

Marja Alastalo & Anitta Kynsilehto & Riikka Homanen

Ulkomaalaisten oikeuksien, toimintamahdollisuuksien ja näkyvyyden sääntelyä: Väestörekisteri digitaalisena rajana

Digitalisaatio on muokannut rajoja perustavanlaatuisesti vuosituhanen vaihteen jälkeen. Digitaaliset tietojärjestelmät mahdollistavat ihmisestä tietyssä paikassa tallennetun informaation reaaliaikaisen jakamisen ja käytön kaikkialla, missä tietojärjestelmä on käytössä. Datan tallennus- ja siirtokapasiteetin nopean kasvun myötä informaatioteknologia yhdistettynä biometrisen datan, kuten sormenjälkien ja kasvokuvien, käyttöön ovat tuoneet uusia keinoja rajoja ylittävien ihmisten liikkumisen tarkkailemiseen ja kontrolloimiseen.

Tätä digitalisaation myötä tapahtunutta valtiollisten rajojen muutosta on myös tutkittu vilkkaasti (mm. Bresters & Brom 2010; Eule, Loher & Wyss 2017). Euroopassa rajojen ja rajavalvonnan digitalisoitumisen tutkimus on kohdistunut erityisesti EU-tasoiin varta vasten rajakontrollin välineiksi rakennettuihin tietojärjestelmiin, kuten SIS:iin, Eurodac:iin ja VIS:iin¹, jotka sisältävät informaatiota ainoastaan (tietynlaisista) rajoja ylittävistä ihmisistä. Tutkimuksessa on näytetty, miten nämä digitaaliset datavarannot toimivat ihmisten liikkumisen tarkkailun ja kontrollin teknologioina niin EU:n ulko- kuin sisärajoillakin (mm. Broeders 2007; Broeders & Hampshire 2013; Scheel 2018). Tutkimus on osoittanut myös, että Pohjois-Amerikan ja Euroopan älyrajahankkeissa (*smart border*) uusien digitaalisten teknologioiden ja automatisoinnin avulla rajoista on tehty osittain läpäiseviä siten, että ne helpottavat ja nopeuttavat paljon matkustavan eliitin – jonka valtiot ja ylikansalliset yritykset haluavatkin liikkuvan – liikkumista mutta hidastavat joidenkin ihmisryhmien matkantekoa tai jopa pysäyttävät sen (esim. Sparke 2006).

¹ Schengenin tietojärjestelmä eli SIS (Schengen Information System) on perustettu 1990-luvulla EU:n ulkorajan valvontaa ja sisäisen turvallisuuden lisäämistä varten. Se sisältää yli 70 miljoonaa kuulutusta etsintäkuulutetuista tai kadonneista ihmisistä ja esineistä, kuten varastetuista autoista ja asiakirjoista (Schengen-tietojärjestelmä SIS II). Vuonna 2003 perustettu Eurodac sisältää turvapaikanhakijoiden sormenjälkiä. Eurodac perustettiin Dublinin sopimuksen toteuttamiseksi, jotta turvapaikanhakija voidaan palauttaa siihen maahan, josta hän on ensimmäisenä hakenut turvapaikkaa. Vuonna 2004 perustettu Viisumitietojärjestelmä (Visa Information System eli VIS) mahdollistaa Schengen sopimukseen kuuluville valtioille viisumeita koskevien tietojen jakamisen (http://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en/).

Tutkimme artikkelissamme Suomen väestörekisteriä digitaalisena rajana, jota tuotetaan ja joka aktualisoituu kohtaamisissa viranomaistiskeillä.² Kansallinen ja keskitetty väestörekisteri sisältää perustiedot kaikista Suomen kansalaisista ja maassa vakinaisesti asuvista ulkomaalaisista. Tässä mielessä se eroaa edellä mainitsemistamme EU-tasoisista Euroopan unionin ulkopuolelta suuntautuvan ihmisten liikkumisen hallintaa varten rakennetuista tietojärjestelmistä, jotka sisältävät informaatiota vain rajoja ylittämään pyrkivistä ihmisistä. Koska väestörekisteri ja sen pohjalta rakennetut tietopalvelutuotteet ovat käytössä kaikkialla julkisessa hallinnossa ja laajasti myös yrityksissä, Suomessa asuvat ulkomaalaiset voivat törmätä rekisteriin ja (puuttuviin) rekisterikirjauksiin lähes missä tahansa. Lisäksi rekisteriä käytetään laajasti väestötiedon tuotannossa.

Tavoitteemme on hahmottaa yhtäältä rekisterinpidon toimintalogiikkaa sitä, miten se toimii rajana suhteessa ulkomaalaisiin ja toisaalta sitä, miten Suomessa asuvat ulkomaalaiset itse tuntevat byrokraattista rekisterijärjestelmää. Kysymme ensiksi, miten väestörekisteri ja rekisterinpito toimivat digitaalisena rajana suhteessa ulkomaalaisiin ihmisiin, jotka pyrkivät asettumaan Suomeen asumaan ainakin joksikin aikaa. Toiseksi kysymme, miten tätä rajaa tehdään maistraattien rekisteröinnin käytännöissä, ja kolmanneksi, miten maistraattirekisteröinti ja suomalainen viranomaisjärjestelmä laajemminkin hahmottuvat Suomessa asuvien ulkomaalaisten näkökulmasta. Lopuksi näytämme, millaisia rajanvetoja sisältyy siihen, kun rekisteridatan pohjalta muokataan tilastojen väestönkuvausta.

Pyrimme artikkelissamme valottamaan suomalaisen ja (pohjoismaisen) rekisterijärjestelmän erityisyyttä ja osoittamaan, että tämä jo 1960-luvun lopulla hyvinvointivaltion hallinnan teknologiana syntynyt väestökirjanpitojärjestelmä on alkanut toimia yllättävällä tavalla digitaalisena rajana ja siitä on alkanut muodostua (raja)kontrollin väline suhteessa Suomessa asuviin ulkomaalaisiin. Keskustelemme kriittisesti sellaisen tutkimuksen kanssa, jonka kohteena ovat pelkästään (uudehkot) identifiointi- ja rekisteritietovarannot, jotka on perustettu nimenomaan tallentamaan tietoa maassa ilman (voimassaolevaa) viisumia liikkuvista tai ilman (voimassaolevaa) oleskelulupaa asuvista ihmisistä. Väitämme, että on yhtä tärkeää kiinnittää huomiota siihen, miten sellaisetkin (valtiolliset) datavarannot, jotka sisältävät informaatiota myös kansalaisista, saattavat toimia digitaalisina rajoina suhteessa ulkomaalaisiin ja vaikuttaa heidän elämisen mahdollisuuksiinsa. Lisäksi ehdotamme

² Artikkelimme perustuu Koneen Säätiön rahoittamaan tutkimusprojektiin Liikkuvat ihmiset: väestötilastoinnin ja väestöennusteiden haaste (2012-2016).

digitaalisia datavarantoja koskevan kriittisen rajatutkimuksen rikastamista tilastoinnin ja valtionhallinnon välisiä yhteenkietoutuneita suhteita eritelleen tutkimuksen teoreettisilla ideoilla (esim. Desrosières 1998; Hacking 1991).

Miten käsitteellistää digitaalista rekisterirajaa?

Rajat vaikuttavat ihmisten liikkumiseen erottelemalla ihmisiä kansalaisuuden, maahantulosityn, erilaisten profiloitien ja riskianalyysien perusteella. Kriittinen rajatutkimus on yhä enemmän suuntautunut siihen, miten rajoja tuotetaan kansallisvaltioiden sisällä eikä pelkästään maantieteellisinä rajoina valtioiden välissä (esim. Nyers 2006; Mountz 2010). Näin tapahtuu esimerkiksi tarkistettaessa henkilöllisyystodistuksia erilaisissa julkisissa tiloissa (Keskinen ym. 2018; Weber 2011) ja viranomaiskohtaamisissa, joissa ratkotaan esimerkiksi oikeuksia ja pääsyä tiettyihin palveluihin (Alastalo & Homanen 2015).

Rekisteröintiä voi pitää valtion keinona tehdä alueellaan asuvia ihmisistä näkyviä ja tunnistettavissa olevia (*legible*), mikä on modernin valtion toiminnan kannalta välttämätöntä (Scott 1998). Broedersin mukaan rekisteröinti ja dokumentointi ovat tehokas ulossulkemisen keino, jonka avulla on mahdollista erottaa sisäpuoliset ulkopuolisista ja ansaitsevat ei-ansaitsevista (Broeders 2007, 76). Käsitämme väestörekisterinpidon rajatyöksi, joka vaikuttaa Suomeen asettumaan pyrkivien ei-kansalaisten oikeudelliseen asemaan. Tätä rajatyötä tehdään valtion sisäpuolella kymmenillä maistraattien ulkomaalaisten rekisteröintiä tekevillä asiointitiskeillä ja maistraattien takahuoneissa, joissa rekisteröintiä säätelevään lainsäädäntöön perehtyneet juristit ratkovat ”pulmallisia” yksittäistapauksia. Lisäksi ymmärrämme rekisterin digitaalseksi rajaksi, joka vaikuttaa ei-kansalaisten sosiaalisiin oikeuksiin ja toimintamahdollisuuksiin suomalaisessa yhteiskunnassa, koska siihen voi törmätä lähes kaikkialla, kuten myöhemmin tuomme esiin.

Rajojen digitalisoi(tu)mista käsittelevä tutkimus on pyrkinyt sekä teoreettisesti että empiirisesti tavoittamaan muutoksia, joihin digitalisoi(tu)minen on johtanut keinoissa säädellä ihmisten ylirajaista liikkumista. Dataistuminen, datapohjainen valvonta (*dataveillance*) ja liikkuvuuden ennaltaehkäisevä hallinta ovat käsitteitä, joilla on pyritty tavoittamaan ja jäsentämään sitä, miten uudet teknologiat – kuten tietokannat, biometrisia tunnisteita sisältävät rfid-sirulliset passit – ovat muuttaneet rajan luonnetta. Tässä

tutkimussuuntauksessa huomio on keskittynyt erityisesti siihen, miten valtiot tai niiden yhteenliittymät käyttävät VIS:in, SIS:in ja Eurodacin kaltaisia digitaalisia tietokantoja tietyn valtion alueelle (luvatta) pyrkivien tai siellä (dokumentoimattomina) asuvien ihmisten kontrolloimiseen ja ulossulkemiseen lajittelemalla ja luokittelemalla heitä. (Walters 2002; Engbersen & Broeders 2009; Broeders & Hampshire 2013; Broeders & Dijstelbloem 2015). Godfried Engbersen on käyttänyt käsitettä *Panopticon Eurooppa* – poissulkemistehtas – kuvaamaan sitä, millaiseksi linnakkeeksi Eurooppa näyttää olevan muuttumassa, kun valtiot pyrkivät suojaamaan julkisia palveluitaan ja työmarkkinoitaan kehittyneiden tunnistamis- ja kontrollijärjestelmien avulla. Panopticon Eurooppa eroaa Foucault'n kuvaamasta vankilasta ja muista korjausjärjestelmistä ensiksikin siinä, että se kohdistuu pääasiassa ei-kansalaisiin, joiden liikkumista kontrolloidaan. Toiseksi järjestelmän tavoite ei ole korjaaminen – katseen sisäistäminen – vaan poissulkeminen alueelta ja kuulumisesta. (Engbersen 2001) Tulkintaa Euroopasta linnakkeena on myös kritisoitu siitä, ettei sen avulla ole mahdollista selittää siirtolaisten suurta määrä Euroopan rajojen sisäpuolella. Sen tilalle on ehdotettu erilaistavan sisällyttämisen käsitettä (Mezzadra & Neilson 2012). On myös esitetty, että on tapahtunut siirtymä foucault'laisesta kurivaltiosta deleuzelaiseen kontrollivaltioon, jossa informaatio, seuranta ja algoritmipohjainen ennakointi ovat keskeisiä (Vukov & Sheller 2013, 228).

Paljon tutkittuja tietokantoja ovat olleet juuri VIS, SIS ja Eurodac, jotka käytännössä sisältävät vain erilaisten EU:n jäsenvaltioiden ja niin sanottujen Schengen maiden rajoja ylittäneiden tai ylittämään pyrkineiden ihmisten tietoja. Kaksi ensiksi mainittua – VIS ja SIS – voivat pysäyttää matkanteon jo maantieteelliselle rajalle. Eurodacin avulla ja Dublinin sopimuksen nojalla viranomaiset taas voivat velvoittaa turvapaikanhakijan palaamaan takaisin maahan, josta hän on ensimmäisen kerran hakenut turvapaikkaa ja jossa hänen sormenjälkensä on tallennettu tietokantaan. Myös näitä EU:n tietokantoja käytetään rajojen vartioinnin lisäksi tuottamaan (tilasto)tietoa EU:n alueelle liikkuvista ja liikkumaan pyrkivistä ihmisistä. Se, miten näiden datavarantojen avulla tuotetaan liikkuvia ihmisiä tietynlaisena väestöryhmänä, on jäänyt kuitenkin huomiotta kriittisessä rajatutkimuksessa.

Vukov ja Sheller (2013, 231) ovat huomauttaneet, että siirtolaisten hallinta digitaalisten rajojen avulla on laajentunut yksilötasolta siirtolaisten liikkumisen käytäntöjä yleisellä tasolla koskevaan datankeruuseen ja tarkkailuun. Samalla tarkkailu on alkanut kohdistua koko väestöön mukaan lukien kansalaiset, joiden enenevässä määrin odotetaan pitävän henkilöllisyystodistuksia mukanaan hyveellisyytensä todentamiseksi. Suomalainen keskitetty,

kansallinen väestörekisteri on jo vuosikymmeniä ollut tällainen tietokanta, joka ei rajoitu siirtolaisiin, vaan kattaa koko väestön. Vukovin ja Shellerin kuvauksesta poiketen se kuitenkin mahdollistaa hallinnan toimien kohdistamisen yksilöön ja väestöön samanaikaisesti. Lisäksi rekisteri henkilötunnuksen ansiosta toimii yhteensopivasti lukuisien muiden julkisen hallinnon tietojärjestelmien kanssa tavalla, johon kansalliset järjestelmät valtaosassa valtioita tai EU:n laajuiset liikkuvuuden hallintaan tähtäävät järjestelmät eivät (toistaiseksi) pysty (vrt. Ruppert 2012: *joined-up thinking and governance*).

Etnografiaa rekisterirajasta

Analyysimme perustuu monipaikkaisen (Marcus 1995; Marcus 1998; Hoag 2010; Mountz 2010) valtioetnografian (Berstein & Mertz 2011) asetelmassa tuotettuun aineistoon siitä, miten väestörekisteri toimii suhteessa Suomeen asettumaan pyrkiviin ulkomaalaisiin (yksityiskohtainen kenttätyön ja aineiston kuvaus Alastalo ym. 2016). Kenttätyömme aluksi haastattelimme muutamia ulkomaalaisia, jotka olivat tulleet Suomeen eri reittejä ja asuivat Suomessa eri muuttajastatuksilla. Kaiken kaikkiaan haastattelimme 16 Suomessa asuvaa ulkomaalaista, jotka rekrytoimme kenttätyömaistraatin ja maahanmuuttajille tarkoitetun matalan kynnyksen neuvontapisteen sekä muiden yhteyksien kautta. Haastattelujen avulla kartoitimme ensiksikin sitä, miten he ymmärtävät maistraattirekisteröitymisen ja laajemmin Suomeen asettumista kontrolloivan viranomaisverkoston toimintaa ja merkitystä. Toiseksi pyrimme käsittämään, miten eri syistä ja suunnista Suomeen muuttaneet ihmiset hankkivat tietoa viranomaisprosesseista. Haastattelemamme maahanmuuttajat ovat asuneet Suomessa muutamasta kuukaudesta useisiin vuosiin, joten osalla heistä on paljon kokemusta viranomaisten kanssa asioimisesta, kun taas osa vasta saapuneina kohtaa suomalaisia viranomaisia ensimmäisiä kertoja. Haastattelujen ohella havainnoimme matalan kynnyksen neuvontapisteen arkea eteläsuomalaisessa kaupungissa keväällä 2013.

Ulkomaalaisten rekisteröintikäytäntöjen analyysi perustuu havainnointi-, haastattelu-, äänitallenne- ja dokumenttiaineistoon, jota keräsimme kolmessa maistraatin toimipisteessä kolmen ja puolen viikon ajan joulukuun 2012 ja huhtikuun 2014 välillä. Valitsimme kolme maistraatin toimipistettä, koska ennen kenttätyön aloittamista tiesimme, että lainsäädäntö korostaa yksittäisten maistraattien autonomista ja itsenäistä asemaa tehtäviensä hoidossa (Väestötietolaki 661/2009) ja että maistraateilla on erilaisia tapoja rekisteröidä ulkomaalaisia

(VM 2013; Rinta-Hoiska 2010). Kaikki kenttätömaistraatit sijaitsivat suurissa tai keskisuurissa kaupungeissa, joihin saapuu maahanmuuttajia monista eri maista ja syistä. Lisäksi niiden kaikkien läheisyydessä sijaitsi vastaanottokeskus ja erilaisia oppilaitoksia. Maistraateissa huomiomme kohteena oli se, miten eri suunnista ja syistä Suomeen muuttaneiden ihmisten kanssa toimitaan asiakastilanteissa, miten heidän tietojaan kirjataan rekisteriin ja miten tulkinnanvaraisia tilanteita ratkotaan. Havainnoituja ja äänitettyjä rekisteröintitilanteita on yhteensä 104 kappaletta. Näissä tilanteissa ulkomaalaiset hoitavat erilaisia rekisteröintiin liittyviä asioitaan ensirekisteröitymisistä perhesuhteiden rekisteröimiseen ja osoitteenmuutoksiin. Lisäksi haastattelimme 15 maistraatin virkailijaa.

Analyysimme Väestörekisterikeskuksesta ja Tilastokeskuksesta perustuu haastattelu- ja havainnointiaineistoon. Väestörekisterikeskuksessa havainnoimme maistraattien maahanmuuttajien rekisteröinnin ohjeistamista sekä siihen liittyvää viranomaisyhteistyötä kolmena päivänä. Haastattelimme viittä virkamiestä sekä havainnoimme kokouksia ja yhtä koulutustilaisuutta. Tilastokeskuksessa havainnoimme väestörekisteriaineiston käsittelyä kolmena päivänä ja teimme viisi haastattelua. Osallistuimme myös kahteen Tilastokeskuksen väestötilastointia käsittelevään seminaariin.

Lisäksi jäljitimme rekisterijärjestelmän toimintalogiikkaa laajasta dokumenttiaineistosta, joka koostuu rekisteröintiä ja tilastointia ohjaavasta lainsäädännöstä, Väestörekisterikeskuksen maistraateille antamista suosituksista, maistraattien ulkomaalaisten rekisteröintilomakkeesta, maistraattien paikallisista toimintaohjeista ulkomaalaisten rekisteröintiin ja viranomais selvityksistä. Tähän aineistoon kuuluvat myös tilastoaineistojen käsittelysäännöt, väestörakenne- ja muuttoliiketilastojen niin sanottu metadata, kuten laatu- ja menetelmäkuvaukset, sekä tilastojulkistukset.

Pääosa kenttätöostämme ajoittuu vuosiin 2012–2015. Rekisterijärjestelmän jatkuvien muutosten, kuten kenttätöomme päättymisen aikoihin tehtyjen ja sen jälkeen voimaan tulleiden lakimuutosten (esim. Laki väestötietojärjestelmästä... 145/2014; Laki kotikuntalain muuttamisesta 669/2016) vuoksi päivitimme tilannetta sähköposti- ja puhelinkeskustelujen avulla syksyllä 2017.

Väestörekisterijärjestelmä Suomessa

Väestörekisteri – virallisesti kutsuttuna väestötietojärjestelmä – on valtakunnallinen tietokanta, joka sisältää tiedot henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksista ja huoneistoista sekä hallinnollisista ja muista vastaavista aluerajoista (Väestötietolaki 661/2009, 3 §). Rekisterillä on kaksi rekisterinpitäjää, maistraatit ja Väestörekisterikeskus, jotka kuuluvat valtiovarainministeriön hallinnonalaan. Rekisterinpitäjien lakiin kirjattu työnjako on se, että maistraatit hoitavat rekisteröinnit ja Väestörekisterikeskus antaa *suosituksia* laintulkintaan sekä yleisellä tasolla että yksittäistapauksissa³. Rekisterinpitäjien suhde on sillä tavalla omintakeinen, että kummallakaan ei ole käskyvaltaa toisen toimintaan.

Ihmistä kirjataan rekisteriin muun muassa nimi, henkilötunnus, kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka, tilapäinen asuinpaikka, kansalaisuus, äidinkieli, siviilisääty ja perhesuhdetiedot, syntymä- ja kuolintiedot, syntymäkotikunta tai -paikka ja syntymävaltio sekä lisäksi ulkomaan kansalaisen oleskeluluvan lajia ja kestoja koskevat tai muut vastaavat tiedot (Väestötietojärjestelmän rekisteriseloste). Toistaiseksi rekisteri on teknisesti yksinkertainen, eikä se sisällä biometrinen informaatiota eikä siihen ole mahdollista liittää asiakirjoja. Haastattelemamme virkamies kutsuikin sitä ”vanhanaikaiseksi pönttörekisteriksi”.⁴ Lain mukaan väestörekisteriä pidetään ”yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon sekä *sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamiseen, toteuttamiseen ja turvaamiseen*” (Väestötietolaki 661/2009, 5 §, korostus kirjoittajat).

Väestörekisterin keskeinen piirre on, että siihen tallennetut henkilötiedot ovat julkisesti luotettavia lukuun ottamatta tietoa ammatista ja postiosoitteesta tai muuta yhteystietoa (väestötietolaki 661/2009, 18 §). Lakiin kirjattu ilmaisu *julkisesti luotettava* tarkoittaa, että rekisteriä käyttävät viranomaiset voivat tukeutua yksilöä koskevassa päätöksenteossa järjestelmään tallennettuihin henkilötietoihin ilman, että heidän tarvitsee tarkistaa niitä. Sen sijaan, jos rekisteröity henkilö haluaa muutoksen johonkin itseään koskevaan

³ Kenttätyömme aikana perustettiin nk. HPP-ryhmä eli maistraatin henkilö-, perhe- ja perintöoikeudelliset palvelut -prosessin kehittämistyöryhmä, joka oli uudenlainen rekisteröintikäytäntöjen ja laintulkintojen standardoimiseen tähtäävä rekisteriviranomaisten yhteistyöelin. Haastateltaviamme mukaan tämä ryhmä kokosi ensimmäisen kerran eri maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen virkamiehiä saman pöydän ääreen sopimaan yhteisistä linjauksista ja menettelytavoista. Väestörekisterikeskuksen juristit odottivat, että tämä uusi yhteistyöelin vähentää neuvonnan tarvetta yksittäistapauksissa ja mahdollisesti tarvetta yleisiin ohjeistuksiin. Lisää muutoksia on suunnitteilla, sillä vuonna 2017 valtiovarainministeriö alkoi valmistella maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen yhdistämistä Digi- ja väestötietovirastoksi vuodesta 2020 alkaen.

⁴ Henkilötunnuksen ja väestörekisterin uudistaminen ovat parhaillaan vireillä. Väestörekisterikeskus teki vuonna 2017 asiasta esiselvityksen.

rekisterimerkintään, hänellä on todistamisen taakka eli hänen on tehtävä oikaisuvaatimus kirjallisesti (väestötietolaki 661/2009, 75 §).

Väestörekisteri on valtiollinen identiteetin hallinnan (Ruppert 2011) teknologia, jonka avulla valtio identifioi avulla alueellaan asuvat ihmiset (tietynlaisina) yksilöinä ja kirjaa heidän tietonsa. Tällainen identiteetin hallinnan järjestelmä helpottaa ja sujuvoittaa kansalaissuomalaisen elämää monin tavoin. Esimerkiksi osoitteesta toiseen muuttaessa kansalaissuomalaiselle riittää, kun hän tekee osoitteenmuutoksen sähköisessä palvelussa tai lomakkeella maistraattiin tai postiin. Uusi osoite päivittyy väestötietojärjestelmän kautta kaikille viranomaisille sekä myös eläkelaitoksille, pankeille, vakuutusyhtiöille ja lukuisille yrityksille. Tämä on mahdollista, koska Väestörekisterikeskus kehittää ja myy rekisteriin pohjautuvia *tietopalvelutuotteita*, joiden avulla yritykset voivat muun muassa päivittää asiakastietojärjestelmiään. Rekisteröinnin vaikutus ulottuu näin siis julkishallinnon ulkopuolelle esimerkiksi pankkien, puhelinoperaattoreiden ja vakuutusyhtiöiden asiakastiskeille.

Lisäksi rekisterin pohjalta koostetaan väestötilastot ja sitä käytetään muussakin tilastoinnissa ja tiedontuotannossa. Koska tilastojen ja muun tiedon tuotannon väestönkuvausten varaan rakentuu monenlaista yhteiskunnallista toimintaa, voi sanoa, että väestökirjanpidon vaikutukset ulottuvat ihmisten elämään myös väestötasolla. Ulkomaalaisilta rekisteröityminen vaatii vaivannäköä, ja kirjausten puuttuminen merkitsee usein hankaluuksia ja yksilö- sekä väestötasoista näkymättömyyttä.

Maistraattirekisteröinti ulkomaalaisten identifioimisena ja sosiaalisten oikeuksien säätelemisenä

Seuraavaksi tarkennamme katseen siihen, miten tämä teknologia, jossa yksilö- ja väestötasoinen hallinta ja tiedontuotanto kietoutuvat omintakeisella tavalla, toimii rajana suhteessa Suomeen asettumaan pyrkiviin ulkomaalaisiin. Laajasti sanottuna maistraattirekisteröinti tekee ulkomaalaiset olemassa oleviksi suomalaisessa viranomaisjärjestelmässä ja laajemminkin yhteiskunnassa. Lisäksi rekisteröinti avaa (tai sulkee) toimintamahdollisuuksia ja sosiaalisia oikeuksia sekä näkyvyyttä valtiollisessa

tiedontuotannossa, erityisesti tilastoinnissa (Alastalo & Homanen 2018; Homanen & Alastalo 2018).

Väestörekisterinpitoa ja ulkomaalaisten rekisteröintiä säätelee keskeisesti kaksi lakia, väestötietolaki (661/2009) ja kotikuntalaki (201/1994). Väestötietolaki määrittelee ehdot, joiden on täyttyvä, jotta ulkomaalaisen tiedot voidaan kirjata rekisteriin ja hänelle voidaan myöntää henkilötunnus. Laki kertoo myös, että kirjausten perusteeksi täytyy esittää henkilöpaperit ja alkuperäisiä käännettyjä ja laillistettuja asiakirjoja perhesuhteiden rekisteröimiseksi. Kotikuntalain (201/1994) neljäs pykälä taas määrittää sen, koska rekisteröityjä voidaan tulkita vakinaisesti Suomessa asuvaksi eli hänelle voidaan merkitä kotikunta. Lisäksi rekisterimerkintöjä säätelevät muun muassa avioliittolaki (234/1929), isyyslaki (700/1975), laki rekisteröidystä parisuhteesta (950/2001) ja nimilaki (694/1985). Kansainvälisen valtiollisen järjestelmän hierarkiat sisältyvät rekisteröintiä säätelevään lainsäädäntöön. Kaikkein helpointa rekisteröityminen on – ainakin periaatteessa – muista Pohjoismaista muuttaville. Heidän tarvitsee maistraatissa ainoastaan todistaa henkilöllisyytensä, minkä jälkeen heidän tietonsa siirretään rekisteristä toiseen. Lisäksi Suomen ja Viron välillä on valtiosopimus, jonka nojalla virolaisten henkilötiedot voidaan kirjata rekisteriin ilman alkuperäisiä asiakirjoja Virosta hankitun englanninkielisen väestörekisteriotteen nojalla. Sen sijaan muista Euroopan unionin jäsenmaista ja unionin ulkopuolelta muuttavien on toimitettava alkuperäiset legalisoidut eli laillistetut ja käännetyt asiakirjat henkilötietojen ja perhesuhteiden kirjaamisen perustaksi.

Henkilöllisyyden kiinnittämisen lisäksi maistraattirekisteröiminen kytkeytyy sosiaalisiin oikeuksiin ja sosiaaliturvaan, koska suomalaisessa hyvinvointivaltiollisessa järjestelmässä sosiaaliset oikeudet ja sosiaaliturva avautuvat kansalaisuuden sijasta laajasti vakinaisen maassa-asumisen perusteella. Näin Suomeen asettuvien ulkomaalaisten kannalta on keskeistä, koska ja miten heidät tulkitaan vakinaisesti maassa asuviksi. Asumisen vakinaisuutta ratkotaan kahtaalla, koska osan asumisperustaisista etuuksista järjestää kunnat ja osan Kansaneläkelaitos. Ensinnäkin maistraatit ja kunnat tulkitsevat muuttajan asumisen vakinaisuutta kotikuntalain (201/1994) nojalla. Toiseksi Kansaneläkelaitos ratkoo niin kutsutun soveltamisalalain (1573/1993) perusteella maahan muuttaneiden henkilöiden vakinaista asumista ja pääsyä Kelan järjestelmän piiriin ja oikeutta Kela-korttiin. Kotikuntaa ja Kela-korttia onkin kutsuttu merkittävimiksi sosiaalisen kansalaisuuden ilmenemismuodoiksi (Helander 2014, 99).

Väestörekisteri ei muodosta yksinkertaista ja selvärajaista sisällä–ulkona-rajaa, vaan erottelevan sisällyttämisen käytäntönä se säätelee ulkomaalaisten oikeuksia Suomessa tuottamalla heille erilaisia oikeudellisia asemia (Alastalo & Homanen 2015; Mezzadra & Neilson 2012). Rekisteröityvä ulkomaalainen voi päätyä karkeasti sanottuna kolmeen erilaiseen oikeudelliseen asemaan.

- 1) Hän voi olla tiettyyn kuntaan vakinaisesti asuvaksi rekisteröity *kotikuntalainen*, jolla on henkilötunnus ja kotikunta rekisterissä. Kotikunta tarkoittaa muun muassa mahdollisuutta pääsyä julkiseen terveydenhuoltoon, oikeutta kunnalliseen vuokra-asumiseen, kotouttamistoimiin, kuten kieliopetukseen, paikallisvaalien äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta sekä pääkaupunkiseudulla halvempiin paikallisliikenteen lippuihin.
- 2) Hän voi olla tilapäisesti asuvavaksi rekisteröity *rekisteriläinen*, jolla on henkilötunnus. Tämä tarkoittaa, että rekisteriviranomaiset ovat kiinnittäneet hänen henkilöllisyytensä tietyksi rekisteröinnin yhteydessä. Henkilötunnus, jota on luonnehdittu maagisiksi numeroiksi (Leppäkorpi 2011, 91), helpottaa ja mahdollistaa joitain asioita, esimerkiksi joissain kaupungeissa henkilötunnus riittää paikallisliikenteen matkakortin hankkimiseen.
- 3) Hän voi olla myös *rekisterin ulkopuolella*, vaikka olisi laillisesti maassa, joko tietämättään, tarkoituksella tai lain nojalla. Esimerkiksi turvapaikanhakijat on suljettu lain nojalla rekisterin ulkopuolelle mahdolliseen turvapaikan myöntämiseen saakka. Käytännössä tästä on seurannut muun muassa se, että vastaanottokeskukset ovat (ainakin joissain tilanteissa) antaneet asukkailleen keksittyjä henkilötunnuksen muotoisia numerosarjoja.

Näiden kolmen selvästi erilaisen aseman lisäksi rekisteröityvän ihmisen oikeuksiin ja asemaan suomalaisessa järjestelmässä vaikuttaa se, onko hän onnistunut saamaan perhesuhteensa rekisteröidyiksi. Perhesuhteiden kirjaamatta jäämisen seurauksena he voivat jäädä perhesuhteisiin perustuvien etuuskien, tukien ja palveluiden ulkopuolelle (Homanen & Alastalo 2018). Aikaisemmin kotikuntalaisuus Suomessa saattoi päättyä vain henkilön itse tekemällä muuttoilmoituksella ulkomaille. Vuonna 2016 kotikuntalakia kuitenkin muutettiin siten, että maistraatit voivat siirtymääjän jälkeen vuonna 2019 alkaa poistamaan kotikuntamerkitöjä henkilöiltä, jotka ovat olleet kaksi vuotta tietymättömissä eli rekisterinpitäjä ei voi saada tietoa heidän asuinpaikastaan tai oleskelustaan Suomessa (Laki kotikuntalain muuttamisesta 669/2016, 9 §).

Kun ulkomaalainen muuttaa Suomeen, maistraatti on usein toinen viranomaisetappi sen jälkeen, kun hän on tulosuunnasta riippuen joko rekisteröinyt oleskeluoikeutensa tai hakenut oleskelulupaa Maahanmuuttovirastossa. Kenttätyömme aikana verottaja ja Maahanmuuttovirasto saivat oikeuden tehdä ensirekisteröintejä eli rekisteröidä muuttajan perushenkilötiedot rekisteriin, jolloin hän saa henkilötunnuksen⁵. Kuitenkin edelleenkin ulkomaalaisen on rekisteröidyttävä maistraatissa kaikissa vähänkään epäselvissä tapauksissa ja aina, kun hän haluaa tulla rekisteröidyksi vakinaisesti asuvana eli kotikuntalaisena (kysymykseen kotikunnasta palaamme tuonnempana) ja/tai rekisteröidä perhesuhteensa.

Vaikka periaatteessa lainsäädännön valossa näyttää siltä, että maistraatit hoitavat rekisteröintejä autonomisesti, käytännössä väestörekisterinpitoon kytkeytyy kokonainen viranomaisverkosto. Havaintojemme mukaan maistraatit tukeutuvat vaihtelevasti Maahanmuuttoviraston, ulkomaalaispoliisin ja Väestörekisterikeskuksen ohjeistuksiin, varmennuksiin sekä lausuntoihin henkilöllisyydestä ja nimimuotoiluista, perhesuhteista ja muista epäselvistä seikoista. Lisäksi rekisteriä ylläpitävään verkostoon kuuluu suuri joukko julkisia viranomaisia ja joitakin markkinatoimijoita. Yhteistyö näiden kanssa vaihtelee ajoittaisesta tiedonvaihdosta (esim. Kela ja Pohjoismaiden väestökirjanpitäjät), oikeuksiin tehdä joitakin rekisterikirjauksia itse (esim. verottaja ja sairaanhoitopiirit) tai toimintaan eräänlaisena oikeudellisuuden varmennuspalveluna (edustustot ja maksulliset laillistamispalvelut joissain maissa). Voikin kiteyttää, että maistraatti on osa yhdessä toimivaa viranomaisverkostoa, jonka toimintaan Suomen maahanmuuttopolitiikka vaikuttaa.

Viisumit ja oleskeluluvat ovat tunnetusti keskeisiä maahanmuuttopolitiikan instrumentteja. Ne vaikuttavat myös ulkomaalaisen aseman määrittelyyn maistraattirekisteröinnissä, joka ei näin ole irrallinen muusta maahantuloa säätelevästä verkostosta. Esimerkiksi kotikunnan voi saada paitsi Suomen kansalainen myös 1) henkilö, jolla on jatkuva tai pysyvä oleskelulupa Suomeen, 2) EU-kansalainen, joka on rekisteröinyt oleskeluoikeutensa Suomessa, 3) henkilö, jonka perheenjäsenellä on kotikunta Suomessa ja 4) henkilö, jolla on voimassa vähintään yhden vuoden tilapäisen oleskelun oikeuttava lupa ja jolla ”on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan” (Kotikuntalaki 201/1994, 4§). Tätä viimeistä kohtaa on tarkennettu luettelemalla

⁵ Verottajan oikeus rekisteröidä rakennusalan työntekijöitä veronumeron hakemisen yhteydessä kytkeytyi harmaan talouden torjuntapyrkimyksiin.

seuraavat asumisen vakinaisuutta osoittavat seikat: henkilö on suomalaista syntyperää, hänellä on aiemmin ollut Suomessa tässä laissa tarkoitettu kotikunta tai hänellä on voimassa oleva työsopimus tai muu siihen rinnastettava selvitys Suomessa tehtävää vähintään kaksi vuotta kestävä työtä tai opiskelua varten tai hänellä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen.

Rekisterinpito ja siten rekisteriraja ovat muuttuneet alituisesti erilaisten lainsäädäntö-, organisaatio- ja käytäntömuutosten vuoksi. Aiemmin jo mainitsimme, että lakimuutosten myötä uudet viranomaiset saivat oikeuden rekisteröidä ihmisten perustiedot. Tätä merkittävämpi muutos tehtiin väestötietolakiin vuonna 2014, kun rekisteriin lisättiin tieto oleskeluluvan lajista ja kestosta⁶ (Laki väestötietojärjestelmästä... 145/2014, 17 §). Tämän muutoksen myötä rekisteri alkoi eriytyä kansalaissuomalaisten ja ulkomaalaisten osalta myös tietosisältöjen suhteen.

Kävimme seuraavan keskustelun Väestörekisterikeskuksen juristin kanssa ennen kuin oleskeluluvan lajia ja kestoa koskeva tieto lisättiin rekisteriin. Ote valaisee hyvin sitä, mihin kaikkeen tämän tiedon lisääminen rekisteriin mahdollisesti vaikuttaa ulkomaalaisten elämässä. Juristin arveleva puhetapa oleskelulupatiedon käytöstä kertoo juridis-byrokraattisen viranomaistoiminnan erikoistuneesta logiikasta, jossa kukin viranomaisen lainsäädännössä määriteltyjen tehtävien hoitamiseen.

Et mihin sitä tarvitaan. Me ollaan tehty sitten sitä tarveselvitystä sen jälkeen, kun se laki on tullut voimaan, et kuka tätä nyt sit tarvitsee. Me ollaan tultu siihen tulokseen et maistraatit sitä tarvitsee siinä kotikuntaharkinnassa. Eli kun harkitaan, että onko henkilöllä kotikuntaa Suomessa vai ei ja sit samoin siinä asumisen päättymisessä. Esimerkiks karkotustieto voinee päättää sen asumisen Suomessa. Sit me ollaan Kelan kanssa ennen kaikkea käyty näitä keskusteluja. Kelahan saa tällä hetkellä ne oleskelulupatiedot tuolta Maahanmuuttovirastolta, mutta heillä on tietysti halua saada ne myös meiltä, koska meillä on paremmat tietopalvelutuotteet ja sit meiltä tulis myös se yksilöintitunnus eli hetu. Et voitais yhdistää ne tiedot suoraan henkilötunnukseen. Ja sit muut, jotka on ilmassu kiinnostustaan, on nää suurten

⁶ Samassa yhteydessä rekisteriin lisättiin tieto mahdollisesta ulkomaisesta henkilönumerosta ja rekisteröityjän ulkomailla asuvan puolison, lapsen ja vanhemman, joille ei ole annettu henkilötunnusta, täydellinen nimi, syntymäaika, sukupuoli, siviilisäätö, kansalaisuus, osoite ja kuolinaika.

kaupunkien kotouttamisesta vastaavat viranomaiset ja nyt viimeisimpänä sit verohallinto. Sitä verohallinnon tarvetta en tiedä tarkemmin mikä se käyttötarkoitus sit on. No kotouttamisesta vastaavat viranomaiset niin se on ilmeinen, mihin he sitä käyttää ja Kelalla se on tässä asumisperusteisessa sosiaaliturvaharkinnassa tietysti välttämätön tieto. (VRK1)

Koska uuden tietosisällön lisääminen rekisteriin ja aineiston siirron valmistelu oli työlästä, oleskeluluvan lajia ja kestoja koskevan tiedon lisääminen kesti vuosia ja vasta kesäkuussa 2017 Maahanmuuttoviraston toimittama massa-aineisto ajettiin väestörekisteriin. Jatkossa tieto siirretään automatisoidulla ylläpitomenettelyllä Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisrekisteristä. Alkusuksystä 2017 Väestörekisterikeskuksen juristi tarkensi oleskelulupatiedon käyttöä näin:

Tietoa luovutetaan aluksi yksittäistietoina VTJ-kyselyn (jolla yhden henkilön tiedot haetaan henkilötunnuksen avulla rekisteristä) kautta, mutta joidenkin teknisten puutteiden takia uutta näyttöä ei ole vielä voitu avata. (...) En ole varma, kenelle tietoa ensi vaiheessa tullaan luovuttamaan, mutta muistaakseni ainakin Kela, kunnat (kotoutumisesta vastaavat) ja TE-toimistot ovat olleet kiinnostuneet asiasta. Tietoa voidaan luovuttaa vain sellaisille organisaatioille, joilla on hyväksyttävä käyttötarve. (VRK 2b)

Oleskelulupaa koskevan tiedon lisääminen rekisteriin merkitsee viranomaisverkoston yhteistoiminnan tehostumista (vrt. Broeders 2007, 75). Ulkomaalaisten henkilöiden kannalta siitä seuraa kontrollin tiukentuminen, kun viranomaisverkosto toimii yhdessä kaikkialle ulottuvan reaaliaikaisen rekisterin avulla. Tämä lisäys rekisteriin tekee viranomaisille ja siirtolaisille liki mahdottomaksi noudattaa siirtolaisaktivistien tunnetuksi tekemää ”älä kysy, älä kerro” -toimintatapaa, jolla tarkoitetaan sitä, että viranomaiset eivät kysy asioivalta henkilön oleskelustatusta eivätkä asioivat henkilöt itse kerro sitä. Toimintatapa mahdollistaa palveluiden tarjoamisen ihmisille, jotka eivät tiukan laintulkinnan mukaan kuuluisi niiden piiriin. (Nyers 2010.)

Lakimuutokset eivät kuitenkaan ole olleet yksioikoisesti kiristyksiä, vaan myös helpotuksia, kuten väestötietolain 19. pykälään tehty lisäys, joka velvoitti maistraatit kirjaamaan henkilötiedot siinäkin tapauksessa, että rekisteröityjällä ei ole esittää lainvoimaista

henkilötodistusta tai matkustusasiakirjaa. Lisäksi kenttätyömme jälkeen ohjeistuksia ja neuvontaa maistraattirekisteröimisestä ja sen sekä erityisesti kotikunnan merkityksestä on merkittävästi lisätty.

Asiakirjatutkinta maistraateissa

Laillistetut asiakirjat eli toisin sanoen paperille kirjatut viranomaistiedot ovat rekisteröinnin keskiössä. Se, että rekisteröinti edellyttää asiakirjoja, tekee ihmiset riippuvaisiksi valtioiden tekemästä identifioimisesta (Lyon 2005). Erityisesti asiakirjoja vaaditaan vakituisen asumisen eli kotikunnan ja perhesuhteiden rekisteröintiä varten. Juuri näiden asioiden kirjaamisella on eniten vaikutuksia sosiaalisiin oikeuksiin, kuten terveydenhuoltoon tai etuuksiin itselle tai perheenjäsenille. Maistraateissa tukeudutaan vaihtelevasti myös Väestörekisterikeskuksen ohjeistuksiin ja Maahanmuuttoviraston, poliisiviranomaisen ja ulkoministeriön lausuntoihin muun muassa henkilöllisyyteen ja perhesuhteisiin liittyvistä asiakirjoista ja niiden aitoudesta. Jo laki velvoittaa maistraatit tarkastamaan muuttajien tietoja ulkomaalaisrekisteristä (UMA) ja pyytämään virastolta lausunnon silloin, kun rekisteröityjän tietoja ei löydy UMA:sta tai kun maistraatissa ilmoitetut tiedot eroavat UMA:n tallennetuista. (Alastalo & Homanen 2015.)

Rekisterimerkintöjen perusteiden täytyminen tarkoittaa siis toisin sanoen tarvittavien lähtömaiden virallisten asiakirjojen ja niiden virallisten käännösten sekä dokumenttien laillistusten⁷ esittämistä. Tällaisia asiakirjoja ovat henkilöllisyystodistus, syntymätodistus, avioliittotodistus, rekisteröintitodistus, esteettömyystodistus (ulkomaalaisen avioituessa Suomessa tai halutessa rekisteriin naimattoman statuksen) ja adoptiotodistus. Vukov ja Sheller (2013) ovat nostaneet esille työn, jota erilaisten rajojen ylläpito vaatii. Tätä työtä tekevät valtiot, mutta ne ovat sälyttäneet sitä myös muuttajille. Rekisteröinnin edellyttämien asiakirjojen hankkimiseksi edellyttää muuttajilta aikaa, työtä ja rahaa, koska asiakirjat, niiden laillistukset ja käännökset sekä niiden hankkimiseksi tehdyt matkat maksavat.

⁷ Laillistamisella eli legalisoinnilla tarkoitetaan ulkomaalaisen viranomaisen laatiman asiakirjan laillistamista, jotta asiakirja saisi tarkoitetun oikeusvaikutuksensa Suomessa. Toimenpiteessä varmistetaan, että todistuksen antajalla on kyseisen maan lakien mukaan oikeus myöntää todistus ja että se on siellä pätevä ja oikean sisältöinen asiakirja.

Kaikista maista ei ole edes mahdollista saada asiakirjoja tai niiden laillistuksia. Ongelmallisin tilanne on EU:n ulkopuolelta tulevilla sotaa ja vainoa pakenevilla turvapaikanhakijoilla, joilla ei aina ole mukana edes virallisia henkilötodistuksia. Yleensäkin niin sanotusta globaalista etelästä tulevat maahanmuuttajat ovat eriarvoisessa asemassa verrattuna muihin maahanmuuttajiin. Koska he tulevat EU:n ulkopuolelta, heiltä vaaditaan eniten asiakirjoja joka tapauksessa, ja koska he tulevat yleensä maailman köyhimmiltä ja usein poliittisesti sekasortoisilta alueilta, heillä on niitä harvemmin matkassaan. Lisäksi meille kerrottiin suoraan maistraateissa, että EU:n ulkopuolelta tulleiden dokumenttien aitoutta epäillään eniten.

Lähimpään Suomen edustustoon voi joutua matkaamaan jopa maiden rajojen ulkopuolelle, ja asiakirjojen ja laillistusten hankkiminen sekasortoisilta alueilta kestää kauan. (Alastalo & Homanen 2015; Homanen & Alastalo 2018.) Enrica Rigo on esittänyt, että rajoilla on fyysisen ulottuvuuden lisäksi ajallinen ulottuvuus, joka vaikuttaa voimakkaasti ihmisten oikeudelliseen asemaan (Rigo 2005, 15–18). Havaintojemme mukaan rekisterirajan ylittäminen eli merkintöjen saaminen saattaa kestää jopa vuosia. Esimerkiksi erään irakilaisen pariskunnan tapauksessa vaimon kotikuntamerkinän saaminen kesti puolitoista vuotta, vaikka miehellä oli jo vuosia ollut kotikunta Suomessa. Tämä johtui siitä, että irakilaisen avioliittotodistuksen legalisoinnin saaminen Irakista vei näin kauan. Pahinta asiassa oli, että vaimo oli sairastellut Suomessa eikä ollut näin ollen saanut kaikkea tarvitsemaansa hoitoa.

Vaikka rekisteröintityössä asiakirjapohjainen viranomaistieto asetetaan etusijalle, kotikunnan eli vakinaisen asumisen rekisteröinnin kriteeri on myös se, että rekisteröityjä ilmaisee muiden (asiakirjoilla osoitettujen) perusteiden lisäksi subjektiivisen halunsa ja aikomuksensa jäädä Suomeen vakinaisesti. Käytännössä tämä tapahtuu vastaamalla “kyllä” rekisteröintilomakkeen lisätiedot-kohdassa olevan kysymykseen asumisen vakinaisuuden luonteesta. Se, että vakituinen asuminen viittaa tässä vain aikaan, jonka muuttaja voi lupiensa ja asiakirjojensa valossa Suomessa virallisesti asua, ei ole itsestään selvää rekisterityön juridista logiikkaa ymmärtämättömälle. Kenttätyömme aikana törmäsimme useasti tapauksiin, jossa maahanmuuttajat jäivät arpomaan virkailijan kuullenkin, että pitäisikö tähän kohtaan vastata kielteisesti, kun ei tiedetä asutaanko nyt sentään loppuelämää Suomessa. Vakinaisen asumisen merkityskin selostetaan usein vain kotikuntalainopillisin termein eikä yhteyttä sosiaalisiin oikeuksiin avata. Tämä johtaa joskus pitkiinkin jankkaaviin ja hämmentyneisiin keskusteluihin aiheen ympärillä.

Eri maiden järjestelmien erilaisuuden ja Suomen järjestelmän sekavan moninaisuuden takia henkilötunnus ja sosiaaliturvatunnus, joka yhdistyy sosiaalietuuksiin, menevät muuttajilla sekaisin. Suomessa sosiaaliturvatunnusta ei ole ollut sitten vuoden 1971. Valitettavasti virkailijat eivät tätä väärinkäsitystä aina havaintojemme mukaan korjanneet, kuten käy ilmi seuraavasta aineistolainasta:

Ranskalainen nainen ja brittiläinen mies ovat tulleet rekisteröitymään. Molemmat ovat tutkinto-opiskelijoita paikallisessa korkeakoulussa, ja kahden vuoden opiskelijatodistuksilla he voivat rekisteröidä itsensä vakituisesti kuntaan asuviksi. Heillä on mukanaan tarvittavat dokumentit eli Euroopan Unionin kansalaisen asumisoikeustodistukset, henkilöllisyystodistukset ja opiskelijatodistukset. He täyttävät kumpikin rekisteröintilomakkeen. Lopuksi virkailijaa kertoo, että henkilönumero tulee kirjeessä viikon päästä. Toinen opiskelijoista kysyy, että milloin hän saa kortin, jolla saa etuudet. Virkailija kummeksuu kysymystä ja kertoo, että henkilökortin saa poliisilta. Opiskelija tarkentaa kysymällä, että onko numero myös sosiaaliturvatunnus. Virkailija vastaa kyllä. Opiskelijat kysyvät hämmentyneinä, että eivätkö he tarvitse mitään korttia [viitaten selvästi Kela-korttiin]. Virkailija vastaa, että ei hän tiedä mitä kortteja he tarvitsevat. Naisopiskelija kertoo, että heidän ystävänsä neuvoi heitä, että kun he saavat sosiaaliturvatunnuksen, heidän tulee hakea korttia. Virkailija kommentoi tätä, että ainoa kortti, mitä voi hakea on KELA-kortti [käyttäen ilmaisua *Kela card*], henkilökortti tai bussikortti. Miesopiskelija vielä kerran tarkistaa, että eivätkö he siis tarvitse muuta kuin tunnuksen. Virkailija sanoo “kyllä”.

Se ettei virkailija korjaa maahanmuuttajien väärää käsitystä, voi potentiaalisesti johtaa siihen, etteivät maahanmuuttajat hae Kela-korttia, johon heillä on perusteltu oikeus ja josta päättää Kela eikä maistraatti. Lisäksi henkilötunnuksen sekoittaminen sosiaaliturvatunnukseen voi johtaa tilanteeseen, jossa vakituisen asukkaan statusta ei haeta sitten, kun sellaiseen mahdollisesti on perusteet (jos ne ovat alkutilanteessa puuttuneet). Näin maahanmuuttajat voivat jäädä vaille terveydenhuoltoa ja sosiaaliturvaa ainakin joksikin aikaa silloinkin, kun olisivat siihen olleet jo oikeutettuja.

Informoimatonta linjaa ei voi selittää pois sillä, että virkailijat aktiivisesti tähtäisivät lain sallimissa rajoissa kieltämään vakituisen asukkuuden kautta mahdollistuvat sosiaaliset oikeudet. Lähinnä kyse on maistraatin historiallisesta viranomaisroolista ja itseymmärryksestä eräänlaisena valtiollisena kirjurina, joka tekee rekisterimerkintöjä asukkaiden pyynnöstä, ei minään asiakaspalvelijana tai kotouttamisviranomaisena. Virkailijat toki tietävät, että kotikuntamerkinnoilla on merkitystä muiden viranomaisten kanssa toimittaessa ja että ne kytkeytyvät erilaisiin hyvinvointipalveluihin ja etuuksiin. He kuitenkin kertoivat, etteivät tiedä tarkkaan, *miten* kotikuntamerkintä vaikuttaa eri tapauksissa palveluihin ja etuuksiin. He eivät siten halunneet väärinkäsitysten pelossa myöskään spekuloida niistä maahanmuuttajille.

Yhdessä kenttämaistraatissamme kuitenkin kerrottiin suoraan maahanmuuttajille, että kotikuntamerkinnoilla on yhteys etuihin ja palveluihin. Tämä käy ilmi seuraavasta otteesta, jossa unkarilainen opiskelijamies tulee ensirekisteröitymään rekisteröintilomake valmiiksi täytettynä:

VIRKAILIJA: Hi.

MIES: Hey.

V: So, registration?

M: Yes. [Hiljaisuus 19 s, kaivaa laukustaan asiakirjoja] I have, these papers.

[Ojentaa virkailijalle täytetyn U-lomakkeen, oleskeluluvan, oppilaitoksen todistuksen ja Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden todistuksen]

V: Okay.

M: Should be interesting.

V: Actually I don't need this [oppilaitoksen todistus] one because you have this [Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden todistus]. Passport or id card [mies ojentaa passin]. Thank you. [Hiljaisuus 33 s.] Okay, you have put here that you are not permanently going to be here [Huomaa, että muuttaja on täyttänyt, ettei asu pysyvästi Suomessa].

M: Yes.

V: We can take you as permanent if you like because you have this registration certificate, it's up to you. You have better benefits if you are permanently here, so..

M: Okay, then..

V: It's up to you.

M: Yeah then, why not, of course.. I just, didn't think, as permanent because I know that I will be here for two years but of course.

V: Yes, okay.

(Havainnot ja äänitallenne Maistraatti3-7)

Virkailija neuvoo muuttajaa ruksimaan aikomuksen asua pysyvästi Suomessa, koska hänellä on tähän perusteet (yli vuoden opiskelupaikka ja täten *Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintitodistus* poliisilta). Virkailija mainitsee, että vakituinen asuminen takaa etuja, mutta ei tarkenna asiaa. Hän kuitenkin jättää päätöksen asumisen merkinnästä muuttajalle, kuten laki vaatii, sanomalla ”it is up to you”.

Keskustelimme jälkeinpäin siitä, miten hän toimii, jos muuttajat kysyvät tarkentamaan palveluista. Hän kertoi tällaisissa tilanteissa opastavansa, että terveydenhuollossa ja sosiaalityössä on omat toimintatapansa ja säädöksensä, joita maistraatti eri viranomaisena ei tunne. Pidämme tällaista suoraa tapaa kertoa kotikuntamerkinän mahdollisesta yhteydestä ensimmäisenä etappina hyvinvointipalveluihin ja etuuksiin hyvänä käytäntönä.

Kenttätyömme muissa maistraateissa kytkentää etuisuuksien ja pysyvän asumisen välillä ei näin suoraan tehty eikä lomakkeen kohtaa aikomuksesta jäädä maahan yhdistetty tähän (Alastalo & Homanen 2015)

Rekisteriraja muuttajien silmin

Haastattelemamme ihmiset pitivät ymmärrettävänä, että valtio pitää kirjaa kansalaisistaan ja alueellaan oleskelevista ulkomaalaisista. Eri viranomaisten keskinäiset suhteet ja rekisterinpidon seuraukset kuitenkin avautuivat huonosti. Henkilötunnus oli kaikkein helpointa ymmärtää, sillä useimmille henkilötunnuksen ilmoittaminen oli tullut monissa arkisissa tilanteissa tutuksi. Maistraattirekisteröimisen sisällöllinen merkitys osoituksena kotikunnasta sekä henkilötunnuksen kytkeytymättömyys sosiaaliturvaan avautuivat kuitenkin hankalasti. Henkilötunnuksen merkityksen ymmärtämistä vaikeutti, että siihen viitataan edelleen sosiaaliturvatunnuksena, joskus myös viranomaisasioinnissa, kuten myös aiemmasta esimerkistä kävi ilmi.

Yksi haastateltavistamme oli venäläinen jatko-opintojaan ja tutkimustyötään varten alkujaan Suomeen muuttanut mies, joka kertoi saaneensa Kela-kortin vasta vuosien Suomessa oleskelun ja työskentelyn jälkeen. Hän kertoo: “Me [haastateltava ja hänen työnantajansa] teimme kaikki muodollisuudet heti, kun olin saapunut maahan. Sain heti henkilötunnuksen, sosiaaliturvatunnuksen, mutta vasta muutaman vuoden päästä [...] Kela-kortin. [...] Tämä oli kuusi vuotta Suomeen muuttoni jälkeen.” Haastateltavamme oli hakenut pankkilainaa, ja pankissa häneltä oli kysytty Kela-korttia vahvemmassi tunnisteeksi maassa oleskelun pysyvyydestä. Tässä yhteydessä oli selvinnyt, että hänen oli esitettävä työsopimuksensa poliisilaitoksella saadakseen pysyvän oleskeluluvan ja tullakseen merkityksi pysyvästi, ei tilapäisesti, maassa oleskelevaksi. Tämä kävi ilmi haastateltavamme keskusteltua aiheesta ja vertailtua kokemuksiinsa niin ikään muualta Suomeen muuttaneiden kollegojensa kanssa, mikä osaltaan kertoo vertaisavun ja kokemusten vaihtamisen keskeisyydestä rekisteröitymiskäytäntöjen ymmärtämisessä (ks. myös Schapendonk 2018).

Haastateltavamme eivät ymmärtäneet kotikuntaa asiana, oikeudellisena asemana, joka vaikuttaa heidän oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa valtion asukkaina. Sen sijaan useimmat haastateltavamme ymmärsivät kotikunnan asuinpaikkana, esimerkiksi kaupunginosana, jossa he asuivat. Näin myös kuntalaisuuteen kytkeytyvät oikeudet ja velvollisuudet helposti hahmottuivat lakien ja sääntöjen noudattamisena, hyvänä käytöksenä ja kunnioituksena kanssakuntalaisia kohtaan. Näin heidän tapansa puhua kotikunnasta muistuttaa kansalaisuutta kansalaishyveenä jäsentävää kommunitaarista mallia, ”joka korostaa sitä, että julkiseen elämään osallistumista määrittelee yhteisten arvojen horisontin tunnustaminen”. (Rigo 2009, 48.)

Kuten jo yllä oleva aineistoesimerkkimme osoittaa, rekisteröimisjärjestelmä on mutkikas ja merkintöjen vaikutuksia ymmärretään vaiheittain, joskus vasta useita vuosia myöhemmin. Järjestelmän ymmärtämisen tukena tarvitaan sitä tulkkaavia välittäjäorganisaatioita (ks. myös McDowell ym. 2008; Žabko ym. 2018), kuten järjestöjä ja matalan kynnyksen neuvontapisteitä. Suomenkielentaitoisten ystävien apu oli usein keskeistä, mutta kansalaisetkaan rekisterijärjestelmän määrittämän digitaalisen rajaverkoston sisään syntyneinä tai siihen kasvaneina eivät välttämättä myöskään pysty ymmärtämään ja tulkitsemaan järjestelmää aukottomasti. Rajaneuvonnan alalle on perustettu myös yrityksiä, jotka myyvät ensisijaisesti yrityksille niiden Suomeen ja Suomesta muuttavien työntekijöiden

muuttojärjestelyiden hoitopalveluita, jotka sisältävät viranomais-, pankki-, asunto- ynnä muiden asioiden hoidon.

Peittävä, paljastava ja kuvitteleva tilastokäytäntö näkyvyyden säätelijänä

Väestötilastointi on valtiollinen tietokäytäntö, jolla Suomessa asuvia ulkomaalaisia kuvataan ja tuotetaan tietynlaisena väestöryhmänä. Kuten jo mainitsimme, tilastojen kuvaus ulkomaalaisväestöstä perustuu väestörekisteriaineistoon. Ulkomaalaiset erottuvat väestörakenne-, muuttoliike- ja muissa tilastoissa, kun väestöä luokitellaan kielen, kansallisuuden ja syntymävaltion mukaan⁸.

Väestötilastot kuvaavat Euroopan unionin lainsäädännön määritelmän mukaisesti niin kutsuttua vakinaisesti maassa asuvaa väestöä (EU 1260/2013, 2 artikla). Koska lain määrittelemä vakinaisen asumisen aikaraja on yksi vuosi, tilastoviranomaiset ovat Suomessa ratkaisseet, että kotikuntamerkintä väestörekisterissä vastaa tätä vakinaisuutta. Käytännössä tästä tulkinnasta seuraa, että kaikki tilapäisesti rekisteröidyt henkilöt ja heidän muuttonsa rajautuvat tilastojen väestön kuvauksen ulkopuolelle, vaikka osalla heistä asuminen tosiasiassa kestää pidempään. Näin vakinaiseen asumiseen ja kansallisvaltioon kiinnittyvä tilasto peittää näkyvistä ihmisten transnationaalia elämää, koska sekä rekisteröinnin että tilastointimallin ihanne ja tavoite on, että jokainen lasketaan vain yhden valtion väestöön.

Vaikka tilastontekijät pitävät rekisteripohjaista tilastojärjestelmää parhaana mahdollisena, myös rekisteriaineisto on epätäydellistä (Pink ym. 2018). Rekisteristä puuttuu tietoja, koska ihmiset eivät ole pystyneet toimittamaan tai ymmärtäneet toimittaa kirjausten edellyttämiä asiakirjoja. Rekisterissä on kirjattuna myös sellaisia ihmisiä, jotka ovat jo muuttaneet maasta, mutta jättäneet muuttoilmoituksen tekemättä. Niinpä siinä missä maistraatti tutkii muuttajien asiakirjoja ja arvioi niiden oikeellisuutta, tilastoviranomaiset pyrkivät arvioimaan rekisterikirjausten paikkansapitävyyttä tutkimalla dataksi muuntuneesta rekisterisisällöstä kirjauksien *loogisuutta* automatisoitujen tarkastusten avulla.

⁸ Tilastokeskus otti pohjoismaisen esimerkin mukaisesti käyttöön niin sanotun syntyperä-luokituksen tuottaakseen tilastoa toisen polven muuttajista. Koska luokitus tekee Suomessa syntyneistä henkilöistä ulkomaalaistaustaisia, jos heidän vanhempansa ovat syntyneet muualla kuin Suomessa, se osaltaan juurruttaa ongelmallista ajatusta siitä, että maahanmuuttajuus jatkuu sukupolvesta toiseen.

Tilastokeskus tekee ensinnäkin eräänlaista rajatyötä, jossa rekisteriaineistosta siivotaan pois tietymättömissä olevia ihmisiä, joiden oletetaan asuvan Suomen rajojen ulkopuolella, jos heistä ei löydy elonmerkkejä myöskään muista tilastontekijöiden käytössä olevista rekistereistä. Toiseksi tilastontekijät paikkaavat rekisteristä asiakirjojen puuttumisen ja muiden syiden vuoksi uupuvaa tietoa – datan reikiä – päättelemällä näitä tietoja tilastojen väestönkuvauksen täydellistämiseksi. Tämä datan paikkaamistyö perustuu osin henkilöistä itsestään tai heidän perheistään käytössä oleviin tietoihin, kuten pääteltäessä 0-vuotiaille tilastoaineistoon sama kieli kuin heidän äideilleen on rekisteröity. Merkittävin yksittäinen tieto on siviilisäätö, joka puuttui vuoden 2017 lopussa jo 70 500 ulkomaalaiselta. Heidän kohdallaan tilastontekijät ovat 1990-luvulta alkaen käyttäneet päätteleysääntöä, joka päättelee naimattomiksi henkilöt, joilla ei ole rekisterissä alle 18-vuotiaita huollettavia lapsia, ja eronneiksi henkilöt, joilla on rekisterin mukaan alaikäisiä lapsia.

Rekisteri tekee ihmiset yksilöinä näkyviksi tietynlaisina rekisterin ja siihen perustuvien tietopalvelutuotteiden käyttäjille sen mukaan, mitä asiakirjoja heillä ovat pystyneet esittämään maistraatissa. Tilasto merkitsee ihmisille väestötasoista näkyvyyttä eritasoisen yhteiskuntasuunnittelun ja -politiikan käytännöissä. Sisällyttämällä tilastoväestöön vain ne ulkomaalaiset, joilla on kotikunta Suomessa ja jotka ovat siten ainakin osittain julkisten palveluiden piirissä, valtio tekee näkyväksi vain ne ihmiset, joista sen on pidettävä lain nojalla edes jossain määrin huolta. Tilapäisesti asuviksi rekisteröidyt, joita oli kenttätyömme aikana vuosittain vaihdellen noin 25 000–30 000, ovat potentiaalisesti valtiollisen kontrollin ulottuvissa, mutta huolenpidon ulkopuolella ja näkymättömissä tilastollisessa tiedontuotannossa. Se, että vakinaiseen asumiseen jumittunut tilastokäytäntö tekee heistä näkymättömiä valtiollisessa tiedossa, rajaa heidät esimerkiksi hyvinvointi-, maahanmuutto- ja työpoliittisen keskustelun ja suunnittelun ulkopuolelle.

Lopuksi

Olemme analyysissamme avanneet sitä, miten keskitetty, jo 1960-luvun lopulla perustettu väestörekisteri toimii digitaalisena rajana suhteessa Suomeen asettumaan pyrkiviin ihmisiin. Valtiollisessa rekisteröinnissä ei sinänsä ole mitään uutta, vaan se on modernin valtion hallinnan väline, joka kytkeytyy pyrkimykseen määritellä kuka on valtion jäsen ja kuka ei. Tällaisena rekisteröinti koskettaa eniten marginaaleja ja liikkuvia ihmisiä (Lyon 2005).

Suomessa väestörekisteri ei ole binäärinen joko–tai-rajana, eli ihmiset eivät ole joko rekisterissä tai sen ulkopuolella, vaan pikemminkin rekisteri toimii vähintään kahtalaisesti yksilötasolla. Ensiksikin se identiteetin hallinnan teknologiana kiinnittää yksilön henkilöllisyyden rekisterinkäyttäjien silmissä eli kirjaa rekisteröityjän nimen ja myöntää hänelle henkilötunnuksen. Toiseksi rekisteri kytkeytyy sosiaalisiin oikeuksiin, koska maistraatit henkilötietojen kirjaamisen lisäksi ratkaisevat rekisteröityjän oikeuden kotikuntaan, joka avaa merkittävällä tavalla sosiaalisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Voikin tiivistää, että rekisteri tuottaa ihmisille erilaisia statuksia: he voivat olla tilapäisesti rekisteröityjä, joilla on henkilötunnus, kotikuntalaisia, perhesuhteineen tai puutteellisesti tai täysin ilman perhesuhteita rekisteröityinä. Lisäksi osa on syystä tai toisesta kokonaan rekisterin ulkopuolella. Rekisteristatus vaikuttaa ihmisten oikeuksiin, toimintamahdollisuuksiin ja näkyvyyteen sekä yksilö- että väestötasolla.

Digitalisaatio ei toistaiseksi ole (juurikaan) muuttanut ulkomaalaisten maistraattirekisteröintiä, sillä heidän henkilötietonsa rekisteröidään edelleen lähtömaiden viranomaisten myöntämien paperisten (käännettyjen ja laillistettujen) asiakirjojen perusteella lukuun ottamatta Pohjoismaista muuttavia, joiden tiedot henkilöllisyyden varmentamisen jälkeen siirretään digitaalisesti rekisteristä toiseen. Rekisteri nimenomaan digitaalisena rajana realisoituu yksilötason hallinnassa, kun tuhansilla viranomaistiskeillä ja yritysten asiakaspalvelussa reaaliaikaisesti käytettävissä oleva rekisteri tuo näkyviin asioivan henkilötiedot ja statuksen. Näissä tilanteissa puuttuvat kirjaukset voivat estää asioiden hoitamisen (esimerkiksi pankkitilin avaamisen tai puhelinliittymän hankkimisen) tai puuttuva kotikunta tekee esimerkiksi terveydenhuollosta kallista ja siten mahdotonta. Dennis Broeders onkin kiteyttänyt, että aikana, jona oikeudet tai pikemminkin niiden puuttuminen kytkeytyvät rekisteröitymiseen ja datavarantojen verkostoon, dokumentoimattomien elämästä saattaa tulla entistä vaikeampaa. Väitämme, että myös historiallinen väestörekisteri tekee osaltaan hankalaa sellaisten ihmisten elämästä, joilla ei vallitsevan lainsäädännön ja sen tulkintojen nojalla ole mahdollisuutta rekisteröityä, sillä rekisteröitymistä tarvitaan niin monissa paikoissa. Lisäksi esimerkiksi kotikunta voi jäädä rekisteröimättä pitkäksi aikaa ihmisiltä, joilla olisi lain mukaan oikeus esimerkiksi vakinaiseen asumiseen, koska toisin kuin oleskeluvan merkitys, maistraattirekisteröinnin merkitys saattaa selvitä Suomeen asettuvalla ei-kansalaiselle vasta vuosien asumisen jälkeen.

Viranomaisrekistereitä ja myös väestönlaskentojen tuottamia datavarantoja on tulkittu pääasiassa kahdella tavalla. Yhtäältä keskusteluun on nostettu esille riskejä, joita tällaisiin datavarantoihin voi yksilöiden kannalta sisältyä, jos poliisi tai maahanmuuttoviranomaiset saavat pääsyn henkilötietoon tai voivat vaatia niitä laativia viranomaisia raportoimaan epäilyttävistä tapauksista (esim. Seltzer 1998; Seltzer & Anderson 2001). Toisaalta on esitetty, että huolimatta rekisterijärjestelmien (laajasta) väärinkäytöstä, rekisteröinti ei ole globaalisti kaikkein suurin ongelma, vaan kaikkein suurin ongelma on rekisteröinnin ja dokumentoinnin puute ja siitä seuraava näkymättömyys (Szreter 2007; Setel 2007). Vaikka suomalainen keskitetty ja alusta alkaen alkeellisesti digitaalinen väestörekisteri syntyi hyvinvointivaltion teknologiana, lisääntyneen maahanmuuton myötä se on alkanut toimia yhtenä sosiaalisten oikeuksien rajana. Mikäli viranomaiset alkavat käyttää laajasti vuonna 2017 rekisteriin lisättyä tietoa oleskeluluvan kestosta, se merkitsee väestörekisterin muuttumista enemmän kontrollin – ja potentiaalisesti jopa karkottamisen välineeksi. Tällöin rekisteristä voi muodostua ulkomaalaisille kaksoisansa: yhtäältä rekisterin ulkopuolisuus jättää sosiaalisten oikeuksien ulkopuolelle ja toisaalta rekisteri altistaa valtiolliselle kontrollille.

Väestörekisteriin kietoutuu myös väestötason tietämistä ja hallintaa, koska rekisterin pohjalta tuotetaan tilastollinen kuvaus (ulkomaalais)väestöstä ja sitä käytetään myös muussa väestötasoisien tiedon tuotannossa. Rekisteripohjainen tiedontuotanto rajautuu vain ihmisiin, jotka on rekisteröity kotikuntalaisina. Tilapäisesti rekisteröidyt ovat kokonaan paitsi väestötilaston myös muun valtiollisen tiedontuotannon ulkopuolella, vaikka heitä koskevaa aineistoa olisi käytössä. Tilapäisesti rekisteröityjen aineiston avulla on osoitettavissa, että joukossa on tuhansia sellaisia ihmisiä, jotka täyttävät vakinaisen asumisen kriteerit eli he asuvat maassa pidempään kuin vuoden, mutta vailla kotikuntaa ja sen mukanaan tuomia oikeuksia (Alastalo & Homanen 2015). Tällaisen haluttomuuden tietää voi tulkita olevan tulosta tosiasiallisesta, mutta ei julkilausutusta valtiollisen politiikan tavoitteesta (Castles 2004; Broeders 2007). Vakinaiseen asumiseen ja kansallisvaltioon kiinnittyvä tilastokäytäntö peittää näkyvistä ihmisten transnationaalia elämää, koska sekä rekisteröinnin että tilastoinnin ihanne on, että jokainen lasketaan vain kerran, vain yhden valtion väestöön.

Väestörekisteriin kohdistuu muutospaineita. Parhailtaan on suunnitteilla väestörekisteriuudistus, jonka yhteydessä on avattu keskustelu biometrisen tunnistamisen kytkemisestä väestötietojärjestelmään. Toteutuessaan se merkitsisi suurta episteemistä

siirtymää verrattuna nykyiseen viranomaistietoa korostavaan asiakirjapohjaiseen rekisteröintikäytäntöön. Se merkitsisi ihmisten identiteetin kiinnittämistä valtiollisten viranomaisdokumenttien sijaan ruumiiseen (esimerkiksi DNA:n, kuvien tai sormenjälkien avulla) ja perhesuhteiden biologistamista.

Kirjallisuus

- Alastalo, Marja & Homanen, Riikka (2015) Hyvinvointivaltion rajankäyntiä maistraatissa. Ulkomaalaisten rekisteröintikäytännöt erilaisten statusten ja valtiollisen tiedon lähteensä. *Yhteiskuntapolitiikka* 80:2, 147–159.
- Alastalo, Marja, Homanen, Riikka, Kynsilehto, Anitta & Rantanen, Pekka (2016) *Maistraatin tiskiltä tilastoksi. Ulkomaalaisten rekisteröinnin ja tilastoinnin käytännöt Suomessa*. Tutkimuksia A 54. Helsinki: Siirtolaisinstituutti.
- Alastalo, Marja & Homanen, Riikka (2018) Yksilöfaktaa ja väestötietoa. Väestökirjanpito ulkomaalaisten hallinnan ja tietämisen teknologiana. *Sociologia* 55:2, 147–166.
- Alpes, Maybritt Jill & Spire, Alexis (2014) Dealing with law in migration control. The powers of street-level bureaucrats at French consulates. *Social & Legal Studies* 23:2, 261–274.
- Amoore, Louise (2006) Biometric borders: Governing mobilities in the war on terror. *Political Geography* 25 (3): 336–351.
- Avoliittolaki (1929/234) <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1929/19290234> (haettu 13.3.2018).
- Bernstein, Anya & Elizabeth Mertz (2011) Introduction bureaucracy: Ethnography of the State in everyday life. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review* 34:1, 6–10.
- Bresters, Michiel & Brom, Frans W. A. (2010) ‘Greedy’ Information Technology: The Digitalization of the European Migration Policy. *European Journal of Migration and Law* 12: 455–470.
- Broeders, Dennis (2007) The new digital borders of Europe: EU databases and the surveillance of irregular migrants. *International Sociology* 22:1, 71–92.
- Broeders, Dennis & Dijstelbloem, Huub (2015) The datafication of mobility and migration management: The mediating state and its consequences. Teoksessa Irma van der Ploeg & and Jason Pridmore (toim.) *Digitizing identities: Doing identity in a networked world*. London: Routledge, 242–260.
- Broeders, Dennis and James Hampshire (2013) Dreaming of seamless borders: ICTs and the pre-emptive governance of mobility in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 39:8, 1201–1218.
- Engbersen, Godfried (2001) The unanticipated consequences of Panopticon Europe. Teoksessa Guiraudon Virginie & Joppke Christian (toim.) *Controlling a new migration world*. London: Routledge, 222–246.

- Eule, Tobias G.; Loher, David & Anna Wyss (2017) Contested control at the margins of the state. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, DOI: 10.1080/1369183X.2017.1401511
- EU (2013) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1260/2013 Euroopan demografisista tilastoista.
- Hoag, Colin (2010) The Magic of the Populace: An Ethnography of Illegibility in the South African Immigration Bureaucracy. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review* 33(1): 6–25.
- Homanen, Riikka & Alastalo, Marja (2018) Perhesuhteet ulkomaalaisten rekisteröinnissä ja tilastoinnissa. Teoksessa Johanna Hiitola, Merja Anis & Kati Turtiainen (toim.) *Maahanmuutto, palvelut ja hyvinvointi: Kohtaamisissa kehittyviä käytäntöjä*. Vastapaino: Tampere, 76–97.
- Isyylaki (1975/700) <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1975/19750700> (haettu 13.3.2018).
- Kertzer, David I. and Dominique Arel (toim.) (2002) *Census and identity: The Politics of Race, Ethnicity, and Language in National Censuses*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keskinen, Suvi; Alemanji, Aminkeng Atabong; Himanen, Markus; Kivijärvi, Antti; Osazee, Uyi; Pöyhölä, Nirosha & Rousku, Venla (2018) *Pysäytetyt – etninen profilointi Suomessa*. Helsingfors: Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet.
- Kotikuntalaki (201/1994) <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940201> (haettu 13.3.2018).
- Laki kotikuntalain muuttamisesta (669/2016) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160669> (haettu 13.3.2018).
- Laki rekisteröidystä parisuhteesta (2001/950) <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010950> (haettu 13.3.2018).
- Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090661#a25.8.2016-670> (haettu 13.3.2018).
- Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta (145/2014) <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140145> (haettu 13.3.2018).
- Leppäkorpi, Mervi (2011) *Asiaton oleskelu kielletty. Tutkimusmatkalla paperittomien Suomessa*. Helsinki: Into.
- Marcus, George E. (1995) Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography. *Annual Review of Anthropology* 24: 95–117.
- Marcus, George E. (1998) *Ethnography through Thick and Thin*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- McDowell Linda; Batnitzky, Adina & Dyer, Sarah (2008) Internationalization and the Spaces of Temporary Labour: The Global Assembly of a Temporary Workforce. *British Journal of Industrial Relations* 46(4): 750–770.
- Mezzadra, Sandro & Brett Neilson (2012) Between inclusion and exclusion: on the topology of global borders. *Theory, Culture & Society* 29: 4/5, 58–75
- Mountz, Alison (2010) *Seeking asylum: Human smuggling and the bureaucracy at the border*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Mountz, Alison (2011) The enforcement archipelago: Detention, haunting, and asylum on islands. *Political Geography* 30:3; 118–128.

- Nimilaki (1985/694) <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1985/19850694> (haettu 13.3.2018).
- Nyers, Peter (2010) No one is illegal between city and nation. *Studies in social justice* 4:2, 127–143.
- Nyers, Peter (2011) Forms of irregular citizenship. Teoksessa Squire, Vicky (toim.): *The Contested Politics of Mobility. Borderzones and Irregularity*. London: Routledge, 184–198.
- Pink, Sarah, Ruckenstein, Minna, Willim, Robert, & Duque, Melisa (2018). Broken data: Conceptualising data in an emerging world. *Big Data & Society* 5:1, 1–13.
- Rigo, Enrica (2009) *Rajojen Eurooppa*. Helsinki: Like.
- Rinta-Hoiska, Maija (2010) Selvitys tilapäisen oleskeluluvan nojalla Suomessa oleskelevien kotikunnan määrätymisestä. Helsinki: Helsingin kaupungin maahanmuutto-osasto.
- Ruppert, Evelyn (2011) Population objects: Interpassive subjects. *Sociology* 45:2, 218–233.
- Ruppert, Evelyn (2012) The governmental topologies of database devices. *Theory, Culture & Society* 29:4–5, 116–136.
- Schapendonk, Joris (2018) Navigating the migration industry: Migrants moving through an African-European web of facilitation/control. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44:4, 663–679.
- Scheel, Stephan (2018) Real fake? Appropriating mobility via Schengen visa in the context of biometric border controls. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(16): 2747–2763.
- Schengen-tietojärjestelmä SIS II http://www.raja.fi/tietoa/schengen-tietojarjestelma_sis_ii (haettu 12.3.2018)
- Seltzer, William (1998) Population statistics, the Holocaust, and the Nuremberg trials. *Population and Development Review*, 511–552.
- Setel, Philip ym. (2007). A scandal of invisibility: making everyone count by counting everyone. *The Lancet*, 370, 1569-1577.
- Sparke, Matthew B. 2006. A neoliberal nexus: Economy, security and the biopolitics of citizenship on the border. *Political geography* 25(2): 151–180.
- Szreter, Simon (2007) The right of registration: development, identity registration, and social security—a historical perspective. *World Development* 35:1, 67–86.
- Vukov, Tamara & Mimi Sheller (2013) Border work: Surveillant assemblages, virtual fences, and tactical counter-media. *Social Semiotics* 23:2, 225–241.
- Väestötietojärjestelmän rekisteriseloste http://vrk.fi/documents/2252790/2783758/VTJ_REKISTERISELOSTE_FI_1-9-14/f6afd077-3ba1-4ca4-a7d3-c93c487cbda8 (haettu 1.3.2018).
- Walters, William (2002) Mapping Schengenland: Denaturalizing the border. *Environment and Planning D: Society and Space* 20:5; 561–580.
- Weber, Leanne (2007) Policing the Virtual Border: Punitive Preemption in Australian Offshore Migration Control.” *Social Justice* 34(2): 77–93.
- Weber, Leanne (2011) ‘It sounds like they shouldn’t be here’: Immigration checks in the streets of Sydney. *Policing and Society* 21(4): 456–467.
- Žabko, Oksana; Aasland, Aasne & Sylvi Birgit Endresen (2018) Facilitating labour migration from Latvia: Strategies of various categories of intermediaries. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(4): 575–591.