasiakirjattomien henkilöiden pääsy Suomeen vaikuttavat ratkaisevasti laittoman maahantulon määrään.

Euroopan yhteisön ja Venäjän välisen takaisinottosopimuksen Suomen ja Venäjän välisestä täytäntöönpanopöytäkirjasta käytävät neuvottelut aloitettiin elokuussa 2007. Suomen ja Venäjän osalta takaisinottosopimuksen käytännön täytäntöönpanon kannalta olennaista on Suomen ja Venäjän väliseen rajaan liittyvien erityispiirteiden sekä Rajavartiolaitoksen ja Venäjän rajavartiopalvelun välisten nykyisten toimivien takaisinottokäytäntöjen huomioon ottaminen. Täytäntöönpanopöytäkirja allekirjoitettaneen vuoden 2008 kuluessa.

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto ja Venäjän maahanmuuttopalvelu käynnistivät kesäkuussa 2006 **hankkeen Suomen ja Venäjän maahanmuuttoviranomaisten välisen yhteistyön kehittämiseksi**. Hankkeen tavoitteena on lisätä alueellista turvallisuutta ja tasapainoa systematisoimalla Maahanmuuttoviraston ja Venäjän maahanmuuttopalvelun välistä konkreettista yhteistyötä ja muodostamalla laajempi ymmärrys yhteisistä maahanmuuttoalan haasteista. Hanketta koordinoi sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto ja siihen osallistuvat Maahanmuuttoviraston ja Venäjän maahanmuuttopalvelun lisäksi myös sisäasiainministeriön poliisiosasto, Rajavartiolaitos ja Helsingin poliisilaitos.

Viisumien myöntämisen helpottamista ja takaisinottoa koskevat sopimukset on tehty EU:n ja toisaalta neljän Länsi-Balkanin maan (Bosnia ja Hertsegovina, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Montenegro ja Serbia), Ukrainan sekä Moldovan tasavallan välillä, samoin kuin viisumien myöntämisen helpottamista koskeva sopimus Albanian kanssa. Viisumihelpotussopimusten on tarkoitus kannustaa näitä maita panemaan

täytäntöön asiaankuuluvat uudistukset ja tehostamaan yhteistyötä EU:n kanssa sellaisilla aloilla kuin laitton maahanmuuton torjunta sekä asiakirjojen turvallisuuden lisääminen biometrian käyttöönnoton avulla. Kiinan suhteen on olemassa poliittisia paineita viisumihelpotuksiin. Kiina on pyrkinyt kytkemään EU:n kanssa käytävät takaisinottosopimusneuvottelut viisumijoustoneuvotteluihin. EU:n ja Kiinan välillä vuonna 2004 voimaan tulleen ADS-sopimuksen (Approved Destination Status, viisumien myöntäminen kiinalaisille turistiryhmille) osalta on havaittu väärinkäytöksiä. Ongelman muodostaa se, ettei henkilöiden poistumista EU:sta valvota.

Kaukoidästä suuntautuvalla, osin organisoidulle, laittomalle maahantulolle ja rajat ylittävälle rikollisuudelle tarjoutuu aiempaa paremmat toimintamahdollisuudet suorien lentoyhteyksien kehittyessä ja lisääntyessä. On nähtävissä, että Kaukoidästä, erityisesti Kiinasta ja Intiasta Suomeen suuntautuva paine laittoman maahantulon osalta jatkuu ja lisääntyy. Erityisesti tämä näkyy lentoliikenteessä, mutta Venäjälle suuntautuvien kaukolentojen ja muiden kulkuyhteyksien myötä paine myös itärajalta kasvane.

Kolmansissa maissa toteutettavien ennaltaehkäisevien toimien merkitys korostuu pyrittäessä ehkäisemään ihmiskauppa ja estämään laitton Schengen-alueelle tulo jo lähtömaissa. Suomen ulkomaanedustustojen suorittaman viisumiharkinnan painoarvo kasvaa, samoin viranomaisten tarve ylläpitää laajaa yhteyshenkilöstöverkostoa ulkomailla. Edustustojen hyvä asemamaan olosuhteiden sekä laittoman maahanmuuton eri muotojen tuntemus ovat ratkaisevia tekijöitä. Jäsenmaiden viisumihakemuksia hoitavien edustustojen yhteistyön merkitys kasvaa ja heijastuu muun muassa tarpeeseen vaihtaa tietoa käytetyistä vääristä hakuperusteista, väärinkäytöksiin syyllistyneistä yrityksistä ja niiden taustalla olevista henkilöistä ja uusista kauttakulkureiteistä.

Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa vaikeuttaa jatkossakin, että **Suomi toimii Keski- ja Etelä-Eurooppaan suuntautuvan ihmiskaupan kauttakulkumaana**. Rajanylitysvaiheessa ei useimmiten vielä tiedetä, onko henkilö ihmiskaupan uhri vai ihmissalakuljetuksen (laitton maahantulon järjestämisen) kohde.

Euroopan unionin laajeneminen luo otollista maaperää myös ihmiskaupan lisääntymiselle. Köyhimmistä, uusista EU-maista Suomeen **paremman toimeentulon perässä muuttavat henkilöt ovat alttiita** sekä seksuaaliselle että työvoiman **hyväksikäytölle**. Ulkomaisen työvoiman välitystoiminta kasvaa, mikä luo pohjaa väärinkäytöksille.

Maahanmuuttajien osuus Suomessa kasvaa ja Suomi muuttuu nykyistä monikulttuurisemmaksi. Valtioneuvosto on 19.10.2006 tehnyt periaatepäätöksen maahanmuuttopoliittisesta ohjelmasta, jonka yhtenä keskeisenä ehdotuksena on **työperusteisen maahanmuuton edistäminen**. Myös 19.4.2007 annettu hallitusohjelma sisältää linjauksia työperusteisen maahanmuuton edistämiseksi ja helpottamiseksi väestökehitys ja siitä aiheutuva työvoiman tarve huomioon ottaen. Parhaillaan selvitetään esimerkiksi mahdollisuutta ottaa käyttöön työnhakua varten myönnettävä viisumi. Tämä aiheuttaa haasteita viranomaistoiminnan kannalta - työperusteisen maahanmuuton lisäämiseksi asetetut kansalliset tavoitteet on kyettävä sovittamaan yhteen laitonta maahantuloa ja harmaan talouden sekä ihmiskaupan torjuntaa koskevien tavoitteiden kanssa. Hallittu laillinen maahanmuutto voi edistää työmarkkinoiden tarpeiden täyttymistä ja tarjota todellisen vaihtoehdon laittomalle maahanmuutolle ja harmaalle taloudelle.

Rikollisuus etsii uusia toimintatapoja ja rikolliset pyrkivät hyödyntämään myös laillisia maahantulokanavia, minkä seurauksena ennaltaehkäiseviä toimia ja valvontaa on kohdennettava yhä enemmän myös lailliselta vaikuttavaan toimintaan. Riittämättömät valvontatoimet mahdollistavat laittoman työnteon, joka taas toimii vetotekijänä laittomalle maahanmuutolle.

Laillisten maahanmuuttokanavien hyödyntäminen ihmiskaupan uhreja rekrytoitaessa lisääntyy. Oleskeluluvan hakeminen opiskelua varten on tällä hetkellä yksi helpoimpia tapoja päästä EU-alueelle ja järjestelmän

väärinkäyttömahdollisuuden ovat mitä ilmeisimmin havainneet myös rikollisjärjestöt. Opiskelijat eivät välttämättä koskaan aloita opintoja luvan saatuaan tai edes ilmaannu kyseiselle opiskelupaikkakunnalle, vaan heidät itse asiassa ”järjestetään töihin”. Tapauksiin voi liittyä myös ihmiskauppaa. Myös muilla perusteilla, kuten perhesideperusteella myönnettyihin oleskelulupiin liittyvät väärinkäytökset aiheuttavat yhä enemmän ongelmia länsimaissa ja saman kehityksen voidaan arvioida jatkuvan Suomessakin. Osa ihmiskaupan uhreista rekrytoidaan lume- ja pakkoavioliittojen kautta ja laittomien adoptioiden käyttö ei ole poissuljettua. Joskus ihmiskauppa taas imitoi laillista työvoiman välitystoimintaa ja uhrin uskovat tulleensa maahan ja työskentelevänsä lainmukaisesti.

Naapurimaiden kokemusten perusteella **voidaan olettaa EU-maista tulevien kerjäläisten määrän lisääntyvän Suomessa**. Valtaosa viimekesäisistä ulkomaalaisista kerjäläisistä oli Romanian romaneja. Poliisin havaintojen mukaan kerjäläisten toiminta Suomessa ei ole järjestäytyntä rikollisuutta, mutta se on ainakin osaltaan johdettua ja organisoitua. Toiminnassa saattaa myös olla piirteitä ihmiskaupasta.

Ihmiskauppa seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa siirtyy yhä enemmän internetiin varausten tapahtuessa matkapuhelinten ja tekstiviestien välityksellä. Tämä vaikeuttaa näytön hankkimista ja rikollisten vastuuseen saamista.

Laittomien maahanmuuttajien ja työntekijöiden voidaan arvioida hakeutuvan niihin EU-maihin, joissa jo on suuria maahanmuuttajayhteisöjä pikemmin kuin Suomeen, jossa ulkomaalaisväestön osuus on suhteellisen pieni. Tilanne voi kuitenkin muuttua jatkossa Suomen ulkomaalaisväestön voimakas kasvu huomioon ottaen. **Muiden EU-maiden ja erityisesti Pohjoismaiden maahanmuuttopolitiittiset linjaukset ja lainsäädännön muutokset heijastuvat Suomeen** laittomien maahantulijoiden hakeutuessa niihin maihin, joissa olosuhteet ovat suotuisimmat ja valvontatoimet riittämättömät. EU-maiden väliset politiikan ja lainsäädännön erot ja muutokset vaikuttavat erityisesti siihen, mihin maihin turvapaikanhakijat hakeutuvat ja toisaalta hakijoiden liikkumiseen jäsenvaltioiden välillä joko niin, että kulkevat monen valtion läpi hakematta kansainvälistä suojelua, vaikka voisivat, tai niin, että hakevat turvapaikkaa useassa maassa peräkkäin.

Baltian maiden avattua Schengen-sisärajansa on tästä mahdollisesti muotoutumassa **turvapaikanhakijoita kiinnostava suunta**, joka on luonteeltaan erilainen Skandinavian väylään verrattuna sikäli, että hakijoiden halukkuus pysähtyä hakemaan turvapaikkaa Baltiasta on huomattavasti vähäisempi kuin lännen suunnalla. Käytännössä tämä merkinnee kasvavaa hakijamäärää. Turvapaikanhakijoiden lukumäärän voidaan arvioida nousevan myös siitä syystä, että eteläisen Euroopan maissa hakijamäärät ovat melko runsaita ja paine siirtyä pohjoisen suuntaan lisääntyy.

Länsimaissa jätettyjen turvapaikkahakemusten määrän laskusuuntauksesta huolimatta **maailman pakolaistilanne ei ole olennaisesti parantunut**. Maailmalla kytee useita kriisipesäkkeitä. Ottaen huomioon irakilaisien turvapaikanhakijoiden määrän voimakas kasvu Ruotsissa viime aikoina ei ole poissuljettua, että myös Suomeen saapuu merkittäviä turvapaikanhakijamääriä jostain maasta. Tilanne voi muuttua nopeastikin, mihin on syytä varautua. Paineet Euroopan unionin ulkorajoilla, etenkin Turkin suunnalla, ovat kasvamassa ja tämä tulee heijastumaan hakijoiden lukumäärään myös Suomessa. Hakijamäärien kasvuun on tulevaisuudessa, tosin ei vielä vuosien 2008–2011 aikana, varauduttava myös ilmastonmuutoksen seurauksena. YK:n kehitysyhteistyöjärjestön UNDP:n uusimpien arvioiden mukaan jopa satoja miljoonia ihmisiä on vaarassa joutua pakolaiseksi ilmastokehityksen vuoksi.

Mahdollisuus laajamittaiseen maahantuloon (joukkopakoon) säilyy lähialueiden suuronnettomuuksiin, luonnonkatastrofeihin, epidemioihin sekä sisä- ja ulkopoliittisiin kriiseihin liittyen. Viranomaisten valmius maahantulon hallintaan ja EU-maiden yhteistyöhön säilytetään ylläpitämällä yhteistoiminnassa valmistellut valmiussuunnitelmat.

Aasian kaupan lisääntymisen myötä **markkinoille tulee yhä enemmän terveydelle ja turvallisuudelle vaarallisia elintarvikkeita, kulutustavaroita sekä tuoteväärennöksiä**. Ko. alueelta saapuvien lentomatikustajien luvattomasti mukanaan tuomat lemmikkieläimet ja eläinperäiset tuotteet aiheuttavat tarttuvien tautien riskin. Nettikaupan vilkastuessa maahan tulee entistä enemmän laittomia ja vaarallisia lääkkeitä. Potenssilääkkeiden valtavirran ohella kansalaiset tilaavat laittomasti mm. särkylääkkeitä, antibiootteja, dopingaineita ja laihdutusvalmisteita, jotka useissa tapauksissa sisältävät muita kuin ilmoitettuja yhdisteitä, ja voivat sisältää myrkyllisiä aineita (esim. elohopeaa) tai huumaavia aineita.

Lisääntyvän kapasiteetin ja nopeiden yhteyksien myötä Suomea tullaan käyttämään **yhä enemmän kansainvälisessä rikollisuudessa kauttakulkumaana** Aasian ja Venäjän ja muun Euroopan välisessä henkilö- ja tavaraliikenteessä.

Tarve valvoa ja parantaa Euroopan unioniin saapuvien ja sieltä poistuvien tavaroiden turvallisuutta kasvaa. Tämän vuoksi **EU:n tullilaitokset ottavat vuonna 2009 käyttöön yhteisen riskinhallintajärjestelmän**, joka koostuu riskienhallintaan liittyvästä tietojenvaihdosta, yhteisistä vuosittain sovittavista painopistealueista, kuten väärennetyt lääkkeet vuodelle 2008, ja yhteisistä liikennemuodottain sovellettavista riskinarviointikriteereistä.

3. Strategiset linjaukset

Rajaturvallisuuden, ihmiskaupan, laittoman maahantulon ja tullivarmuuden osalta Suomen turvallisuustilanne on laajasti tarkasteltuna hyvällä tasolla. Viranomaisten ja järjestöjen toiminnan tavoitteina ovat **tehokkaat ja ennalta ehkäisevät toimenpiteet hallinnassa olevan turvallisuustilanteen ylläpitämiseksi sekä yksilöiden suojelutarpeiden huomioimiseksi ihmisoikeuslähtöisesti**. Turvallisuutta vaarantaviin ilmiöihin puututaan etupainoisesti jo niiden alkuvaiheessa ja lähtöalueilla muun muassa edustustoissa.

Viranomaisten yhteistä rajaturvallisuuden, tullivarmuuden, ihmiskaupan ja muun rajat ylittävän rikollisuuden **tilannekuvaa** kehitetään. Valtakunnan johto pidetään tietoisena tilanteesta ja sen kehitysarvioista. Erityisesti seurataan Venäjän raja- ja ulkomaalaispolitiikkaa sekä Euroopan unionin rajaturvallisuutta koskevaa päätöksentekoa ja sen heijastusvaikutuksia.

Kansallisella sekä Venäjän ja EU-maiden poliisi-, raja-, tulli-, viisumi- ja maahanmuutto- sekä oikeusviranomaisten yhteistyöllä ennalta estetään ja kompensoidaan entistä monipuolisemmin ja tehokkaammin henkilöiden ja tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta aiheutuvia kielteisiä seurauksia EU:n rajaturvallisuusstrategian ja neliportaisen rajaturvallisuusmallin mukaisesti. Yhteistoimintaa tehostetaan erityisesti Viron kanssa. Yhteistoiminnalla pyritään paljastamaan ja estämään erityisesti rikollisorganisaatioiden toiminta. Poikkihallinnollinen ja sidosryhmät kattava tilanteenmukainen yhteistoimintamalli ilmiöiden ja haasteiden ratkaisemiseksi otetaan aiempaa tehokkaammin organisaatioiden arkipäiväiseen toimintatapaan.

Schengen-alueen ulkorajan rajanylityspaikoilla ja niiden välisillä alueilla ylläpidetään korkea laittoman maahantulon, tullirikosten ja muun rajat ylittävän rikollisuuden paljastumisriski. Rajanylittäjille tehdään kattavat rajatarkastukset. Tavara- ja matkustajaliikenteelle tehdään riskianalyysiin perustuvia tullitarkastuksia. Rajatarkastusten ja tullitarkastusten yhteydessä paljastetaan yhteiskunnan turvallisuutta vaarantava materiaali sekä tarkastetaan ajoneuvojen ja niiden kuljettajien ajokuntoisuus.

Rajatarkastusten ja tullitarkastusten korkea taso sekä rajanylitysliikenteen sujuvuus ulkorajalla turvataan kohdentamalla tarkastustehtäviin riittävästi henkilöstöä sekä kehittämällä tarkastusjärjestelyjä ja -tekniikkaa. Venäjän raja- ja tulliviranomaisten toimintaa tuetaan vastaavasti.

Schengen-alueen sisärajoilla ja sisämaassa tehdään riskianalyysiin perustuvia tullitarkastuksia sekä tehostetaan ulkomaalaisvalvontaa ja sitä tukevaa rikostorjuntaa kehittämällä viranomaisten ja järjestöjen yhteistoimintaa. Sisärajatarkastukset valmistaudutaan palauttamaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Viranomaisten ja sidosryhmien koulutusyhteistyötä kehitetään laittoman maahantulon ja maassa oleskelun sekä ihmiskaupan prosessien, ilmenemismuotojen ja lainsäädännön ymmärtämiseksi sekä laaja-alaisen yhteistoiminnan kehittämiseksi.

Suomi osallistuu ennakoivasti **Euroopan unionin** maahanmuuttoasioiden seurantaan ja valmisteluun (Suomen kannat) sekä erityisesti rajaturvallisuuteen ja tullivarmuuteen liittyvien rakenteiden, valvonnan ja lainsäädännön kehittämiseen, operaatioihin ja kehittämishankkeisiin.

4. Tavoitteet

Viranomaisyhteistyöllä ennalta estetään ja paljastetaan Suomeen suuntautuvaa laitonta maahantuloa, ihmiskauppaa, kansalaisten turvallisuutta uhkaavien tavaroiden maahan tuontia ja muuta rajat ylittävää rikollisuutta. Samalla edistetään **rajanylitysliikenteen sujuvuutta** erityisesti valtakunnan kaakkoisrajalla sekä Helsinki–Vantaan lentokentällä. Suomen rajaturvallisuuden ja tullivarmuuden taso ylläpidetään vuoden 2007 tasolla.

Laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjunnan tavoitteina ovat hallinnassa olevan tilanteen ylläpitäminen ja ennalta ehkäisevien toimenpiteiden kehittäminen osana EU- ja Schengen-maiden sekä laittoman maahantulon ja ihmiskaupan lähtömaiden yhteistyötä. Tilannetietoisuutta ilmiöistä parannetaan ja vetotekijöiden, kuten laittomasti maassa oleskelevien yhteisöjen kehittyminen maahamme, ehkäistään edistämällä muun muassa työperusteista maahanmuuttoa. Ihmiskaupan ja sen kaltaisten rikosten välistä rajanvetoa selkeytetään valvonnan ja yhteistyön tehostamiseksi.

Ulkomaalaisvalvontaa tehostetaan koko valtakunnan alueella Schengenin alueen sisärajoilta poistuneiden rajatarkastusten aiheuttamien haittojen minimoimiseksi. Ulkomaalaisvalvonnan suoritteiden määrää lisätään vuoden 2007 tasosta. Laittomasti maassa oleskelevat henkilöt poistetaan maasta asiallisesti ja tehokkaasti.

Tullivarmuutta toteuttavan tullivalvonnan tavoitteena on varmistaa ulkomaanliikenteen ja -kaupan säännösten mukaisuus ja turvallisuus sekä ehkäistä ja paljastaa tullirikoksia. Erityisesti on estettävä huumausaineiden, aseiden, säteilyvaaraa aiheuttavien aineiden sekä ihmisille ja ympäristölle vaarallisten tuotteiden laitton maahantuonti. Tullivalvontaa ja siihen liittyviä kohteellisia tarkastuksia kohdistetaan tavaroihin, kulkuneuvoihin ja matkustajiin Suomeen tulon ja Suomesta lähdön yhteydessä sekä tavaroiden osalta myös varastoinnin yhteydessä. Valvonnassa käytetään nykyaikaista valvonta- ja tarkastustekniikkaa. Tulli suorittaa raskaan liikenteen kuntoisuustarkastuksia itsenäisesti ulkomaanliikenteen valvonnan yhteydessä sekä PTR-yhteistyössä.

Viranomaisten ja järjestöjen toiminnan painoalueet:

- Rajavartiolaitos vastaa rajavalvonnasta ja rajatarkastuksista, osallistuu ulkomaalaisvalvontaan sekä torjuu rajat ylittävää rikollisuutta
- Tulli vastaa tavaraliikenteen valvonnasta, toteuttaa erikseen määritettyjä rajatarkastuksia ja torjuu tullirikollisuutta sekä kansainvälisiin toimitusketjuihin liittyviä terveyteen ja turvallisuuteen kohdistuvia uhkia
- Poliisi on yleisvastuussa rikollisuuden torjunnasta ja ulkomaalaisvalvonnasta sekä toteuttaa erikseen määritettyjä rajatarkastuksia
- Rajavartiolaitos ja Tulli sekä liikenne- ja viestintäministeriö vastaavat yhteistyössä keskenään ja Venäjän viranomaisten kanssa rajanylitysliikenteen järjestelyjen kehittämisestä

- Maahanmuuttovirasto vastaa maahanmuuttoa, kansainvälistä suojelua ja kansalaisuutta koskevasta päätöksenteosta sekä osallistuu ulkomaalaisvalvontaan
- Suomen ulkomaanedustustot osallistuvat viisumivervollista maista Schengen-alueelle suuntautuvat lait-toman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjuntaan
- vero- ja työsuojeluviranomaiset valvovat ulkomaalaisten henkilöiden työnteon luvallisuutta
- järjestöt tukevat ihmiskaupan ennaltaehkäisemistä sekä ihmiskaupan uhrien auttamista.

5. Toimenpiteet

Operatiivinen yhteistyö. Poliisi-, raja-, tulli- sekä viisumi- ja maahanmuuttoviranomaisten laittomaan maa-hantuloon ja ihmiskaupan torjuntaan liittyvää, tehokkaaksi osoittautunutta operatiivista yhteistyötä kehitetään ja laajennetaan sidosryhmiin. Suomen ulkomailla olevien edustustojen yhteistyötä laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjunnassa tiivistetään. Suomen edustustoissa työskentelevien yhdyshenkilöiden operatiivista yhteistyötä kehitetään ja laajennetaan tarpeen mukaan muun muassa viisumianomusten taustatarkastuksissa edustustoissa, lentoyhtiöiden koulutuksessa ja lähtötarkastuksien tukemisessa sekä ilmiökartoituksissa yhteis-työssä muiden EU-maiden yhdyshenkilöiden kanssa. PTR-viranomaisten yhteistyötä naapurimaiden viran-omaisten kanssa tiivistetään erityisesti Viron ja myös muiden Baltian maiden kanssa tietojen vaihtamiseksi ja toimenpiteiden koordinoimiseksi. Riskianalyysi- ja tilannekuvajärjestelmiä kehitetään valtakunnallisesti yh-tenevämmiksi siten, että järjestelmätietoja voidaan hyödyntää strategisella, operatiivisella ja taktisella tasolla ja että järjestelmät tukevat selkeämmin kansallista ja kansainvälistä viranomaisyhteistyötä. Maahanmuutto-prosessiin liittyvien eri viranomaisten yhteistyötä tehostetaan hyödyntämällä ulkomaalaisasioiden sähköistä asiankäsitelyjärjestelmää (UMA), joka mahdollistaa reaaliaikaisen kommunikoinnin maahanmuutto-, turva-paikka- ja kansalaisuusasioiden käsittelyssä. Operatiivisessa yhteistoiminnassa huomioidaan valtioneuvoston hyväksymässä tarkennetussa ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa esitetyt toimenpiteet sekä sisä-asiaiministeriön vastaavan suunnitelman toimenpiteet ihmiskaupan ja harmaan talouden estämiseksi. *Vas-tuutaho: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö.*

Valvonta- ja tarkastusmenetelmien ja -tekniikan sekä rajaliikenteen sujuvuuden kehittäminen. Raja-valvonnan, rajatarkastusten ja tullitarkastusten menetelmiä ja tekniikkaa sekä rajanylitysliikenteen sujuvuutta kehitetään. EU:n ulko- ja sisärajalalla kohdistetaan kansallista ja kansainvälistä tietojenvaihtoa ja viranomai-syhteistyötä sekä riskianalyysiä hyödyntäen tarkastuksia tavaraliikenteeseen ja kulkuneuvoihin sekä ulkora-jan matkustajaliikenteeseen. Tarkastuksilla paljastetaan laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun sekä rajat ylittävään rikollisuuteen liittyvät henkilöt, huumeiden, alkoholin ja tupakan salakuljetus sekä sisäistä turvallisuutta vaarantavat tavarat ja taudit. Sisärajoilla rajatarkastustoiminnan lopettamisesta johtuvia seura-uksia minimoidaan etukäteen saatavilla matkustaja- ja lastitiedoilla sekä ulkomaalaisvalvonnalla. Tulli suorit-taa kohteellista matkustaja- ja tavaraliikenteen valvontaa myös sisärajoilla. Rajavalvontaa kehitetään erityi-sesti itärajalalla modernisoimalla ja laajentamalla maarajan teknistä valvontajärjestelmää kattavammaksi ja joustavammaksi sekä uusimalla alus- ja ilma-aluskalustoa. Rajaliikenteen sujuvuutta ja turvallisuutta paran-netaan kehittämällä kansainvälisten rajanylityspaikkojen toiminnallisia rakenteita, kohdentamalla valvonnan edellyttämät henkilövoimavarat sekä hyödyntämällä uutta biometriikkaan ja tunnistamiseen perustuvaa au-tomatoituvaa rajatarkastusteknologiaa ja tullivalvonnassa käytettävää hahmontunnistus-, punnitus- ja läpi-valaisutekniikkaa. *Vastuutaho: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö.*

Sisärajatarkastusten poistamisen kompensoiminen. Viranomaisten toimintaa sisämaassa tehostetaan sisä-rajojen kautta suuntautuvan laittoman maahantulon, turvapaikkamenettelyn väärinkäytön sekä ihmiskaupan ja harmaan talouden paljastamiseksi ja estämiseksi. Tavoitteena on käytännönläheinen yhteistoiminta viran-omaisten kesken, jolla parannetaan myös ulkomaalaistilannekuvaa. Toiminnan päämäärät ja yhteistoiminta-menetelmien kehittäminen määritellään erikseen laadittavassa toimintasuunnitelmassa, johon sisällytetään myös ulkomaalaisvalvonnan tehostamisen menettelytapa- ja tiedotusohjeistus sekä satunnaistarkastusten (il-

man rikosepäilyäkin) ja profiloinnin perusteella toteutettavien valvontaiskujen määrän lisääminen. Viranomaisten yhteistoiminnan kehittämässä huomioidaan ihmisoikeusnäkökulman vahvistamiseksi järjestöjen ja ulkomaalaisten tarpeet. Toimijoiden vuorovaikutusta lisätään. Järjestöjen toteuttamaa ihmiskaupan uhrien etsivää työtä ja auttamismahdollisuuksia tuetaan. Järjestöjen ja viranomaisten yhteistyötä ja yhteisymmärrystä lisätään selkeyttämällä eri toimijoiden roolit, tunnistamalla tavoitteet ja toimintamallit sekä niiden erot ja määrittelemällä yhteistyön mahdollisuudet. *Vastuutaho: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, kolmas sektori.*

Globaalin siirtolaisuuden hallinta. Muun muassa Schengenin vapaan liikkuvuuden aluetta hyödyntävän globaalin laittoman maahantulon torjuntaa tehostetaan kokonaisvaltaisesti valmistelemalla poikkihallinnollisesti ja yhteistyössä järjestöjen kanssa laittoman maahantulon vastainen toimintasuunnitelma, jossa määritetään laaja-alaisesti laittoman maahantulon ja maassa oleskelun ilmiö ja toimijat sekä kehitettävät toimenpiteet. Suunnitelmassa keskitytään laittoman maahantulon ennalta ehkäisyyn sekä toimenpiteisiin naapurimaiden viranomaisten ja kolmansien maiden kanssa. *Vastuutaho: sisäasiainministeriö, ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriö, kolmas sektori.*

Koulutusyhteistyö. Viranomaisten ja järjestöjen laittomaan maahantuloon, ulkomaalaisasioihin ja ihmiskauppaan liittyvää yhteistoimin järjestettyä koulutusta lisätään ja laajennetaan kaikkia asianosaisia tahoja koskevaksi lähialueyhteistyö mukaan lukien. Tässä yhteydessä selkeytetään ihmiskaupan ja sen kaltaisten rikosten (törkeä paritus, törkeä laittoman maahantulon järjestäminen ja kiskonnantapainen työsyryntä) välistä rajanvetoa nykyisestä siten, että viranomaisilla, järjestöillä ja oikeuslaitoksella on ilmiöstä ja rikosnimikkeistä samankaltaiset tulkinnat. Koulutuksessa huomioidaan ihmiskaupan vastaisten toimintasuunnitelmien toimenpiteet tietoisuuden lisäämiseksi. Poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli, Maahanmuuttovirasto, edustustot, syyttäjälaitos ja tuomioistuimet, verohallinto ja sosiaali- ja terveydenhuolto sekä järjestöt sisällyttävät opetussuunnitelmiinsa ja täydennyskoulutukseensa laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua, ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja harmaata taloutta koskevaa koulutusta. Koulutus toteutetaan poikkihallinnollisella ja ns. kolmannen sektorin yhteistyöllä ja erikseen nimettävän ohjausryhmän ohjaamana. Koulutusta kohdennetaan myös työmarkkinajärjestöille, työsuojeluviranomaisille ja liikennöitsijöille. Uhrien tunnistamista tehostetaan ottamalla käyttöön muun muassa ihmiskaupan uhriutumista kuvaavat indikaattorilistat. Viisumihakemuksia käsittelevän henkilöstön koulutusta, teknistä välineistöä ja yhteistoimintamenetelmiä kehitetään vastaamaan kehittyvän lainsäädännön ja tekniikan sekä muuttuvien olosuhteiden haasteita. *Vastuutaho: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, kolmas sektori.*

6. Tunnusluvut ja mittarit

Mittari / Tavoite tai kehitysarvio	2007	2011	2015	Huomioitavaa
Rajaturvallisuus ja laitton maahantulo <i>Edustustoissa evätyt maahantulot (evätyt/käsitellyt)</i>	11670/ 718000	12000/ 800000	*10000/ 200000	* Mikäli Venäjän viisumivapaus on toteutunut
<i>Rajatarkastusviranomaisten rajatarkastuksissa tai rajalla paljastamat laittomasti tai puutteellisin edellytyksin maahan pyrkineet ja maassa oleskelleet henkilöt (lkm)</i>				Liikkuvuuden ja rajat ylittävän rikollisuuden kasvu, kriisit, laajentunut Schengen-alue, (Venäjän viisumivapaus).
– puutteelliset maahantuloedellytykset, väärin tietojen antaminen, epärehelliset tulot, seksuaalipalvelut, turvallisuusriskit (Ulkl 148§)	1907	2200	2800	
– rikokset ja rikkomukset (väärennysrikokset, ulkomaalaislain maassa oleskelua koskevat rikkomukset, luvattomat rajanylittäjät ml. yritykset / rajavalvonta, valtionrajarikokset / rajatarkastukset)	1189	1200	1300	
– laittomasti maahan järjestetyt henkilöt	545	600	700	
<i>Poliisin, Rajavartiolaitoksen, Maahanmuuttoviraston ja työsuojeluviranomaisten sisämaan ulkomaalaisvalvonassa havaitsemat laittomasti maassa oleskelevat tai työskentelevät henkilöt</i>				Laajentunut Schengen-alue (Venäjän mahdollinen viisumivapaus).
– ulkomaalaislain rikkomukset (lkm/htv)	955/6	1200/10	1600/12	
– työsuojeluviranomaisen ilmoitukset ja lausunnot ulkomaisen työvoiman käytöstä (lkm)	47	60	80	
<i>Käännyttäminen ja maasta poistaminen</i>				
– käännyttämiset (lkm)	1913	2200	2500	
– maasta poistamiset suhteessa poistamispäätöksiin (lkm)	1051/ 1353	1300/ 1600	1600/ 2000	
<i>Turvapaikanhakijat</i>				
– turvapaikanhakijat (lkm)	1505	1500	1500	
– nopeutetut turvapaikkakäsittelyt suhteessa kaikkiin turvapaikkapäätöksiin (%)	34	30	30	
– turvapaikka-prosessin aikana kadonneet (lkm)	304	300	300	
Ihmiskauppa ja ihmiskaupan kaltaiset rikokset <i>Ihmiskauppa ja sen kaltaiset rikokset (lkm, rikosilm.)</i>				Tunnistaminen, valvonta ja tuki tehostuvat.
– ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa	3	20	30	
– törkeä paritus	6	8	10	
– kiskonnantapainen työsyryntä	14	20	20	
– törkeä laittoman maahantulon järjestäminen	76	70	80	

Ihmiskaupan ja sen kaltaisten rikosten tuomiot		60	70	
– ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa	0	10	15	
– ihmiskaupan kaltaiset rikokset	12 (-06)	50	55	
Auttamisjärjestelmän piiriin otetut henkilöt /ehdotetut	9	40/55	55/70	
– viranomaisten kautta	9	20	25	
– järjestöjen kautta		15	25	
Ihmiskaupan uhreille myönnetty				
– harkinta-aika	4	6	10	
– oleskelulupa		3	5	
<u>Tullivarmuus</u>				
Tullitarkastusten osuvuus (%)	10	15	20	
Tullin paljastamat rikokset (lkm)	4652	4700	4700	
Tullin paljastamien rikosten selvitystaso (%)	93	92	92	
Tullirikostutkinnan vaikuttavuus (€)	51	51	51	
<u>Yhteistoiminnassa järjestetyt aihepiirin koulutuspäivät (vrk)</u>				Poikkiahallinnollista koulutusta lisätään.

7. Yhteistyörakenteiden kehittäminen

Rajaturvallisuuteen, tullivarmuuteen, laittomaan maahantuloon ja ihmiskauppaan vaikuttavaa poikkiahallinnollista **operatiivista yhteistyötä** kehitetään riskien tunnistamiseksi ja vastatoimien määrittämiseksi sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Erityisesti kehitetään yhteistyötä Viron sekä Venäjän ja muiden naapurimaiden poliisi-, raja-, tulli-, oikeus- sekä viisumi- ja maahanmuuttoviranomaisten ja järjestöjen kanssa. Yhteistoimintaa laajennetaan tarpeen mukaan muiden keskeisten maantieteellisten ongelma-alueiden (lähtömaiden) suuntaan. Yhteistyörakenteiden kehittäminen käsittää pääsääntöisesti organisaatioiden **olemassa olevien yhteistyörakenteiden kehittämisen ja laajentamisen** kansallisesti ja EU-tasolla. Tällaisia yhteistyörakenteita ovat kansallisella tasolla esimerkiksi poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyö, vastaava Tullin ja Rajavartiolaitoksen kahdenvälinen yhteistyö rajanylitysliikenteen valvonnassa sekä PTR-viranomaisten maahanmuuttoon ja ulkomaalaisasioihin liittyvä yhteistyö syyttäjälaitoksen kanssa. Kansainvälisiä yhteistyörakenteita ovat viranomaisten kahdenvälisen yhteistoiminnan lisäksi muun muassa viranomaisten yhdyshenkilötoiminta edustustoissa, pohjoismainen poliisi- ja tulliyhteistyö, Itämeren maiden yhteistyö, Suomen, Norjan ja Venäjän sekä Suomen, Viron ja Venäjän kolmikantayhteistyö, FRONTExin koordinoimat rajavalvontaoperaatiot ja muu rajaturvallisuusyhteistyö sekä EU:n ja ETYJ:n siviilikriisinhallintaoperaatiot rajat ylittävän rikollisuuden lähtöalueiden poliisitoimen ja rajavalvonnan kehittämiseksi. Pääsääntöisesti kaikkien yhteistyömuotojen päämäärinä ovat rajat ylittävän rikollisuuden sekä laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjuminen.

Suomi osallistuu aktiivisesti **EU:n rajaturvallisuuteen, ihmiskauppaan ja tullivarmuuteen liittyviin kehittämishankkeisiin**. Tällaisia ovat muun muassa EU:n rajaturvallisuusresurssien kehittämiseksi perustettu ulkorajarahasto, EU:n eräiden ulkoraja- ja lähivaltioiden turvallisuusjärjestelyjä kehittävät twinning-hankkeet ja ETYJ:n rajahankkeet ns. kolmansissa maissa sekä Suomen ja Venäjän rikostorjuntayhteistyö-hankkeet.

Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen välistä yhteistyötä koskevan PTR-lain (valmisteilla) mukaisesti tehostetaan erityisesti PTR-viranomaisten rikostorjuntaan ja tietojenvaihtoon liittyvää yhteistyötä.

Valvontaviranomaisten ja tuomioistuinten koulutusyhteistyötä kehitetään valvonta- ja rikosseuraamusprosessien tehostamiseksi ottaen huomioon kuitenkin tuomioistuinten riippumattomuus.

Yhteistyötä liikenteenharjoittajien kanssa kehitetään yhteistoiminta- ja koulutustilaisuuksilla laitonta maahantuloa, ihmiskauppaa ja salakuljetusta koskevan tietoisuuden lisäämiseksi ennalta ehkäisevässä tarkoituksessa. Menetelmiä etukäteen saatavien matkustajaluetteloiden luotettavuuden parantamiseksi kehitetään.

Poikkihallinnollista koulutusyhteistyötä kehitetään operatiivista yhteistyötä vastaavasti kansallisesti, lähialueyhteistyönä ja EU-laajuisesti painottaen erityisesti Baltian suuntaa.

8. Resursointi

Kohdassa 4 esitetyt toimenpiteet toteutetaan pääsääntöisesti organisaatioiden **olemassa olevin voimavaroin** ja sisäisin järjestelyin.

Lisääntyvän rajanylitysliikenteen edellyttämät rajatarkastukset ja rajavalvonta hoidetaan pääsääntöisesti olemassa olevin voimavaroin kohdentamalla valvontahenkilöstöä erityisesti **Helsinki-Vantaan lentoasemalle sekä Kaakkois-Suomen kansainvälisille rajanylityspaikoille**. Sisäraajatarkastusten poistumisen kompensoimiseksi **ulkomaalaisvalvontaan** ja siihen liittyen myös **harmaan talouden valvontaan** sekä niitä tukevaan PTR-rikostorjuntaan kohdennetaan riittävästi olemassa olevia voimavaroja. Yhdyshenkilötoiminnan tehostamiseen ja laajentamiseen kohdennetaan olemassa olevia voimavaroja tarpeen mukaisesti.

EU:n yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaan puiteohjelmaan liittyvien **rahastojen** (Euroopan pakolaisrahasto, kotouttamisrahasto, ulkorajarahasto ja paluurahasto) rahoitusmahdollisuuksia pyritään hyödyntämään mm. lähialuekoulutuksessa ja yhteistoimintamekanismien kehittämisessä.

LIITE: Toimenpide-ehdotusten erittely

TOIMENPIDE-EHDOTUSTEN ERITTELY

Toimenpiteet	Vastuutahot ja huomioitavaa
<p>Viranomaisten laittomaan maahantuloon ja ihmiskaupan torjuntaan liittyvää operatiivista yhteistyötä kehitetään ja laajennetaan</p> <ul style="list-style-type: none"> – naapurimaat; Venäjän lisäksi erityisesti Viro ja muut Baltian maat – Suomen ulkomailla olevien edustustojen yhteistyö – edustustoissa työskentelevien yhdyshenkilöiden yhteistyö – tietojen vaihtaminen ja toimenpiteiden koordinoiminen – viranomaisten yhteisen tilannekuvan sekä riskianalyysi- ja tilannekuvajärjestelmien kehittäminen valtakunnallisesti yhtenevämmiksi – ulkomaalaisasioiden sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän (UMA) hyödyntäminen 	<p><u>SM</u>, VM, UM, OM, TEM.</p> <p>Määritetään erikseen tarkemmin.</p>
<p>Rajavalvonnan, rajatarkastusten ja tullitarkastusten menetelmiä ja tekniikkaa sekä rajaliikenteen sujuvuutta kehitetään</p> <ul style="list-style-type: none"> – biometriikkaan ja tunnistamiseen perustuvan automatisoituvan rajatarkastusteknologian hyödyntäminen – tullivalvonnassa käytettävän hahmontunnistus-, punnitus- ja läpivalaisutekniikan hyödyntäminen – maarajan teknisen valvontajärjestelmän modernisoiminen ja laajentaminen – alus- ja ilma-aluskaluston uusiminen – etukäteen saatavien matkustaja- ja lastitietojen hyödyntäminen – valvonnan edellyttämien henkilövoimavarojen kohdentaminen – kansainvälisten rajanylityspaikkojen toiminnallisten rakenteiden kehittäminen 	<p><u>SM</u>, VM, LVM.</p>
<p>Viranomaisten toimintaa sisämaassa tehostetaan</p> <ul style="list-style-type: none"> – poikkihallinnollinen toimintasuunnitelma – sisärajoilta poistettujen rajatarkastusten kompensoiminen – ulkomaalaistilannekuvan ja monikantaisen vuorovaikutuksen parantaminen – järjestöjen auttamistyön ja ihmiskaupan uhrien etsivän työn tukeminen – käytännönläheinen yhteistoiminta viranomaisten kesken – järjestöjen ja ulkomaalaisten tarpeiden ja näkökulmien huomioiminen 	<p><u>SM</u>, VM, TEM, STM. Kolmas sektori osallistuu.</p>
<p>Laittoman maahantulon torjuntaa tehostetaan kokonaisvaltaisesti</p> <ul style="list-style-type: none"> – toimintasuunnitelma – laaja-alainen laittoman maahantulon ja maassa oleskelun ilmiö, ennalta ehkäisy – toimenpiteet naapurimaiden viranomaisten ja kolmansien maiden kanssa sekä kansallisten toimijoiden kesken 	<p><u>SM</u>, UM, VM. Kolmas sektori osallistuu.</p>
<p>Poikkihallinnollista koulutusta lisätään ja laajennetaan laittomaan maahantuloon, ulkomaalaisasioihin ja ihmiskauppaan liittyen</p> <ul style="list-style-type: none"> – erikseen nimettävä ohjausryhmä – viranomaiset, järjestöt, kaikki asianosaiset sidosryhmät, lähialueyhteistyö – ihmiskaupan ja sen kaltaisten rikosten välisen rajanvedon selkiyttäminen sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisen tehostaminen 	<p><u>SM</u>, VM, UM, OM, STM, TEM, kolmas sektori.</p>

