



Hyvinvointivaltion rajankäyntiä maistraatissa

Ulkomaalaisten rekisteröintikäytännöt erilaisten statusten ja valtiollisen tiedon lähteenä

MARJA ALASTALO & RIIKKA HOMANEN

Miten maistraatin rekisteröintikäytännöissä muodostetaan se joukko, jolle kuuluvat kunnan vastuulla olevat sosiaaliset oikeudet? Artikkelissa tutkitaan, ketkä jäävät luvallisesti maamme aluerajojen sisäpuolelle, mutta oikeudettomina. Entä miten muodostetaan se tilastollinen maahanmuuttajaväestö, jonka perusteella hyvinvointipolitiikkaa suunnitellaan?

.....

Suomalaista hyvinvointivaltiota kutsutaan edelleen usein universaaliksi, vaikka sen universaalisuus on toisinaan kyseenalaistettu (Anttonen & Sipilä 2010). Universaalisuudella tarkoitetaan sitä, että kaikki maassa asuvat kuuluvat sosiaalipoliittisten etuuksien ja palveluiden piiriin. Koska sosiaalipoliittiset etuudet – sosiaaliturva ja terveydenhuolto – perustuvat asumiseen, maahan muuttavien henkilöiden kohdalla keskeiseksi nousee kysymys siitä, koska ja miten heidät tulkitaan vakinaisesti maassa asuviksi.

Suomalainen vakinaista asumista säätelevä viranomaisjärjestelmä on monimutkainen, sillä osan asumisperustaisista etuuksista järjestää kunnat ja osan Kansaneläkelaitos. Tästä seuraa, että asumisen vakinaisuutta ratkotaan kahtaalla. Yhtäällä maistraatit ja kunnat tulkitsevat muuttajan asumisen vakinaisuutta kotikuntalain (201/1994) nojalla. Toisaalla taas Kansaneläkelaitos ratkoo niin kutsutun soveltamisalain (1573/1993) perusteella maahan muuttaneiden henkilöiden vakinaista asumista ja pääsyä Kelan järjestelmän piiriin ja oikeutta Kela-korttiin. Kotikuntaa ja Kela-korttia onkin kutsuttu sosiaalisen kansalaisuuden merkittävimmitse muodoiksi (Helander 2014, 99).

Nostamme tässä artikkelissa huomion kohteeksi sen, miten hyvinvointivaltion rajaa tehdään maistraateissa, kun siellä kirjattaessa maahanmuuttajien tietoja väestötietojärjestelmään ratkaistaan, on-

ko henkilö vakinaisesti asuva eli onko hänellä oikeus kotikuntaan vai ei. Koska kunnilla on laaja vastuu sosiaali- ja terveystietojärjestelmän järjestämisestä, väestötietojärjestelmään kirjattu kotikunta on yksi keskeinen etappi sosiaaliturvan piiriin pääsyssä. Kunnan viranomaiset nojautuvat väestötietojärjestelmän tietoon vakinaisesta asumisesta ainakin vaihtelevasti.

Kotikuntamerkintä on *vakituisen asumisen* ja kuntaan kuulumisen merkki, joka avaa yksilölle joukon oikeuksia ja velvollisuuksia. Ilman kotikuntamerkintää Suomessa asuva henkilö jää mahdollisesti ja todennäköisesti muun kuin akuutin terveydenhuollon, kunnallisten vuokra-asuntojen, halpojen paikallisliikenteen lippujen, paikallisvaalien äänioikeuden ja koulutuksen ulkopuolelle (esim. Helsingin kaupunki ..., 2012).

Artikkelissamme on kyse siitä, miten valtion universaaliksi luonnehdittua huolenpidon piiriä tehdään maistraatin rekisteröintikäytännöissä. Kysymme, miten muodostetaan se joukko, joka kuuluu niiden sosiaalisten oikeuksien piiriin, joista kunnat vastaavat. Entä ketkä jäävät luvallisesti aluerajojen sisäpuolelle, mutta oikeudettomina? Valaisemme myös sitä, miten rekisteröintikäytännöt kytkeytyvät tilastotiedontuotantoon. Miten muodostetaan tilastollinen maahanmuuttajaväestö, jonka perusteella hyvinvointipolitiikkaa suunnitellaan? Tutkimme rekisteröintiä ja rekiste-

riperusteista tilastontuotantoa rajakäytäntönä, joka tuottaa muuttajille erilaisia statuksia ja säätelee virallista kuulumista Suomen valtioon aivan kuten oleskelulupamenettelykin. Väitämme, että muuttajien rekisteröinti on erottelvan sisällyttämisen käytäntö (Mezzadra & Neilson 2012; Könönen 2014), joka jättää osan muuttajista hyvinvointivaltion kynnykselle sulkemalla heidät kunnallisten hyvinvointipalveluiden ja näkymättömiin valtiollisen tiedon tuotannon ja näin hyvinvointipoliittikan ulkopuolelle.

Näin keskeinen empiirinen kohteemme on väestötietojärjestelmä. Väestötietojärjestelmä on Suomen eniten käytetty rekisteri, jota kutsutaan usein suomalaisen yhteiskunnan perusinfrastruktuuriksi (Pursiainen 1993, 206). Väestörekisterikeskus, joka maistraattien ohella ylläpitää rekisteriä, kuvaa rekisterin sisältävän perustiedot kaikista Suomen kansalaisista ja Suomessa vakinaisesti asuvista ulkomaalaisista (Väestötietojärjestelmä). Rekisteröinnillä ja rekisteriin tehdyillä kirjauksilla on suuri merkitys muuttajille, koska niin julkinen hallinto kuin liikeyritykset käyttävät väestörekisteriä laajasti. Muut viranomaiset voivat lain nojalla luottaa rekisteriin kirjattuihin tietoihin, eikä heillä siten ole tarkistusvelvollisuutta rekisterin yksilöä koskeviin tietoihin. Lisäksi väestörekisteri on väestötilaston ainoa tiedonlähde. Väestörekisteri toimii siis samanaikaisesti yksilö- ja väestötason hallinnan ja tiedontuotannon välineenä. Rekisteröityjen sosiaaliset oikeudet kytkeytyvät rekisteriin kahtalaisesti: yhtäältä, kun rekisteriä käytetään julkisessa hallinnossa yksilöä koskevassa päätöksenteossa, ja toisaalta, kun rekisteristä tuotetaan tietoa väestötason päätöksenteon tueksi.

Rekisteröintiyö valtion rajankäytäntönä

Voimakkaasti kasvaneen kansainvälisen muuttoliikkeen vuoksi erilainen rajoihin kohdistunut tutkimus on kasvanut räjähdysmäisesti vuosittain vaihteen jälkeen. Empiirisesti on tutkittu niin maarajojen ylittämistä (Sparke 2006), satamakaupunkeja (Chaffin 2006), lentokenttiä (Salter 2007), kansainvälisiä organisaatioita (Andrijašević & Walters 2010) kuin tiettyjä rajoja (Yhdysvaltojen rajat, EU:n ulkoraja) (Andreas 2009; Rigo 2005).

Yhteistä tälle rajoihin kohdistuneelle tutkimukselle on kiinnostus kansallisvaltion toimintaan. Kuten Laura Assmuth (2012) on tuonut esille, ra-

jat paljastavat ja tekevät näkyväksi valtioiden toimintaa kirjaimellisesti ja symbolisesti. Rajaseutujen – joiksi tulkitsemme lukuisat maistraattien viranomaistiskit ja takahuoneet – jokapäiväisen elämän tutkimus tarkoittaa samalla valtion arkipäiväisen toiminnan tutkimista (Mountz 2010). Koska valtiollisten toimijoiden täytyy olla erityisen aktiivisia harjoittamansa politiikan soveltamisessa käytäntöön juuri rajaseuduilla, juuri rajoilla on mahdollista havainnoida valtiollisten poliitikkojen tunkeutumista ihmisten elämiin. Ihmisten liikkuvuuden syvä eriarvoisuus tulee näkyväksi hyvin selvästi rajoilla. ”Joillekin kaikki rajat ovat avoimia ja helppoja, toisille taas ylitsepäsemättömällä tavalla suljettuja. Jotkut ylittävät rajoja vapaasta tahdostaan, toiset ahdistettuina tai pakotettuina.” (Assmuth 2012, 300.)

Kiinnitymme niin sanottuun *kriittiseen rajatutkimukseen*, joka on jo vuosia korostanut sitä, että valtioiden rajat ovat siirtyneet maantieteellisiltä rajoilta yhä enemmän valtioiden sisälle. Laaja lähestymistapa kattaa tutkimukset, joissa rajat ymmärretään hajautuneina ja moninkertaistuneina sekä käytäntöinä että poliittikkoina: koulujen, terveydenhuollon vastaanottojen ynnä muiden viranomaisten ja liikeyritysten käytännöistä on tullut rajoja, joissa ratkotaan, kuka pääsee koulutukseen, töihin, terveydenhuoltoon, voi avata pankkitilin tai hankkia matkapuhelinliittymän tai vakuutuksen ja kuka taas ei (Nyers 2006; Mezzadra & Neilson 2013; Könönen 2014). Tätä ajatusta mukaillen tarkastelemme tietojen kirjaamista väestörekisteriin ja erityisesti kotikunnan merkittämistä valtion rajakäytäntönä, jossa säädellään muuttajien pääsyä sosiaaliturvan ja terveydenhuollon sekä tilastotiedontuotannon piiriin. Ihmisen tulosuunta (Pohjoismaat, Euroopan unioni vai jokin ”kolmas” maa) määrittelee sitä, mitä (eli käytännössä millaisia asiakirjoja) häneltä edellytetään rajan ylittämiseen. Henkilön sulkeminen väestörekisterin ulkopuolelle henkilötunnuksettomaksi ja kotikunnattomaksi, ei siis suinkaan tarkoita, että häneltä puuttuisi viranomaisten lupa asua Suomessa.

Ajattelemme Anthony Cooperin ja Chris Perkinsin (2012) tavoin rekisteröintiyötä lajitte-
lun muotona, jossa ihmisille määrätään statuksia, jotka vaikuttavat heidän sosiaalisiin oikeuksiinsa sekä ymmärrykseemme heistä. Rajaaminen on käytännöllistä toimintaa, jota tekevät niin tavalliset ihmiset kuin valtiot merkityksellistäänsään ja tehdessään työtä maailmassa. Rajat ovat

paikkoja, jotka tuottavat eroja ja hierarkioita määräämällä erilaisia statuksia ihmisille ja asioille. Näin rajat säätelevät valikoivasti ihmisten liikkeitä. Tämän ajatuksen mukaisesti kiinnitämme huomiota erilaisiin statuksiin, joita maistraattien rekisterityössä muuttajille tuotetaan.

Etnografinen aineisto viranomaiskäytännöistä

Esittämämme analyysi ja tulkinta ulkomaalaisten rekisterityöstä ja rekisteriperustaisesta tilastoinnista perustuvat etnografiseen kenttätööhön, jota teimme väestörekisteriä pitävien ja sen pohjalta tilastoa tuottavien viranomaisten käytännöistä joulukuun 2012 ja syksyn 2014 välillä.¹ Ensinnä käytämme muistiin kirjoitettua havainnointiaineistoa sekä litteroitua haastattelu- ja äänitallenneaineistoa, jota keräsimme kolmesta maistraatin toimipisteestä yhteensä kolmen ja puolen viikon aikana siten, että ensimmäisessä maistraatissa kenttätö tehtiin loppuvuodesta 2012 ja viimeisessä loppuvuodesta 2013 ja alkuvuodesta 2014. Teimme kenttätöitä useissa maistraatin toimipisteissä, koska jo ennen kenttätöön aloittamista tiesimme yhtäältä, että maistraateilla on erilaisia tapoja rekisteröidä ulkomaalaisia (esim. VM 2013; Rinta-Hoisika 2010) ja toisaalta että lainsäädäntö korostaa yksittäisten maistraattien autonomista ja itsenäistä asemaa tehtäviensä hoidossa (Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 661/2009, jatkossa VTJ-laki). Kaikki maistraatin toimipisteet, joissa teimme kenttätöitä, sijaitsevat suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa, joihin muuttaa ulkomaalaisia monista suunnista ja eri syistä. Yhteistä kaikille maistraatin toimipisteille oli, että niiden läheisyydessä sijaitsi vastaanottokeskus.

Kohdistimme aineistokeruun maistraattien rekisteröintityöhön laajasti.² Seurasimme asiakas-tilanteita, tietojen tallentamista väestötietojärjestelmään ja päätöksentekoa hankalissa tilanteissa. Koska pyrimme tavoittamaan koko maistraateis-

sa asioivien ulkomaalaisten ja heidän asiointin aiheidensa kirjon, emme halunneet ennalta rajata tutkimustamme vain jostain tietystä suunnasta tai syystä maahan muuttaneisiin, vaikka se on ollut tavallista maahanmuuttotutkimuksessa (Huttunen 2002; Könönen 2014). Aineistomme koostuu 104 äänitallennetusta ja havainnoidusta asiakas-tilanteesta, joissa ulkomaalaiset hoitavat erilaisia tietojensa rekisteröintiin liittyviä asioita: ensirekisteröitymisä, perhesuhteiden rekisteröimisiä, tietojen muutoksia ja osoitteenmuutoksia. Lisäksi haastattelimme 15:tä maistraatin virkailijaa. Koska olemme sitoutuneet olemaan paljastamatta maistraatin toimipisteitä, joissa olemme tehneet tutkimustamme, emme erittele, montako nauhoitusta tai haastattelua kustakin toimipisteestä on tehty. Samasta syystä karkeistimme haastattelemme viranomaisten ammattinimikkeitä ja muita tunnistetietoja.

Toiseksi analysoimme Väestörekisterikeskuksesta (VRK) ja Tilastokeskuksesta kerättyä haastattelu- ja havainnointiaineistoa. VRK:n havainnointiaineisto koostuu maistraattien ulkomaalaisten rekisteröinnin ohjeistamisen sekä tähän liittyvän viranomaisyhteistyön havainnoinnista ja neljän virkamiehen haastatteluista. Tilastokeskuksessa kerätty aineisto koostuu väestörekisteriaineiston käsittelyn havainnoinnista ja neljästä haastatteluista. Lisäksi olemme koonneet laajan dokumenttiaineiston, joka sisältää rekisteröintiä ja tilastointia ohjaavan lainsäädännön, VRK:n maistraateille antamia suosituksia, ulkomaalaisten rekisteröintilomakkeen, maistraattien paikallisia toimintaohjeita ulkomaalaisten rekisteröintiin ja viranomais-selvityksiä.

Väestörekisterinpito ja kotikuntamerkintä laissa

Suomessa kuten muissakin Pohjoismaissa henkilötunnuksen ja keskitetyn väestörekisterijärjestelmän rakentaminen kytkeytyi universaalin eli koko väestöön kohdistuvan, yksilöperustaisen ja usein ansioihin sidotun sosiaaliturvan rakentamiseen 1960- ja 1970-luvuilla. Eläke- ja sairausvakuutusjärjestelmien toteuttaminen edellytti sellaisia uusia tietojenkäsittelyn järjestelmiä, jotka mahdollistivat yksilöiden luotettavan tunnistamisen. (Alatalo 2009.)

Väestörekisteriä ylläpitävät maistraatit ja Väestörekisterikeskus. Molemmat kuuluvat

¹ Aineisto on kerätty osana *Liikkuvat ihmiset -projekti (Koneen Säätiö 2012–2015)*, jossa on tutkittu maahanmuuttajia koskevan tilastotiedon muodostusta. *Riikka Homanen on tehnyt kenttätöön maistraateissa ja Marja Alatalo Väestörekisterikeskuksessa ja Tilastokeskuksessa.*

² *Maistraatit hoitavat myös holhousasioita, kauppa- ja yhdistysrekisteriä sekä valtakunnallista kuluttajaneuvontaa.*

valtionvarainministeriön hallinnonalaan: VRK suoraan ministeriön alaisena virastona ja maistraatit valtion aluehallinnon osana. Maistraattien rekisteröintityötä kehystää lainsäädäntö. Ulkomaalaisten rekisteröimistä säätelee pääasiassa kaksi lakia (VTJ-laki 661/2009 ja kotikuntalaki 201/1994).³ Kotikunnan myöntämistä ulkomaalaiselle säätelee kotikuntalain 4. § ja sen soveltamiseen on maistraattikohtaisia ohjeita sekä erilaisia VRK:n laatimia suosituksia. Aloitimme kenttätöiden tilanteessa, jossa oletimme, että maistraatit tekevät rekisteröintityötä hyvin itsenäisesti. Tämä oletus perustui niin laissa määriteltyyn päävastuuseen (VTJ-laki 661/2009, 4. §), viranomaisten meille kertomaan tulkintaan siitä kuin selvityksiin, joiden mukaan maistraatit soveltavat lakeja vaihtelevin tavoin (esim. Rinta-Hoiska 2010; HS 2013a; HS 2013b). Näiden kuvausten mukaan maistraattien ja VRK:n välillä ei ole hierarkkista suhdetta ja VRK voi ainoastaan antaa suosituksia ulkomaalaisten kirjauskäytäntöihin.

Kotikuntalain säätämistä vuonna 1994 kehysti kansainvälistyminen, kuten muuttoliikkeen kasvuun tuolloin viitattiin (HE 104/1993). Maistraattien ohella lakia tulkitsevat kunnat ja Kela (esim. Kiuru 2014, 43). Itse laki ei kuitenkaan säätele sitä, mihin kotikunta oikeuttaa, vaan siitä säädellään sektoroituneessa erillislainsäädännössä. Siitä, kuinka pitkälle eri viranomaiset nojautuvat maistraattien väestörekisteriin kirjaamaan päätökseen kotikunnasta, ei ole kattavaa tietoa. Havaintomme maistraateissa ja Väestörekisterikeskuksessa viittaavat kuitenkin siihen, että ainakin osin näin tehdään. Itse asiassa lakiin kirjattu rekisterin sisältämiä henkilötietoja koskeva julkisen luottavuuden periaate kutsuu muuta viranomaiskenttää luottamaan rekisterimerkintöihin (VTJ-laki 661/2009, 18. §). Näin ollen maistraattien kotikuntapäätöksillä on seurauksia muuttajien saamille etuuksille ja palveluille.⁴

Suomeen muuttaneen henkilön viranomaisreitillä maistraatti on usein toinen viranomainen, jonka luona hän vierailee (esim. Ulkomaalaisten rekisteröintikäytäntöjä ..., 2007). Ensirekisteröinnissä henkilölle tehdään henkilötunnus ja hänestä tulee *rekisteriläinen*. Kesäkuuhun 2012 saakka

3 Väestörekisterimerkintöjä säätelevät myös ulkomaalaislaki, kansalaisuuslaki sekä avioliitto-, isyys- ja muut sellaiset lait, jotka säätelevät rekisteriin kirjattavia asioita, kuten perhesuhteita.

4 Muuttajien kanssa työskentelevät tahot ovat vahvistaneet tätä käsitystämme.

vain maistraateilla oli oikeus luoda uusi rekisterihenkilö väestörekisteriin. Tuolloin lainsäädännöllä avattiin myös verottajalle oikeus tehdä ensirekisteröinti (Laki 1231/2011).⁵ Lisäksi maaliskuun 2014 lakimuutoksen myötä lähetystöt, maahanmuuttovirasto ja paikallispoliisi voivat ottaa vastaan perustietojen rekisteröintipyyntöjä oleskelulupahakemuksen vastaanottamisen yhteydessä. Tällöin maahanmuuttovirasto rekisteröi ulkomaan kansalaisen perustiedot väestötietojärjestelmään, mikäli hänelle myönnetään oleskelulupa (Laki 145/2014). Kuitenkin näiden toimivaltamuutosten jälkeenkin vain maistraatti voi kirjata henkilön *kotikuntalaiseksi*.

Periaatteessa lain mukaan kotikunnan Suomessa saa maahan muuttanut henkilö, joka on 1) Suomen kansalainen, 2) jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa, 3) joka on Euroopan unionin jäsenmaan, Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen ja jolla on ulkomaalaislain säännösten mukaisesti rekisteröity oleskeluoikeutensa Suomessa, 4) joka on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on Suomessa kotikunta tai 5) hänellä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa ja hänellä on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan.

Kohdassa 5 tarkoitettua asumisen vakinaisuutta osoittavat lain mukaan sellaiset asiat kuin 1) henkilö on suomalaista syntyperää, 2) hänellä on aiemmin ollut Suomessa laissa tarkoitettu kotikunta, 3) hänellä on voimassa oleva työsopimus tai muu siihen rinnastettava selvitys Suomessa tehtävää vähintään kaksi vuotta kestävä työtä tai opiskelua varten tai 4) hänellä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen.

Maistraateissa havainnoidessamme kävi ilmi, että kotikunnan saadakseen rekisteröityjän, jolla on yli vuoden oleskeluoikeus Suomeen, tuli periaatteessa lisäksi vastata ulkomaalaisen rekisteröinti-ilmoituksen (eli U-lomakkeen) lisätietoja kohdan kysymykseen asumisen vakinaisuudesta ”kylä” (ks. kuvio 1). Tämä ilmoitus-lomake täytetään ensirekisteröitymisen yhteydessä. Toisin sanoen

5 Laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä 1231/2011 ja muutossäädös väestötietolakiin säädettiin osana harmaan talouden torjuntaohjelmaa. Kyse ei siis ollut pienimmässäkään määrin muuttajien elämän helpottamisesta ja viranomaiskäytien vähentämisestä.

24 Lisätiedot Tilläggsuppgifter **Additional information** Дополнительные данные

Oletko aiemmin asunut Suomessa? *Har du tidigare bott i Finland?* Kyllä Ja En Nej
 Have you stayed in Finland previously? *Проживали ли Вы ранее в Финляндии?* Yes Да No Нет

Tuleeko vakinainen asuinpaikkanne olemaan Suomessa?
Kommer er stadigvarande boningsort att vara i Finland? Kyllä Ja Ei Nej
 Is Your residence in Finland permanent? *Is Your residence in Finland permanent?* Yes Да No Нет

Будет ли Ваше постоянное место жительства находиться в Финляндии?

Kestääkö oleskelu Suomessa yli 1 vuoden? *Bor Ni i Finland i över 1 år?* Will You live in Finland over one year?
 Будет ли Ваше пребывание в Финляндии продолжаться более 1 (одного) года?

Kyllä Ja Ei Nej Oleskelun arvioitu kesto kuukausina?
 Yes Да No Нет *Hur många månader avser Ni stanna?*
 The estimated length of temporary residence (months)?
 Запланированная продолжительность пребывания в месяцах? _____

Kuvio 1. Ulkomaalaisen rekisteröinti-ilmoituksen lisätiedot-kohta.

kotikuntalaisuuden saaminen edellyttää muuttajalta oman subjektiivisen aikomuksen ilmaisemista muiden perusteiden ja niiden asiakirjatodisteiden esittämisen lisäksi. Tätä voi tulkita käytännönä, joka on syntynyt osoittamaan kotikuntalain 4. §:n 5. kohdan ”tarkoitusta jäädä suomeen” (olosuhteiden lisäksi).

Vaikka järjestelmäkuvaukset ja jotkut haasteltavamme korostavat maistraattien itsenäisyyttä ja esimerkiksi maistraattien ja poliisin sekä Maahanmuuttoviraston erillisyyttä, aineistomme kyseenalaistaa maistraattien itsenäisyyden. Maistraateissa tukeudutaan ensinnäkin vaihtelevasti VRK:n, Maahanmuuttoviraston ja ulkomaalaispoliisin varmennuksiin ja lausuntoihin henkilöllisyydestä, nimimuotoiluista, perhesuhteista ja muista epäselvistä tapauksista. Jo lainsäädäntö velvoittaa maistraatit (VTJ-laki 661/2009, 10. §) tarkistamaan rekisteröityvän henkilön tiedot maahanmuuttoviraston ylläpitämästä ulkomaalaisrekisteristä ja pyytämään virastolta lausunnon silloin, jos rekisteröityjän tietoja ei löydy ulkomaalaisrekisteristä tai maistraatissa ilmoitetut tiedot eroavat ulkomaalaisrekisteriin (UMA) tallennetusta.

Maistraatti päästää rajan yli eli myöntää maahan muuttaneelle kotikuntalaisen statuksen, jos hän pystyy todistamaan merkinnän perusteiden täyttyneen. Yleensä tämä merkitsee tarvittavien lähtömaiden virallisten dokumenttien, niiden virallisten käännösten ja dokumenttien legali-

sointien eli laillistusten esittämistä.⁶ Laillistetut asiakirjat ovat rekisteröinnin keskiössä. Asiakirjakeskeisyys luonnehtii laajemminkin eurooppalaisesta viranomaisjärjestelmästä, johon muuttaja törmää pyrkiessään vakiinnuttamaan paikkansa jonkun valtion alueella. Shahram Khosravin (2013, 53) mukaan ”[j]otta pakolaisaseman saamiseen olisi edes jotain mahdollisuuksia, on ensiksikin pystyttävä kääntämään koko elämäntarina eurooppakeskeiselle juridiselle kielelle”.

Poikkeuksia asiakirjavaatimukseen ja rekisteröintityön yhteistyökumppanit

Poikkeuksen asiakirjojen esittämis- ja laillistamisvaatimuksille muodostavat Pohjoismaihin asuviksi rekisteröidyt muuttajat, joiden henkilö- ja perhesuhdetiedot väestörekisterinpitäjät saavat toisiltaan maiden solmiman valtiosopimuksen nojalla (Tanskan, Suomen ..., 96/2006). Lisäksi Suomi on solminut Viron kanssa valtiosopimuksen asiakirjojen laillistamisvaatimuksen poistamisesta. Sopimus mahdollistaa henkilön tietojen kirjaami-

⁶ *Legalisoinnilla tarkoitetaan ulkomaalaisen viranomaisen laatiman asiakirjan laillistamista, jotta asiakirja saisi tarkoitetun oikeusvaikutuksensa Suomessa. Sillä varmistetaan, että todistuksen antajalla on oikeus antomaassa maan lakien mukaan tällaisen todistuksen antamiseen ja että se on annettu oikean sisältöisenä ja on pätevä asiakirja antomaassa. Laillistaminen tehdään kahdella eri tavalla riippuen siitä, onko kyseinen maa allekirjoittanut Haagin yleissopimuksen vuodelta 1961 vai ei. Haagin sopimukseen liittyneistä maista toimitettu asiakirja on laillistettava nk. Apostille-todistuksella (leima tai paperinen todistus). Muualta toimitettu asiakirja on laillistettava nk. Grand Legalisationilla, jossa asiakirja laillistetaan niin, että antajamaan ulkoministeriö laillistaa asiakirjan oikean viranomaisen antamaksi ja sen jälkeen tuossa maassa toimivaltainen Suomen edustusto laillistaa asiakirjan liittämällä asiakirjaan todistuksen tuon ulkoministeriön virkamiehen oikeuden antaa tällaisia todistuksia. (www.maistraatti.fi)*

seen rekisteriin englanninkielisten väestörekisteriasiakirjojen perusteella. (Valtioneuvoston asetus ..., 37/2012.)

Kaikista maista ei kuitenkaan ole mahdollista saada joitain tai mitään asiakirjoja tai niiden laillistuksia. Tämä on johtanut ratkaisuihin, jotka ovat muuttuneet ajan mukana riippuen lähtömaan tilanteen muutoksista ja Suomen maahanmuuttopolitiikasta, joka ymmärrettävästi heijastuu maistraatin toimintaan. Hankalin tilanne on EU:n ulkopuolelta – muun muassa Irakista ja Afganistanista – tulevilla turvapaikanhakijoilla, koska heillä ei aina ole edes virallisia henkilötodistuksia matkassa. Maistraateissa on hyväksytty todistukseksi henkilöllisyydestä erilaisia dokumentteja, kuten henkilökortteja ja kansalaisuustodistuksia, jotka maahanmuuttovirasto on hyväksynyt omassa ulkomaalaisrekisterissään (UMA) henkilöllisyyden varmennukseksi. Maaliskuussa 2014 voimaan tullut lisäys VTJ-lain 19. §:ään teki tämän 1990-luvulta käytäntönä olleen tavan lainvoimaiseksi (henkikirjoittajan haastattelussa esille tullut seikka). Havaintojemme mukaan useat virkailijat tarkistavat asian sähköisestä järjestelmästä, mikä noudattaa VTJ-lain linjausta siitä, että UMA:n ja väestörekisterin tietojen tulisi olla yhteneväisiä. Lakimuutoksessa lakiin myös sisällytettiin kohta, jossa mainittiin, että rekisterimerkinnän perusteeksi on saatava luotettava selvitys ja että halutessaan maistraatit voivat hankkia Maahanmuuttovirastolta tai ulkoasianministeriöltä lausunnon siitä, onko lähtömaasta oikeasti mahdollonta saada asiakirjoja tai niiden legalisointeja. Toisin kuin turvapaikanhakijoiden niin kutsuttujen kiintiöpakolaisten tai muuta korkean tason kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ei tarvitse esittää dokumentteja tai niiden legalisointeja rekisterimerkintöjä varten, vaan heidän oma ilmoitus riittää, kunhan se on yhteneväinen maahanmuuttoviraston tietojen kanssa.

Maistraatin toiminta ei siis ole niin autonomista kuin miltä se dokumenttiaineiston tai jopa haastattelujen perusteelta ensin vaikutti. Maistraatit tukeutuvat vaihtelevasti jo mainittuihin Maahanmuuttoviraston, ulkomaalaispoliisin ja VRK:n varmennuksiin ja lausuntoihin henkilöllisyydestä sekä nimimuotoiluista, perhesuhteista ja muista epäselvistä tapauksista. Pienemmässä – ja epävirallisemmassa – osassa ovat muun muassa Kansaneläkelaitos, verottaja, Seurakuntien keskusliitto, Pohjoismaiden väestörekisteriviranomaiset, sairaanhoitopiirit, edustustot sekä erilaisia mark-

kinatoimijoita. Yhteistyö tai väestörekisterin sisälön tuotantotyö vaihtelee ajoittaisesta tiedonvaihdesta (esim. Kela, Pohjoismaiden väestörekisteriviranomaiset), oikeuksiin tehdä joitain rekisterikirjauksia itse (verottaja, sairaanhoitopiiri) tai toimintaan eräänlaisena oikeudellisuuden varmennuspalveluna (edustustot, maksulliset laillistamispalvelut joissain maissa). Kaikkiaan yhteistyö eri tahojen kanssa kietoutuu usein merkintöjä varten tarvittaviin dokumentteihin ja niiden legalisointiin. Voikin sanoa, että maistraatit toimivat osana rajoja vartioivaa ja yhdessä toimivaa viranomaisverkostoa, joka toteuttaa aina kulloisenkin lainsäädännön mukaista ulkomaalaispolitiikkaa, jossa eri maahanmuuttajaryhmät ovat jo lainsäädännön perusteella erilaisessa asemassa.

Kotikunta ja rekisteröintityön itsemääräys

Suuri osa maistraattivirkailijoiden työajasta kuluu kotikuntastatuksen edellytysten selvittämiseen ja ratkaisemiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa tilapäisten osoitteiden muuttamista pysyviksi osoitteiksi tai sen edellytysten selvittämistä maahanmuuttajien kanssa. Havaintojemme sekä virkailija- ja maahanmuuttajahaastattelujemme⁷ mukaan itse maahanmuuttajat harvoin tietävät, ainakaan ensikäynnillä, vakituisen asumisen tai kotikunnan merkitystä (Alastalo & al. 2014). Lisäksi asiakasvastaanottotilanteet vaihtelevat sen suhteen, kuinka paljon ja miten kotikunta-asioista neuvotaan. Olemme törmänneet niin virkailijaan, joka kertoo, että kotikuntamerkintä takaa ainakin joitain palveluja ja etuuksia, kuin virkailijoihin, jotka eivät mainitse sanallakaan kotikuntaa tai edes sitä, ovatko merkinneet vai jättäneet merkitsemättä kotikunnan väestörekisteriin, jos asiasta ei jotenkin kysytä. Osa virkailijoista taas kertoo, mitä vakituinen asuminen tai kotikunta merkitsee mutta *kotikuntalainopillisin termein*.

Toisin sanoen virkailijat pitäytyvät tarkasti selostuksissa siitä, kuka voi olla kunnan asukas ja varovat kertomasta mitään kotikunnan mahdollistamista etuuksista ja oikeuksista. Syyksi tähän varovaisuuteen virkailijat ilmoittavat yleensä sen, etteivät neuvo väärinkäsitysten pelossa toisten viran-

⁷ Maahanmuuttajahaastattelut ovat tutkimusryhmän kahden muun tutkijan, Anitta Kynsilehdon ja Pekka Rantasen, tekemiä.

omaisten asioista. Työn itseymmärrykseen näyttää liittyvän se, että kukin viranomainen pysyttelee omassa lainopillisessa karsinassaan. Se, mihin kotikunta oikeuttaa tai velvoittaa, on ripoteltu eri lakeihin.⁸ Tämä näyttäisi myös toimivan maistraatin työntekijöiden keskuudessa perusteena sille, että he rekisteriviranomaisena eivät ota kantaa niihin.

Siitä huolimatta, että asiakaspalvelutyössä on havaittavissa paljon neuvontaa kotikuntamerkinästä ja sen ehdoista, erityisesti korkeamman tason virkamieskunta mieltää rekisteröintityön eräänlaisena valtiollisena kirjuriutena, jota laki ja sen näennäisesti yksiselitteinen tulkinta ohjeistavat. Seuraavassa lainauksessa tätä kuvaa ulkomalaisrekisteröinnin asiantuntija, kun kysyimme häntä tulkkauspalveluista ja kotouttamislain velvoittavuudesta laajemmin:

K: (...) oon ymmärtänyt että ei maistraatilla oo mitään noita, tulkkeja hommata, eiks se niin mee?

V: Ei, koska se on, kun se on, tulkittu sillai sieltä, niitten hallintolakien kielilakien tai jotain et siis, eihän me pakoteta ketään rekisteröitymään, et se on, se ei oo viranomaisaloitteinen toiminta, sanon näin, mutta tietenkin tossa nyt huomataan että ei siitä tuu mistään mitään ja tosta nyt annetaan ohjeita sen, täällä sinne ulkomalaisneuvontaan.

K: Joo niin on annettu joo.

V: Ja muuhun että tulkaa sitten sieltä jonkun kanssa, että. Mut että me ei viran puolesta lähetä hommaamaan tulkkeja. Tietysti näillä sosiaalipuolen tai vastaanottokeskuksen...

K: Niin kun mä aattelin että mikä se on.

V: ...niin heillähän on ne velvollisuudet ja...

K: Niin tuleeks ne kotoutumislaita sitten, mun mielestä se taitaa olla siellä.

V: Varmaan sieltä joo.

K: Mut se ei sit koske maistraattia vai?

V: Ei, näin se on ainakin tulkittu eikä meitä oo siitä, velvotettu siihen että.

K: Mut et, mites sitten, onks se sitten, sama niitten kaa jotka eivät osaa lukee eikä kirjottaa et on vaan ohjattava muualle, tai siis muualle sinne neuvontaan tietenkin?

V: Semmoset ei oo ymmärtänyt tullakaan sitten.

(haastattelu 4, maistraatti 1)

⁸ Näitä ovat muun muassa päivähoito-, lastensuojelu-, sosiaalihuolto- ja terveydenhuoltolait.

Havaintojemme mukaan kielitaidottomia kuitenkin astelee maistraatin ovista sisään ja sinnikämmät saavat jopa asiansa jotenkin hoidettua käsipelillä ja englanninkielisiä sanoja tapaillen. Maistraattien tulkinta kotouttamislaita ja kielilaita on, että ne eivät velvoita maistraatteja järjestämään tulkkauspalveluita tai informoimaan muista viranomaisista tai suomalaisesta yhteiskunnasta. Tulkinta perustuu palveluiden jakamiseen viranomaisaloitteisiin ja ”asiakasaloitteisiin”, kuten aineistolainasta käy ilmi. Tämän ajattelumallin mukaan maahanmuuttaja-asiakkaat tulevat oma-aloitteisesti ilmoittamaan tietonsa rekisteriin. Sen sijaan vastaanottokeskusten, sosiaalitoimistojen ja TE-keskusten mielletään tekevän viranomaisaloitteista työtä, johon kotouttaminen ja muiden palvelujen järjestäminen kuuluu ja jossa viranomaisella on ikään kuin aloitteellinen rooli.

Siihen, että maistraattityötä ei mielletä ”viranomaisaloitteiseksi”, näyttää perustuvan myös se, että kotikunta-asiaa ei oteta aktiivisesti tai suuresti aina esiin maahanmuuttaja-asiakkaiden kanssa. Tämän havainnon teimme heti kenttätöömme alettua. Vaikka variaatiota sen suhteen löytyykin, on aineistossamme taltioituna vastaanottotilanteita, joissa virkailija pyrkii lomakekohtaa mukailleen (ks. kuvio 1) selvittämään maahan muuttaneen ”kotikuntakelpoisuutta” kyselemällä tämän aikomuksesta jäädä vakinaisesti Suomeen. Hän ei kuitenkaan kerro, miksi moista kyselee eikä selitä lomakkeen viranomaislogiikan erityisyyttä. ”Tuleeko vakituinen asuinpaikka olemaan Suomi” -kohdan lomakkeessa nimittäin viittaa siihen, tuleeko vakituinen asuinpaikka oleskeluluvan ja sen perusteena olevien opiskelu-/työ-/perhesuhdetodistusten määrittelemän ajan puitteissa olemaan Suomi. Rekisteröityjät taas näyttävät mieltävän kysymyksen arkijärkisesti kysymykseksi yleisestä aikomuksesta jäädä toistaiseksi Suomeen. Tämä ajattelulogiikoiden ristiriita aiheuttaa havaintojemme mukaan jopa koomisia tilanteita, joissa maahanmuuttajat ihmettelevät ääneen väliaikaisen ja vakinaisen asumisen sisältöjä, kun taas virkailijat puolestaan kyselevät samaa asiaa erilaisin ilmaisin.

Opimme viranomaislogiikan pian, kun kysyimme siitä pariin otteeseen eri virkailijoilta. Logiikka on todellakin hieman arkijärjen vastainen. Asian ymmärtämistä vaikeuttaa varmasti se, että kysymys ei periaatteessa ole aina edes relevantti maahanmuuttajille – esimerkiksi silloin kun heillä on pysyvä tai vakituinen oleskelulupa, jolloin koti-

kunta merkitään joissain maistraateissa hänelle yksiselitteisesti ja automaattisesti. Jotkut maistraatit tosin vaativat heiltäkin subjektiivisen ilmaisuuden aikomuksesta asua pysyvästi. Kysymyksen vastaanminen on näin joissain maistraateissa havaintojemme mukaan kotikunnan saannin näkökulmasta merkityksellistä vain vähintään vuoden väliaikaisella oleskeluluvalla (B-luvalla) ja EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintitodistuksella Suomessa asuvalle maahanmuuttajalle silloin kun hänellä on esittää todisteet työsuhteesta, opiskelupaikasta tai perhesuhteesta henkilöön, jolla on jo Suomessa kotikunta.⁹

Tulkitsimme aluksi tätä maistraattien asiakasvirkailijoiden epäinformatiivista, niukkaa ja ohjeistamatonta toimintatapaa eräänlaiseksi institutionaaliseksi haluttomuudeksi (vrt. Beck 1990, *organisoitunut vastuuttomuus*) antaa maahanmuuttajalle kotikuntaa. Vähintäänkin tulkitsimme sen työotteeksi, jonka tavoitteena on lain puitteisissa ensisijaisesti evätä kotikuntamerkintä tietyiltä maahanmuuttajaryhmiltä ja näin tuloksellisesti estää heidän pääsynsä hyvinvointipalvelujen ja etuuksien piiriin. Tulkinta vaikutti varsin osuvalla etenkin, kun meille kerrottiin, ettei virkailijan tehtäviin kuulu ”mainostaa kotikuntaa”. Kysyessämme syytä sille, miksei kotikuntaa tule ”mainostaa” ja miksi kotikunnasta puhutaan muuttajille niin niukasti tai epämääräisesti, saimme vastauksia, joissa viitattiin siihen, miten viranomaisen tehtävä on reagoida asiakkaan ilmoitukseen tai pyyntöön eikä aktiivisesti tarjota tälle mitään. Toisin sanoen toimintaa voi tulkita institutionaalisen haluttomuutena merkitä kotikuntaa erilaisille ”rajatapauksille” mutta myös viranomaistoimintana, joka ei ota kantaa eikä vastuuta maahanmuuttajan tietojen rekisteröinnistä.

Hieman myöhemmin edellä lainatun haastattelun aikana kysyimme työntekijältä, mitä mieltä hän on väestötietojärjestelmästä ja miten sitä voisi parantaa. Hän vastasi, ettei hän tiedä, ”kun me nyt ollaan virkamiehinä neutraaleja, tehdään vaan mitä laki sanoo, mutta mä en ota siihen kantaa”. Vainutkaa siltä, että maistraattien työntekijät mieltävät itsensä laajemminkin ”neutraaleiksi virkamiehiksi”, jotka vain noudattavat lain kirjainta. Lisäksi väestörekisteriin tehdyillä tai tekemättä jääneillä

⁹ *Kotikuntalakea tulkitaan joissain maistraateissa niin, että jos EU-kansalaisella on esittää ulkomalaispoliisilta saatu Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintitodistus, hänen ei tarvitse esittää todistusta työstä.*

merkinnöillä ei nähty olevan suurtakaan merkitystä muuttajien elämälle. Esimerkiksi ”kuten Kelan päätöksillä on”, niin kuin meille kerran todettiin. Virkailijat toki tietävät, että kotikuntamerkinnöllä on merkitystä muiden viranomaisten kanssa toimittaessa ja että ne kytkeytyvät erilaisiin hyvinvointipalveluihin ja etuuksiin. He kuitenkin kertoivat, etteivät tiedä tarkkaan, *miten* kotikuntamerkintä on eri tapauksessa liitoksissa palveluihin ja etuuksiin. He eivät kuitenkaan halunneet väärinkäsitysten pelossa myöskään spekuloida niistä maahanmuuttajille.

Tämä ei kuitenkaan selitä sitä, miksi virkailijat mieltävät laintulkintatyön eräänlaisena valtion kirjurin työnä, joka on jotenkin yksiselitteistä tai neutraalia. Vastaus tähän piilee siinä, että maistraatin toimintaa kotikunta-asioissa säätelevä kotikuntalaki (201/1994) ei määrittele etuuksia tai velvollisuuksia. Maistraattien käytäntöjä värittää lainopillinen ammattikulttuuri, jonka itseymmärrykseen kuuluu se, että toiminnassa ja sen jäsenyksissä pysytellään tarkasti omassa juridisessä osa-alueessa. Vaikuttaisi myös siltä, että jossain määrin elää illuusio siitä, että juridiset ongelmat eivät ole kovinkaan poliittisia tai sidoksissa muuhun yhteiskuntaan (myös Silius 1992, 200, 201, 206; Nordstrom 2004, 35–36).

Eräs asiakaspalvelussa työskentelevä virkailija kommentoi yleisesti työnsä luonnetta seuraavasti:

[L]ain mukaanhan tässä toimitaan, mutta erilaisia tilanteita tulee eteen.

(haastattelu 1, maistraatti 2)

Mielestämme tämä lausahdus kiteyttää hyvin rekisteröintityön virallisen itseymmärryksen ja lainopillisen ammattikulttuurin, mutta myös sen, miten rekisteröintityön käytäntö vaatii ratkaisuja ja toimintatapoja, joita ei määritellä laissa tai virallisissa ohjeistuksissa. Toisin sanoen lain asettamisessa tulkinnallisissa puitteissa on tilaa keksiiä luovia ratkaisuja. Seuraavaksi käännyimme käsittelemään tällaisia tapauksia.

Kotikunnan merkitsemisen maistraattitain vaihtelevat käytännöt

Euroopan unionin ulkopuolisesta Euroopan maasta nuori mies on tullut suomalaisen miehen seurassa tekemään muuttoilmoitusta. Käy ilmi, että miehellä ei ole kotikuntatusta ja uusi osoite tullaan näin ollen merkitsemään tilapäiseksi osoitteeksi. Virkailija käy heti aluksi omalla koneellaan, kuten kyseisessä maistraa-

tin toimipaikassa on tapana, miehen henkilötunnus ja dokumenttien kanssa tarkistamassa hänen tietonsa Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisrekisteristä. Sieltä hän näkee, että miehellä on uusi oleskelulupa hakemuksessa, muttei voimassa. Täytettyään muuttoilmoituslomakkeen mies kysyy, olisiko hänellä mahdollisuutta vakituiseen osoitteeseen sitten, kun uusi lupa tulee. Virkailija kehottaa tulemaan uudelleen luvan kanssa ja kysyy samalla, työskenteleekö tai opiskeleeko mies Suomessa. Mies selittää, että edellinen lupa oli vapaaehtoistyöhön tarkoitettu. Suomalainen mies tarkoittaa, että nyt hän on työtön. Virkailija miettii hetken ja kysyy sitten, onko miehellä perhesidettä Suomeen. Suomalainen vastaa, että ”no, minä”. Mies mumisee, että heidät on vihitty. Virkailija kysyy vielä varmistuksen omaisesti, että ”are you officially registered?” Kyllä, miehet vastaavat. Tämän tiedon saatuaan virkailija sanoo, että asia on selvä, koska on perhesuhde. Saatuaan uuden oleskeluluvan mies voi tulla takaisin luvan kanssa ja hänet rekisteröidään vakituisesti kuntaan.

(havainnot ja äänitallenne 38, maistraatti 2)

Aineistolainasta käy ilmi, että miehelle ei ole aikaisemmin myönnetty kotikuntaa vapaaehtoistyön ja sen perusteella saadun oleskeluluvan perusteella. Lupa on todennäköisesti ollut vuoden pituinen B-lupa, jonka lisäksi maistraatti kotikuntalain, käsittäksemme yleisen, tulkinnan mukaan vaatii EU:n ulkopuolelta tulevilta muuttajilta vähintään kahden vuoden työsopimuksen. Kyseinen virkailija ilmoittaa tarkasti, että uusi osoite tulee rekisteriin tilapäisellä statuksella, mikä saa miehen kyselemään vakituisen mahdollisuutta. Käy ilmi, että mies elää rekisteröidyssä parisuhteessa suomalaisen miehen kanssa. Koska suomalaisella on tietenkin kotikunta, tämän (virallistettuna) perheenjäsenenä myös maahanmuuttajamiehellä on oikeus kotikuntaan.

Mahdollisesti on aivan sattumaa, että kysymys vakituisesta asumisesta eli kotikunnasta tulee ylipäätään esille maistraattikäynnin aikana. Jos virkailija ei olisi kertonut muuton rekisteristatusta, asia ei olisi varmaan tullut esille lainkaan. Pariskunta ei myöskään selvästi ole tietoinen oikeudestaan kotikuntaan rekisteröidyn parisuhteensa perusteella. Asia tulee esille, koska virkailija etsii aktiivisesti kotikunnan merkitsemiseen tarvittavia lisäperusteita, kuten työtä, opiskelua tai perhesuhdetta.

Tällainen aktiivinen asiakkaan kanssa yhdessä tapahtuva rekisteristatukseen pohdinta ja neuvontatyö eivät ole harvinaisia. Asiakastilanteiden havaintojen mukaan virkailijoiden työ sisältää paljon neuvontaa ja yhteistä pohdintaa siitä, millaisten ehtojen tulee täytyä ja millaisia dokumentteja tarvitaan, jotta muuttajalle voidaan merkitä kotikunta. Tosin kotikunnan merkitys selostetaan monesti vain kotikuntalainopillisin termein, kuten jo mainittu.

Kaikkiaan maistraatin toimintaa ei voi kuitenkaan kutsua toiminnaksi, jossa lain puitteissa pyritään olemaan myöntämättä kotikuntaa maahanmuuttajille. Toisaalta jotkut maistraatit ovat todella tiukkoja alkuperäisten asiakirjojen ja niiden laillistamisen tapojen kanssa. Tästä seuraa se, että erityisesti nk. globaalista etelästä tulevat muuttajat ovat eriarvoisessa asemassa. He tulevat alueilta, jotka ovat maailman köyhimpiä ja joiden poliittinen tilanne on yleensä sekasortoinen. Heiltä vaaditaan EU:n ulkopuolisina muuttajina eniten dokumentteja ja legalisointeja, ja heillä on niissä useimmiten puutteita. Dokumentit ja legalisoinnit maksavat. Lisäksi joissain maissa ihmiset voivat joutua matkustamaan pitkiä matkoja lähimpään Suomen edustustoon hakemaan laillistusta tai vielä laillistuksen laillistusta. Näin on tapahtunut esimerkiksi Nigeriassa, jossa on vaadittu yksityisen lakitoimiston tekemää laillistusta edustuston laillistukseen.

Kotikuntalaki jättää myös tilaa erilaisille tulkinnoille. Erityisesti 4. §:n 5. kohtaa tarkentavat vakinaisuutta osoittavat kohdat ovat osoittautuneet havaintojemme ja muutamien selvitysten mukaan (esim. VM 2013; Rinta-Hoiska 2010) erityisen hankaliksi. Kuulimme ja havainnoimme rekisteröintitilanteita, joissa vaadittiin, että useampi kuin yksi kohta täytyy. Tällöin ennen kotikunnan myöntämistä edellytettiin maahan muuttavalta puolisolta vähintään vuoden oleskelulupaa, EU-kansalaiselta Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintitodistuksen lisäksi todistusta työstä ja opiskelijoilta opiskelutodistuksen lisäksi vuoden oleskelua maassa. Toisaalta eri maistraateissa näimme ja kuulimme tilanteita, joissa tällaisia vaatimuksia ei esitetty.

Kotikuntalaisten tilasto

Maistraattien rekisteröintityöllä on suora yhteys tilastotiedontuotantoon, koska väestörakenne- ja muuttoliiketilastot on koostettu täysin rekisteriperustaisesti jo vuodesta 1990 lähtien. Tämä rekisteriaineistojen käytön ensisijaisuuden periaate tilastoinnissa on kirjattu lainsäädäntöön (Tilastolaki 280/2004, 4. §).

Tiedot vuodenvaihteessa väestötietojärjestelmään vakinaisesti ja tilapäisesti maassa asuvaksi kirjatusta henkilöistä siirretään Väestörekisterikeskuksesta Tilastokeskukseen yleensä helmikuussa. Tiedonsiirron jälkeen väestörakennetilas-

tontekijät pyrkivät kymmenien automatisoitujen loogisuus- ja muiden tarkistusten avulla varmistamaan siitä, että rekisterin tietosisällössä ei ole virheitä. Tällöin tarkistetaan esimerkiksi, että rekisterissä ei ole lapsia ilman tietoa huoltajasta tai passivoituja henkilötunnuksia tai vanhempia, jotka ovat omia lapsiaan nuorempia. Osa löydetyistä virheellisistä tiedoista on sellaisia, että tilaston tekijä toimittaa ne VRK:n kautta maistraatteihin korjattavaksi. Myös muuttoliiketilastossa, joka perustuu VRK:sta Tilastokeskukseen siirrettyyn aineistoon väestömuutoksista, tehdään kyllä tarkistuksia rekisteriaineistoon, mutta löydetyistä risiiritäisyyksistä tai suoranaista virheistäkään ei toimiteta tietoa rekisterinpitäjille. Väestörakenne ja muuttoliiketilaston tilastoinninlogiikat eroavat myös siten, että väestörakennetilaston tilastoyksikkö on yksilö, mutta muuttoliiketilaston yksikkö on muutto, jolloin sama yksilö voi olla tilastossa useamman kuin yhden kerran.

Suomessa asuvia ulkomaalaisia tilastoidaan kielten, syntymävaltion ja kansalaisuuden mukaan ja muuten heidät tilastoidaan samoin kuin Suomen kansalaisväestökin.¹⁰ Kaikki väestörekisteriin rekisteröidyt tai heidän muuttonsa eivät kuitenkaan tule tilastoiduiksi, koska väestörakennetilasto sanoo kuvaavansa vuoden vaihteessa ”Suomessa *vakinaisesti asuvia* Suomen ja ulkomaiden kansalaisia” (Väestörakenne) ja muuttoliiketilasto puolestaan muotoilee, että ”muuttoliiketilastossa ei tilastoida tilapäisiä muuttoja” (Muuttoliike). Näin kotikuntalaisuus on tilastoinnin vakinaisen asumisen ja tilastoinnin piiriin pääsyn kriteeri. Vaikka Tilastokeskus saa tiedon myös rekisteriin tilapäisesti maassa asuviksi kirjatuista henkilöistä, heitä koskevaa tilastoa ei julkisteta. Kotikuntalaisuus tuo muuttajan myös muun tiedontuotannon piiriin, koska kotikuntalaisväestö on Tilastokeskuksen käyttämä otantakehikko. Näin tilapäisesti asuvaksi rekisteröity muuttaja jää Suomessa sekä tilastoinnin että otantatutkimuksen ulkopuolelle.¹¹ Tämä rajaus ulottuu ilmeisesti suureen osaan myös Tilastokeskuksen ulkopuolella tehtyä rekisteriperustaista ja otantatutkimusta.

Koska kenttätyömme maistraateissa antoi vihiä

10 Lisäksi uuden syntyperä-muuttujan avulla Tilastokeskus tilastoi toisen polven muuttajia.

11 Esimerkiksi maahanmuuttajien terveys- ja hyvinvointitutkimuksen otanta on toteutettu siten, että mukana olevat ovat asuneet Suomessa vähintään vuoden, minkä voikaamme viittaavan kotikuntalaisuuteen (Castaneda & al. 2012, 17).

Taulukko 1. Vuoden 2008 lopussa tilapäisenä rekisteröidyn väestön pysyvyys viiden vuoden aikajänteellä.

Vuosi 2008	24 857
Vuosi 2009	15 423
Vuosi 2010	12 871
Vuosi 2011	11 287
Vuosi 2012	10 060
Vuosi 2013	9 113

Lähde: Tilastokeskus

siitä, että kaikki lain mukaan kotikuntaan oikeutetut eivät hae kotikuntaa, selvitimme tilapäisesti maassa asuviksi rekisteröityjen henkilöiden asumisen pysyvyyttä. Tällaisten rekisteriläisten määrä on viimeisten viiden vuoden aikana vaihdellut vajaan 25 000 ja 30 000 hengen välillä. Vuoden 2008 lopussa rekisteriläisiä oli yhteensä 24 857 henkilöä. Heistä lähes 7 800 puhui äidinkielenään viroa, 2 700 puolaa, 2 600 venäjää ja 1 300 saksaa. Taulukossa 1 on esitetty, kuinka moni heistä on yhden, kahden, kolmen, neljän ja viiden vuoden kuluttua edelleen rekisteröity tilapäisesti asuvina Suomeen. Vuoden 2013 lopussa heistä yli 9 000 oli edelleen rekisterissä tilapäisinä (taulukko 1).

Toki osa tästä yli 9 000 rekisteriläisen joukosta on muuttanut Suomesta ilman, että on tehnyt maistraatille ilmoitusta muutostaan. Tämä tuokin esille sen viranomaisten toisinaan ongelmana pitämän seikan, että maistraatit tai VRK eivät voi lainsäädännön nojalla poistaa rekisteristä henkilöitä ilman heidän omaa ilmoitusta. Koska osalta jää muuttoilmoitus maastamuuton yhteydessä tekemättä, rekisteriin jää sekä tilapäisesti että vakinaisesti asuviksi rekisteröityjä henkilöitä, jotka eivät tosiasiallisesti asu maassa. Vuodesta 2012 alkaen tilastoväestö ja väestötietojärjestelmän väestö ovatkin alkaneet eriytyä toisistaan, koska tuolloin tilastontekijät alkoivat poistaa tilastosta henkilöitä, joista he eivät löydä muiden rekisterien valossa elonmerkkejä Suomessa viimeisten kolmen vuoden aikana. Vaikuttaa joka tapauksessa ilmeiseltä, että osa maahanmuuttajista jää syystä tai toisesta vuosikausiksi rekisteriläisiksi ja siten vaille heille lain mukaan kuuluvia sosiaalisia oikeuksia sekä näkymättömiin tiedontuotannon ulkopuolelle.

Päätäntä

Olemme nostaneet artikkelissamme esille muuttoliiketutkimuksessa aikaisemmin piiloon jääneet maistraattien rekisteröintityön ja siihen nojautuvan tilastotuotannon. Olemme tulkinneet rekisteröintityötä hyvinvointivaltion rajakontrollina, joka tuottaa rekisteriläisyyden ja kotikuntalaisuuden statuksina, joilla on seurauksia muuttajien elämille, sosiaalisille oikeuksille ja nähdäksi tulemiselle. Näin väestötietojärjestelmä on tulkittavissa hyvinvointivaltion sosiaalista kansalaisuutta sääteleväksi rajaksi, jota kontrolloidaan hajautuneesti kymmenissä maistraattien toimipisteissä ympäri Suomea. Se on hajautunut raja siinäkin mielessä, että muuttajat voivat törmätä siihen ympäri maata sadoilla ellei tuhansilla viranomaistiskeillä, joista on yhteys väestöjärjestelmään.

Hyvinvointivaltion raja on hajautunut myös sillä tavalla, että asumisen vakinaisuutta kontrolloiva järjestelmä on jakautunut kahtia. Kansaneläkelaitos tulkitsee asumisen vakinaisuutta pääosin oman lainsäädäntönsä nojalla ja maistraatit ja kunnat kotikuntalain nojalla, mutta niiden tulkintatyö ei ilmeisesti ole aivan niin erillistä kuin lainsäädännöstä voisi päätellä, sillä väestötietojärjestelmä kotikuntamerkintöineen on myös Kelan virkailijoiden käytössä. Tämä Kelan tekemä rajankäynti olisikin tärkeä jatkotutkimuksen aihe.

Muuttajien rekisteröintityötä voi pitää erotteluvan sisällyttämisen käytäntönä (Mezzadra & Neilson 2012; vrt. Khosravi 2013; Tyler 2013), jossa valtiollisten toimijoiden verkosto asettaa osan Suomessa *laillisesti* (esimerkiksi B-luvalla) asuvista ihmistä sosiaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien kynnykselle. Tällöin heidän tietonsa kirjataan väestörekisteriin ja he saavat henkilötunnuksen, mutta heille ei myönnetä kotikuntaa. Rekisteriläisinä he ovat näkyvissä viranomaisille kaikkialla, missä väestörekisteri on käytössä, mutta vailla kotikuntalaisen sosiaalisia oikeuksia tai edes lupausta niistä. Näiden kynnykselle rekisteriläisen statuksella jätettyjen, tilapäisesti asuvina rekisteröityjen muuttajien tapauksessa rekisteri saa elämässä uusia ja erilaisia merkityksiä verrattuna kansalaiskotikuntalaiseen, sillä osan heistä valtio kytkee rekisteriläiseksi osana harmaan talouden torjuntaa.¹²

Myös kotikuntalaisen status merkitsee muutta-

jalle eri asiaa kuin kansalaiskotikuntalaiselle, jolle se automaattisesti tarkoittaa sosiaaliturvan ja terveydenhuollon piiriin pääsyä kotikunnassa. Muuttajan kohdalla maistraatin kotikuntalaisuuden rajan ylittäminen ei tarkoita, että kunnan tarvitsee sitoutua maistraatin merkintään, vaan periaatteessa ne voivat itse tulkita kotikuntalain 4. §:ää.

Rekisteriraja on eriarvoistava, koska se kohtelee eri tavoin eri suunnista tulevia. Sen ylittäminen on vaikeinta kolmansista maista tuleville turvapaikanhakijoille, joilta edellytetään eniten asiakirjoja ja niiden maksullisia käännöksiä ja legalisointeja. Erityisen huolestuttavaa on, kuten esimerkiksi Imogen Tyler (2013, 47, 93–103) on huomauttanut, että valtio tällöin (epäsuorasti) liittoutuu yksityisen yritystoiminnan kanssa ja sallii toiminnan, jossa erityisesti köyhien, suojelua tarvitsevien ja sekasortoisessa tilanteessa olevien kolmansien maiden kansalaisten tilannetta ei ainoastaan vaikeuteta, vaan siitä suoranaisesti hyödytään rahallisesti. Tyypillistä tällaiselle uusliberaalille hallinnolle on myös se, että se tarvitsee halpaa ulkomaista työvoimaa (Tyler 2013, 93; Loyd & al. 2012, 2–7), jota Suomen tapauksessa saadaan erityisesti Virosta. Virolaisten työperäistä muutttoa ja asettumista maahan onkin helpotettu monella tapaa valtiollisesti. Tässä tapauksessa se näkyy uutena sopimuksena asiakirjojen legalisoinnin kiertämisestä. Kyseessä on kaksoistendenssi. Siinä osa muuttajista on ei-toivotumpia (turvapaikanhakijat), mutta heidätkin voidaan ottaa rajojen sisäpuolelle taloudellisesti tuottavan toiminnan kohteiksi, mutta ei välttämättä hyvinvointivaltion jäseniksi. Osa muuttajista taas on toivottuja, ja heidät otetaan tuottavan toiminnan tekijöiksi joko halpana työvoimana tai korkeasti koulutettuina erityisasiantuntijoina. Tällainen luokitteleva tendenssi on havaittu monissa länsimaissa (esim. Tyler 2013; Loyd & al. 2012).

Rekisteriraja on myös muuntuva. Monet lainsäädännön ja rekisteröintikäytäntöjen muutokset ovat muokanneet sitä, miten ja ketkä muuttajat voivat tulla rekisteröidyiksi joko tilapäisinä tai vakinaisina. Näin väestötietojärjestelmä on ajallisesti kerroksellinen, koska se sisältää eri vuosikymmeninä ja erilaisten maahanmuuttopolitiikkojen aikana erilaisin perustein rekisteröityjä muuttajia. Tämä kerroksellisuus on olennaista muistaa, kun maahanmuutttoa ja siinä tapahtuneita muutoksia tarkastellaan tilastojen tai rekisteriaineiston valossa.

¹² Tarkoitamme tällä rekisteröintioikeuden laajentamista verottajalle vuonna 2012 osana harmaan talouden torjuntaa.

KIRJALLISUUS

- Alatalo, Marja: Viranomaisiedosta tilastoksi – rekisteriperustaisen tilastojärjestelmän muodostaminen Suomessa. *Sociologia* 46 (2009): 3, 173–189.
- Alatalo, Marja & Homanen, Riikka & Rantanen, Pekka: Eriarvoistavatko maistraattien rekisteröimiskäytännöt Suomessa asuvia ulkomaalaisia? S. 115–124. Teoksessa Kiuru, Berit (toim.): Oikeus sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon maahanmuuttajan näkökulmasta. Helsinki: Euroopan muuttoliikeverkosto, 2014.
- Andreas, Peter: *Border Games. Policing the U.S.–Mexico Divide*. New York: Cornell University Press, 2009.
- Andrijasevic, Rutvica & Walters, William: The International Organization for Migration and the international government of borders. *Environment and Planning D: Society and Space* 28 (2010): 6, 977–999.
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma: Universalismi Britannian ja Pohjoismaiden sosiaalipolitiikassa. *Janus* 18 (2010):2, 104–120.
- Assmuth, Laura: Rajat, raja-alueet ja rajanylitykset. Tutkimuskohde ja tutkimuksellinen näkökulma. *Janus* 20 (2012): 3, 295–301.
- Beck, Ulrich: Riskiyhteiskunnan vastamyryk. *Organisointu vastuuttomuus*. Tampere: Vastapaino, 1990.
- Castaneda, Anu E & Rask, Shadia & Koponen, Päivi & Mölsä, Mulki & Koskinen, Seppo (toim.): *Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi. Tutkimus venäläis-, somalialais- ja kurditaustaisista Suomessa*. Raportti 61/2012. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, 2012.
- Chalfin Brenda: Customs regimes and the materiality of global mobility: governing the port of Rotterdam. *American Behavioral Scientist* 50 (2006):12, 1610–1630.
- Cooper, Anthony & Perkins, Chris: Borders and status-functions: An institutional approach to the study of borders. *European Journal of Social Theory* 15 (2012):1, 55–71.
- HE 104/1993: Hallituksen esitys Eduskunnalle kotikuntalaiksi ja laiksi väestötietolain muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1993/19930104>
- Helander, Mika: Ulkomaisen tilapäistyövoiman terveydenhuolto. S. 97–112. Teoksessa Kiuru, Berit (toim.): Oikeus sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon maahanmuuttajan näkökulmasta. Helsinki: Euroopan muuttoliikeverkosto, 2014.
- Helsingin kaupunki, Maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden neuvottelukunta, Kannanotto 28.2.2012.
- HS: Paperiton ei helsinkiläiseksi. *Helsingin Sanomat*, Kaupunki 4.2.2013. (2013.a.)
- HS: Ulkomaalaisten rekisteröinti ehkä pois maistraateilta. *Helsingin Sanomat*, Kaupunki 7.2.2013. (HS 2013b.)
- Huttunen, Laura: Kotona, matkalla, maanpaossa. Kodin merkitykset maahanmuuttajien omaelämäkerroissa. *Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimintuksia* 861. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2002.
- Khosravi, Shasram: ”Laiton” matkaaja. Paperittomuus ja rajojen valta. Helsinki: Gaudeamus, 2013.
- Kiuru, Berit (toim.): Oikeus sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon maahanmuuttajan näkökulmasta. Euroopan muuttoliikeverkosto: Helsinki, 2014.
- Kotikuntalaki 11.3.1994/201. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940201>
- Könönen, Jukka: Tilapäinen elämä, joustava työ. Rajat maahanmuuton ja työvoiman prekarisaation mekanismina. *Dissertations in Social Sciences and Business Studies* 93, University of Eastern Finland, 2014.
- Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta 30.12.1993/1573. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19931573#L2P3a>
- Laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä 1231/2011. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20111231>
- Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 661/2009. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090661>
- Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta 145/2014. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140145>
- Loyd, Jenna M., Mitchelson, Matt & Burrige, Andrew: Introduction. *Borders, Prisons, and Abolitionist Visions*. S. 1–18. Teoksessa Loyd, Jenna M., Mitchelson, Matt & Burrige, Andrew (toim.): *Beyond Walls and Cages. Prisons, Borders, and global Crisis*. London & Athens: The University of Georgia Press, 2012.
- Mezzadra, Sandro & Neilson, Brett: Between inclusion and exclusion: on the topology of global borders. *Theory, Culture & Society* 29 (2012): 4/5, 58–75.
- Mezzadra, Sandro & Neilson, Brett: *Border as method, or, the multiplication of labor*. Durham and London: Duke University Press, 2013.
- Mountz, Alison: *Seeking Asylum. Human Smuggling and Bureaucracy at the Borders*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press, 2010.
- Nordstrom, Carolyn: *Shadows of War, Violence, Power, and International Profiteering in the Twenty-First Century*. Berkeley: University of California Press, 2004.
- Nyers, Peter: Forms of irregular citizenship. S. 184–198. In Squire, Vicky (toim.): *The Contested Politics of Mobility. Borderzones and Irregularity*. London: Routledge, 2006.
- Pursiainen, Kauko: Valtionhallinnon tietojenkäsittelyn alkuvaiheita. S. 205–242. Teoksessa Tienari, Martti (toim.): *Tietotekniikan alkuvuodet Suomessa*. Helsinki: Akt-kustannus, 1993.
- Rigo, Enrica: *Citizenship at Europe’s Borders: Some Reflections on the Post-colonial Condition of Europe in the Context of EU Enlargement*. *Citizenship Studies* 9 (2005):1, 3–22.
- Rinta-Hoiska, Maija: *Selvitys tilapäisen oleskeluluvan nojalla Suomessa oleskelevien kotikunnan määrätymisestä*. Helsinki: Helsingin kaupungin maahanmuutto-osasto, 2010.

- Salter Mark B.: Governmentalities of an airport: Heterotopia and Confession. *International Political Sociology* 1 (2007): 1, 49–66.
- Silius, Harriet: *Den kringgårdade kvinnligheten: att vara kvinnlig jurist i Finland*. Åbo: Åbo Akademis Förlag, 1992.
- Sparke, Matthew B.: A neoliberal nexus: Economy, security and the biopolitics of citizenship on the border. *Political Geography* 25 (2006):2, 151–180.
- Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välinen väestön rekisteröintiä koskeva sopimus 96/2006: http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2006/20060096/20060096_2
- Tilastolaki 280/2004: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040280>
- Tyler, Imogen: *Revoluting Subjects. Social Abjection and Resistance in Neoliberal Britain*. London and New York: Zed Books, 2013.
- Ulkomaalaisten rekisteröintikäytäntöjä selvittävän työryhmän loppuraportti. Sisäministeriö 013:002006.
- Valtioneuvoston asetus väestörekisteriasiakirjojen lailistamisvaatimuksen poistamisesta: Viron kanssa tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantuloista 37/2012. <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2012/20120120037>
- VM 2013: Ulkomaalaisten rekisteröinti väestötietojärjestelmään. Valtiovarainministeriö kunta- ja aluehallinto-osaston julkaisematon selvitys. VM/1861/03.01.00/2012.
- Väestörakenne, Tilastokeskus. <https://www.tilastokeskus.fi/til/vaerak/index.html> (luettu 17.10.2014)

ENGLISH SUMMARY

Marja Alastalo & Riikka Homanen: Enacting the welfare state border at local register offices. Residence registration practices for migrants as a source of different statuses and state knowledge (Hyvinvointivaltion rajankäyntiä maistraatissa. Ulkomaalaisten rekisteröintikäytäntöä erilaisten statusten ja valtiollisen tiedon lähteenä)

Drawing on critical border studies, we explore in this article how welfare state border control is enacted by assigning resident statuses to different migrant populations at local register offices. In Finland, access to welfare services and social benefits requires permanent resident status. Residence registration serves as a border control practice in two ways: First, the population register of migrants' personal information is an administrative tool for welfare agencies. Second, registration is used as a source of data collection for statistics on migration, which is then used in developing welfare policy. We draw on ethnographic material

collected at local register offices in three cities and at various sites controlling migrants' registration and compiling population statistics. We argue that residence registration is a practice of differential inclusion. Register office encounters enact different statuses for migrants even when they have legally entered the country. Some migrants are left on the threshold of the welfare state by declining them permanent resident status. In conclusion, we argue that the registration practice is an inequitable border practice according to country of origin and reason for migration. It seems that the situation is always worst for asylum seekers travelling from the global south, and increasingly better for cheap labour from Eastern European member states. In effect, registration practices can be seen as part of neoliberal governance that seeks to profit from migration.

Keywords: welfare state border control, migration, residence registration practices, ethnography.