

# **POLIISIN TOIMIVALTUUKSIA RAJAT YLITTÄVÄN RIKOLLISUUDEN TORJUNTAAN**

Kalle da Silva Gonçalves

8/2016

## Tiivistelmä

Tekijä Kalle da Silva Gonçalves	Tutkinto Poliisi (AMK)	
Julkaisun nimi Poliisitoiminta Schengenin sisärajalalla	Julkisuusaste Julkinen	
Ohjaaja Lehtori Janne Ylijärvi	Opinnäytetyön muoto Oikeusdogmaattinen ja toiminnallinen opinnäytetyö	
<p>Tutkimuksen tarkoitus on selvittää, mistä tulee poliisin toimivalta pysäyttää ja tarkastaa matkustajia Schengenin sisärajalalla sekä mitä tämän toimivallan piiriin kuuluu. Tutkimuksessa käydään läpi Schengenin rajasäännöstön artikla 21 ja selvitetään, mitä tarkoitetaan artiklan käsitteillä rajavalvonta ja rajatarkastus. Opinnäyte pitää myös sisällään keskeisimmät poliisin valvontatoimissa käyttämät ulkomaalaislain ja liikenteenvalvonnan lakipykälät ja muodostaa näin eräänlaisen opaskirjan Schengenin sisärajalalla tehtävään road policing -toimintaan. Tutkimukseni on osin oikeusdogmaattinen eli lainopillinen, osin toiminnallinen ja oikeushistoriallinen tutkimus.</p> <p>Tutkimuksen perusteella poliisivaltuuksia voidaan käyttää Schengenin sisärajalalla, kun puututaan kansallisen lainsäädännön vastaisiin tekoihin torjuttaessa yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä uhkia, kun toimien tarkoituksena on torjua rajat ylittävää rikollisuutta. Schengenin rajasäännöstön 21 artiklan mukaiset poliisivaltuuksien käyttämisen edellytykset on kuitenkin kirjattu säännöstöön liian abstraktisti. Ulkomaalaisvalvonnassa esiintyvänä ja koko valvontaa varjostavana vaarana on, että toiminta voi olla etnisesti profiloivaa ja täten asettaa ihmisiä eriarvoiseen asemaan ihonvärin, pukeutumisen tai puhutun kielen perusteella.</p>		
Sivumäärä 46	Tarkastuskuukausi ja vuosi Elokuu 2016	Opinnäytetyökoodi (OPS) Amk2016ONT
Avainsanat ulkomaalaisvalvonta, liikenteenvalvonta, Schengenin rajasäännöstö, toimivalta		

## Sisällys

1	Johdanto.....	3
1.1	Tutkimusongelman muodostuminen.....	3
1.2	Tutkielman rakenne .....	6
2	Aikaisempi tutkimus .....	7
3	Metodologia .....	8
4	Poliisin toimivaltuuksista Schengenin sisärajalla .....	13
4.1	Schengenin sopimus .....	13
4.2	Schengenin rajasäännöstö .....	13
4.3	Schengenin sisärajan ylittävän henkilön tarkastaminen .....	14
4.4	Rajavalvonta.....	14
4.4.1	Rajatarkastus .....	16
4.4.2	Vähimmäistarkastus.....	16
4.4.3	Perusteellinen maahantulotarkastus.....	16
4.4.4	Perusteellinen maastalähtötarkastus .....	17
4.4.5	Perusteellinen lisätarkastus .....	18
4.5	Tullitoimenpide .....	18
4.6	Euroopan unionin kansalaisten oikeus liikkua ja oleskella EU-maiden alueella .....	19
5	Ulkomaalaisvalvonta.....	20
5.1	Mitä ulkomaalaisvalvonta on, mitä sillä tavoitellaan ja miten? .....	20
5.1.1	Määritelmät.....	21
5.2	Maahantulon ja maassa oleskelun edellytykset.....	22
5.2.1	Suomen kansalaiselta vaadittavat matkustusasiakirjat saavuttaessa Suomeen ..	23
5.2.2	Pohjoismaan kansalaiselta vaadittavat asiakirjat Pohjoismaiden välillä .....	23
5.2.3	Ulkovaltojen kansalaisten viisumin tarve ja Suomen hyväksymät asiakirjat .....	23
5.3	Poliisin asiakirjojen tarkastusoikeus .....	24

5.3.1	Väärän asiakirjan ottaminen viranomaisen haltuun .....	24
5.4	Maahantulokielto .....	24
5.4.1	Käännyttäminen .....	24
5.5	Turvaamistoimet .....	25
5.6	Ulkomaalaisrikkomus ja lievä valtiorajarikos .....	26
5.7	Etninen profilointi ja ulkomaalaisvalvonta .....	27
6	Ulkomaalaisiin ajoneuvoihin kohdistuva liikenteenvalvonta .....	29
6.1	Ulkomaalaisen ajoneuvon tarkastaminen .....	29
6.2	Ulkomaalaisen ajoneuvon liikennekelpoisuuden valvonta.....	29
6.2.1	Tekninen tienvarsitarkastus ja valvontakatsastus.....	30
6.3	Ajoneuvorikkomus ja liikenneturvallisuuden vaarantaminen .....	34
6.4	Ulkomaalaiset julkiset ajoneuvotietojärjestelmät .....	34
7	Pohdinta.....	36
7.1	Johtopäätökset .....	36
7.1.1	Schengenin rajasäännöstön 21 artiklan pulmat .....	36
7.1.2	Kolmannen maan kansalaisen eriarvoinen kohtelu .....	37
7.2	Kehitysehdotukset.....	37
7.2.1	Schengenin säännöstön artiklan 21 muotoilun uudistaminen.....	37
7.2.2	Eettisten toimintaperiaatteiden vahvistaminen ulkomaalaisvalvonnassa .....	38
8	Lopuksi.....	39
8.1	Yhteenveto.....	39
8.2	Jatkotutkimusehdotuksia .....	39
8.2.1	Mitä tapahtuu valvonnassa paljastetuille ihmiskaupan uhreille.....	39
8.2.2	Vapaan liikkuvuuden rajoittaminen .....	40
	Lähteet.....	41

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimusongelman muodostuminen

Olen työskennellyt vuodesta 2005 saakka Helsingin poliisilaitoksella ja valtaosan työurastani olen toiminut kenttätehtävissä. Vuoden 2012 lopusta asti olen toiminut Helsingin Hälytys- ja valvontatoimilinjän valvontaryhmä 5:n (YJTPRO-ryhmä) jäsenenä. YJT-valvonnan ja muiden tehtävien ohella ryhmän toiminnan keskiössä on ollut ulkomaalais- ja liikenteenvalvonta sisämaassa ja rajanylityspaikoilla Helsingin satamissa.

Helsingin alueella toimii viisi satamaterminaalia: Hansaterminaali (Vuosaaren satama), Katajanokan terminaali, Länsiterminaali, Makasiiniterminaali ja Olympiaterminaali. Helsingin satama on useiden terminaaliensa vuoksi Suomen mittakaavassa erittäin merkittävä rajanylityspaikka. Pelkästään vuoden 2015 tammi–lokakuussa Helsingin sataman kautta kulki 8,8 miljoonaa matkustajaa. Vuodessa sataman kautta kulkee keskimäärin 10,8 miljoonaa tonnia tavaraliikennettä, mikä tarkoittaa vuodessa 502 000 kuorma- ja pakettiautoa.<sup>1</sup> Valtava matkustaja- ja tavaramäärä luo valvontaviranomaiselle suuren haasteen laittomaksi määritellyn<sup>2</sup> maahantulon torjunnassa ja harmaan talouden estämisessä.

Vuonna 2014 Suomessa tavattiin hieman alle 3 000 laittomasti maassa oleskellutta kolmannen maan kansalaista ja noin 400 maahantulokiellossa olevaa EU-kansalaista. Pääasialliset lähtömaat olivat Irak, Somalia, Venäjä, Afganistan ja Iran. Suurin osa Suomeen kohdistuvista laittoman maahantulon yrityksistä tapahtuu EU:n sisärajoilla, ja yleisin reitti kulkee Ruotsin kautta Suomeen. Merkittävimpiä maahantuloaikoja ovat olleet Helsinki-Vantaan lentoasema sekä Helsingin ja Turun satamat. Maahan pyrkivien henkilöiden lukumäärän voimakas kasvu vuonna 2015 on lisännyt laittoman maahantulon ja sen mahdollisten lieveilmiöiden riskiä myös pohjoisen Suomen rajanylityspaikoilla. Laittomaan maahantuloon on esimerkiksi eräissä tapauksissa havaittu liittyvän ihmiskauppaa.<sup>3</sup> Laitonta maahantuloa ja ihmiskauppaa torjutaan

---

<sup>1</sup> Port of Helsinki 2016.

<sup>2</sup> Sisäministeriön mukaan laittomassa maassa oleskelussa on yleensä kysymys siitä, että ulkomaalainen oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa ja/tai viisumia tai oleskelulupaa. Kysymys voi olla myös maahantulosäännösten kiertämisestä siten, että laillisia maahantulomenettelyjä käytetään väärin. Tällöin esimerkiksi viisumi tai oleskelulupa on saatu väärin perustein asioita salaamalla tai vääriä tietoja antamalla. (Sisäministeriö 2016b.)

<sup>3</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2016, 57.

ihmiskaupparikoksia paljastamalla, maastapoistamistoiminnalla ja sisämaan ulkomaalaisvalvonnalla.

Ulkomaalaisvalvonta on ulkomaalaislain 212 §:n nojalla yksi poliisin lakisäateisistä tehtävistä, ja sitä sääntelevät lisäksi kansainväliset sopimukset, muut lait, määräykset ja ohjeet. Sisäministeriö on linjannut hallinnon konsernistrategiassa poliisitoiminnan painopisteeksi laittoman maahanmuuton torjunnan kansainvälisen suojelun periaatteita noudattaen sekä kansainvälisen rikollisuuden vaikutusten estämisen Suomen ja Euroopan unionin alueella<sup>4</sup>.

Helsingin poliisilaitos on toteuttanut ulkomaalaisvalvontaa osana poliisin päivittäistä perustyötä. Ulkomaalaisvalvontaa on toteutettu myös teemavalvontana yhteistyössä eri viranomaisten kanssa. Poliisin valmiuksia suorittaa ulkomaalaisvalvontaa on edistetty koulutuksella ja erillisen niin sanotun kenttämuistion avulla. Tämän tutkimuksen aikana Helsingin poliisilaitos on myös julkaissut uuden kaksiosaisen ulkomaalaisvalvontaohjeen<sup>5</sup>. Näillä toimenpiteillä on pyritty varmistamaan ulkomaalaisvalvonnan edellyttämä riittävä osaaminen kentällä.<sup>6</sup> Pelkkä muistion tai ohjeen jakaminen ei kuitenkaan ole riittävä toimenpide ammattitaidon edistämiseen, vaan koulutusta pitäisi järjestää järjestelmällisesti ja progressiivisesti. Koulutuksen pitäisi myös tarjota konkreettisia työkaluja esimerkiksi helposti omaksuttavien tietojärjestelmien kautta. Toimivaltuuksien tuntemus Schengenin sisärajalta toimittaessa on ollut oman kokemukseni mukaan varsin heikkoa organisaation sisällä.

Poliisihallitus on vuoden 2016 tulostavoiteasiakirjassaan<sup>7</sup> linjannut hallinnonalan yhteiseksi tavoitteeksi muun muassa toiminnan tehostamisen käyttämällä uusia operatiivisia menetelmiä. Helsingin poliisilaitos on ottanut käyttöön road policing -toimintamallin<sup>8</sup> osana toiminnan kehittämistä. Siinä liikennettä valvova poliisi puuttuu liikenne rikkomusten lisäksi kaikkiin tehtävien kautta ilmi tulleisiin rikoksiin, kuten huume- ja omaisuusrikoksiin, sekä selvittää ulkomaalaisten ihmisten maassaolon edellytykset. Road policing -toimintamalli mahdollistaa monipuolisen toiminnan, jossa yhdellä poliisitehtävällä voidaan tehokkaasti päästä poliisihallinnon linjaamiin liikenteen- ja ulkomaalaisvalvonnan tulostavoitteisiin.

---

<sup>4</sup> Sisäministeriö 2016a, 3.

<sup>5</sup> Helsingin poliisilaitos 2016.

<sup>6</sup> Poliisihallitus 2015a.

<sup>7</sup> Poliisihallitus 2015b.

<sup>8</sup> Tispol 2015.

Toimintamalli tukee myös hallinnonalan tavoitetta kehittää sisämaan ulkomaalaisvalvontaa ja edesauttaa laittoman maahanmuuton hallintaa. Sisärajalalla tämä toimintamalli tukee osaltaan harmaan talouden torjuntaa paljastamalla rajat ylittävää rikollisuutta, erityisesti kuljetusrikollisuutta, jo heti rajanylityksen yhteydessä. Poliisihallinnon yhdeksi tavoitteeksi on linjattu harmaan talouden torjunnan tuloksellisuuden säilyttäminen vuoden 2015 tasolla. Ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä pyritään siis puuttumaan myös harmaaseen talouteen.<sup>9</sup> Road policing -toimintamalli poikkeaa aikaisemmasta valvontatoiminnasta, jossa eri rikoksia käsittelevät eri poliisit. Toimintamallin käyttö vaatiikin tavallista laajempaa asiantuntemusta poliisin kenttätöistä.

Vaikka kentältä löytyy liikenteenvalvonnallista osaamista, tietämys on usein huonoilla kantimilla, kun toimenpiteen kohteeksi päätyy ulkomaalainen ajoneuvo, ja erityisesti, kun kyseessä on ulkomaalainen raskas ajoneuvo. Monesti työnteon esteeksi muodostuu se, että kentällä koetaan helpommaksi jättää tekemättä jotain, mitä ei osata tehdä kunnolla. On toki hyvä, että jätetään tekemättä toimenpiteet, joiden perusteita ei tunneta. Tämä kuitenkin yleensä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi ulkomaalaista ajoneuvoa ei uskalleta pysäyttää ja kuljettajan ajokuntoa tai ajo-oikeutta tarkistaa, koska pelätään, että vastaan tulee jotain ennestään tuntematonta. Kuten aiemmin olen tuonut esille, liikenteenvalvonnan ja ulkomaalaisvalvonnan tehtävät ovat eriytyneet eri valvontatoimilinjojen välille. Koulutusta, jossa molemmat osa-alueet yhdistyvät, ei ole hallinnon puolesta järjestetty. Yksittäiset kouluttajat ovat oman toimensa ohella valmistelleet lyhyitä ohjeistuksia henkilöstön käyttöön. Nämä ohjeet häviävät nopeasti laajan sähköpostimäärän sekaan, ja niitä käyttävät vain asiasta henkilökohtaisesti kiinnostuneet virkamiehet. Ulkomaalaisvalvonnan kurseja sekä eri liikenteen osa-alueiden koulutusta kyllä järjestetään, mutta aiheiden poikkileikkaavuutta ei käsitellä. Esimerkiksi itse en ole tavannut kollegaa, joka olisi käynyt sekä raskaan liikenteen valvontakurssin, että ulkomaalaisvalvonnan peruskurssin. Nämä huomiot perustuvat omaan työkokemukseeni, enkä ole löytänyt niiden tueksi tilastollista näyttöä.

Ajoneuvojen kunnan valvonta on tärkeää liikenneturvallisuustyötä. Suomen kansalaiset kokivat raskaan liikenteen valvonnan olevan rattijuopumus- ja nopeusvalvonnan jälkeen tärkein liikenneturvallisuuteen vaikuttava valvontakohde vuonna 2015<sup>10</sup>. Myös suunnitteilla

---

<sup>9</sup> Sisäministeriö 2013.

<sup>10</sup> Poliisibarometri 2014.

olevan poliisin liikenteenvalvonta- ja turvallisuusstrategian<sup>11</sup> yhdeksi keskeiseksi kohteeksi on linjattu raskaan liikenteen valvonta liikenneturvallisuuden sekä harmaan talouden torjunnan kannalta.

Ajoittain toimiessani valvontatehtävissä Schengenin sisärajalla poliisin tarkastuksen kohteena olevat matkustajat kyseenalaistavat poliisin toimivaltuuden tarkastaa rajan ylittävä henkilö. Myös poliisiorganisaation sisällä on epätietoisuutta poliisin toimivaltuuksista Schengenin sisärajalla. Opinnäytetyöni on oikeusdogmaattinen tutkimus, jonka tarkoituksena on kartoittaa, millainen Schengenin sopimus on sisällöltään, kuinka se rajoittaa viranomaistoimintaa ja millä edellytyksillä poliisi voi tarkastaa Schengenin sisärajan ylittävän henkilön. Olen tässä työssä myös selvittänyt poliisin suorittaman ulkomaalaisvalvonnan sekä ulkomaalaisten ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnan kannalta olennaisimmat toimivaltanormit. Tutkielmani on samalla toiminnallinen opinnäytetyö, jonka tarkoituksena on tukea road policing -toimintamallia harjoittavan poliisin työtä tarjoamalla tavanomaisia poliisin ohjeita syvemmän oppaan keskeisimmistä toimivaltuuksista. Aiheeseen liittyvä tieto toimivallasta on helposti omaksuttavassa tiiviissä paketissa.

## **1.2 Tutkielman rakenne**

Tutkielman toisessa luvussa käyn läpi aikaisempaa tutkimusta aiheesta. Kolmannessa luvussa esittelen metodologista lähestymistapaani. Käyn läpi poliisitoiminnan kannalta olennaisen sisällön Schengenin sopimuksesta luvussa 4. Tästä jatkan katsauksella Schengenin rajasäännöstöön ja sen vaikutukseen poliisin toimivaltuuksiin Schengenin sisärajalla. Schengenin rajasäännöstyön käsittelyn jälkeen siirryn luvussa 5 ulkomaalaisvalvonnan pariin. Luvussa 6 käyn läpi keskeisimmät lakipykälät, joista löytyy toimivaltuus ulkomaalaisen ajoneuvon liikennekelpoisuuden tarkastamiseen ja mahdollisiin jatkotoimenpiteisiin. Luvuissa 4, 5 ja 6 olen pyrkinyt käsittelemään päivittäisessä operatiivisessa toiminnassa vastaan tulevia asioita tiivistämällä olennaiset asiat ytimekkäästi lyhyisiin kappaleisiin omien otsikoiden alle. Näin lukija pääsee sisällysluettelon kautta nopeasti käsiksi tavoittelemaansa sisältöön. Luvussa 7 vedän yhteen tutkielmani keskeiset johtopäätökset ja päätän katsaukseni pohdintoihin ulkomaalaisvalvontaan liittyvistä eettisistä kysymyksistä sekä avauksiin jatkotutkimusta varten.

---

<sup>11</sup> Sisäministeriö 2014.



## 2 Aikaisempi tutkimus

Suomalaisen poliisin toimivaltaa suhteessa Schengenin rajasäännöstön 21 artiklaan ei ole juuri tutkittu, tai tutkimus ei ole omassa selvitystyössäni noussut esille. Myöskään aiemmin ei ole julkaistu opinnäytetyötä, jossa suomalaisen poliisin toimintaa pyrittäisiin kehittämään selvittämällä ulkomaalaisvalvonnan ja ulkomaalaisten ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnan toimivaltuuksia road policing -toimintamallin mukaisesti.

Tutkimaani aihetta sivuten Samu Pätilä on opinnäytetyössään tutkinut viisumivapauden aiheuttamia haasteita rajatarkastukselle Vaalimaan rajanylityspaikalla. Pätilä on, yhtenevästi oman työni kanssa, lähtenyt käsittelemään aihettaan määrittelemällä Schengenin alueen ja rajatarkastuksen. Kuitenkaan rajavalvonnan määritelmää työ ei pidä sisällään.<sup>12</sup> Niin ikään Nina Muurinen ja Hanna Pentti ovat tutkineet ulkomaista rikollisuutta ja omaisuuden suojaamista opinnäytetyössään. He ovat käsitelleet Schengenin sopimusta ja Schengenin rajasäännöstön vaikutusta sisärajojen ylittämiseen.<sup>13</sup> Marko Nieminen on pro gradu -tutkielmassaan käsitellyt poliisin toimivaltaa henkilöllisyyden selvittämiseen huomioiden ihmisoikeusvelvoitteet, suhteellisuusperiaatteen ja syrjinnän kiellon<sup>14</sup>.

Lähimpänä oman opinnäytetyöni aihetta on Sanna Kuuselan pro gradu -tutkielma, jossa on tarkasteltu EU-kansalaisen vapaan liikkuvuuden rajoittamista. Kuusela tarkastelee tutkielmassaan muun muassa vapaan liikkuvuuden oikeutta ja kansallisten viranomaisten mahdollisuutta rajoittaa Euroopan unionin kansalaisten liikkuvuutta. Hän on käsitellyt valtion yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden turvaamiseksi tapahtuvaa liikkumis- ja oleskeluvapauden rajoittamista suhteessa vapaaseen liikkuvuuteen.<sup>15</sup> Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen perusteella tapahtuva liikkuvuuden rajoittaminen ei ole täysin ongelmaton, ja tulenkin pohtimaan, onko viranomaisten, erityisesti poliisin, toimivaltuutta määritetty riittävän tarkasti Schengenin rajasäännöstön 21 artiklassa.

---

<sup>12</sup> Pätilä 2012.

<sup>13</sup> Muurinen & Pentti 2014.

<sup>14</sup> Nieminen 2012.

<sup>15</sup> Kuusela 2008.

### 3 Metodologia

Tutkimukseni tarkoitus on selvittää, mistä tulee poliisin toimivalta pysäyttää ja tarkastaa matkustajia Schengenin sisärajalla sekä mitä tämän toimivallan piiriin kuuluu. Käyn läpi Schengenin rajasäännösten artiklan 21 ja selvitän, mitä tarkoitetaan artiklan käsitteillä rajavalvonta ja rajatarkastus.<sup>16</sup> Opinnäyte pitää myös sisällään keskeisimmät poliisin valvontatoimissa käyttämät ulkomaalaislain ja liikenteenvalvonnan lakipykälät ja muodostaa näin eräänlaisen opaskirjan Schengenin sisärajalla tehtävään road policing -toimintaan.<sup>17</sup> Tutkimukseni on osin oikeusdogmaattinen eli lainopillinen, osin toiminnallinen ja oikeushistoriallinen tutkimus.

Muun tieteellisen tutkimuksen lailla **oikeustieteellinen tutkimus** tukeutuu yleisen filosofian piirissä tehtyyn perustutkimukseen.<sup>18</sup> Kaarlo Tuorin mukaan oikeustiede on tieteellinen käytäntö, jota ohjaavat tieteen kriteerit ja pelisäännöt. Kuitenkaan oikeustieteen tuloksilla ei ole samanlaista välitöntä, pakkovallan tuomaa sitovuutta kuin lainsäädännöllä ja tuomioistuinratkaisuilla. Oikeustieteen lausumien normatiivinen voima ei vallitsevan oikeuslähdeopillisen käsityksen mukaan perustu oikeustieteilijöiden muodolliseen auktoriteettiasemaan vaan lausumien argumentatiiviseen vakuuttavuuteen. Toisaalta se on oikeudellinen käytäntö, joka osallistuu oman tutkimuskohteensa eli oikeusjärjestyksen uusintamiseen ja muokkaamiseen. Oikeustiedettä pidetään sallittuna oikeuslähteenä.<sup>19</sup>

Oikeustieteen tutkimusaloja määritellään muun muassa niiden teoreettisten perusolettamuksien mukaan. Näiden olettamusten avulla voidaan määritellä tutkimusalan käsitys oikeuden olemuksesta ja tutkimuksen menetelmistä.<sup>20</sup> Jotta voidaan pohtia, mitä tutkimusmenetelmiä oikeustiede käyttää ja mitä menetelmiä omaan opinnäytteeseen pitäisi kuulua, on Hirvosen mukaan ensin määritettävä, mistä oikeustieteen osa-alasta tutkimuksessa on kyse.<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> Schengenin rajasäännöstö.

<sup>17</sup> Tispol 2015.

<sup>18</sup> Helsingin yliopiston avoin yliopisto 2015.

<sup>19</sup> Tuori 2000, 160, 162, 301.

<sup>20</sup> Helsingin yliopiston avoin yliopisto 2015.

<sup>21</sup> Hirvonen 2011, 21.

Oikeustieteellisessä monitieteisiä lähestymistapoja hyödyntävässä tutkimuksessa on hallittava tieteellisen tutkimuksen perusmenetelmät. Olennaisinta on kyetä erottamaan voimassa oleva oikeus jo kumotusta lainsäädännöstä. Säädöksiin ei voida viitata kirjallisuuden kautta.<sup>22</sup> Tyypillisin oikeustieteen lähestymistapa on **oikeusdogmatiikka eli lainoppi**<sup>23</sup>, jossa oikeutta tutkitaan normikoostumana. Lainopissa tulkitaan oikeuslähteistä saatavaa tietoa ja sovelletaan sitä tietyssä oikeusyhteisössä voimassa olevaan oikeuteen.<sup>24</sup> Oikeudellisia lähestymistapoja ovat muun muassa oikeussosiologia, oikeuspolitiikka, oikeushistoria, oikeusteoria, oikeusvertailu ja lainoppi. Tutkimuksessa voidaan käyttää samanaikaisesti useita eri tutkimustapoja.<sup>25</sup>

Aulis Aarnion sanoin oikeudellinen tutkimus on perinteisesti jaettu kahteen osaan: oikeudellisten käsitteiden jäsentämiseen ja oikeuskäsitteiden *systematisointiin* näiden käsitteiden avulla sekä oikeussäännösten sisällön *tulkittamiseen* ja niiden yhteen sovittamiseen. Näitä kahta puolta on oikeustieteessä totuttu nimittämään dogmaattiseksi oikeustieteeksi eli oikeusdogmatiikaksi. Jatkossa käytän yksinkertaisuuden vuoksi termiä lainoppi. Määritelmän mukaan lainoppi on siis oikeussäännösten systematisointia ja tulkintaa.<sup>26</sup> Sen piirissä tutkitaan voimassaolevaa oikeutta sekä sitä, mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä löytyvällä tiedolla on. Muita oikeuslähteitä voivat olla esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjat sekä Euroopan Unionin tuomioistuimen ja Korkeimman oikeuden päätökset.<sup>27</sup>

**Lainopillinen systematisointi** on tutkimuksen raakamateriaalina olevien oikeussäännösten järjestämistä mahdollisimman ristiriidattomaksi järjestelmäksi. Lainopin systematisointi ja tulkintatehtävät liittyvät toisiinsa siten, että säännösten systematisointi on samalla niiden tulkintaa liittämällä ne tiettyyn tulkintakontekstiin.<sup>28</sup> Kaikki oikeudellisen aineiston

---

<sup>22</sup> Sutela, Määttä & Myrsky 2003.

<sup>23</sup> Sutela ym. 2003.

<sup>24</sup> Helsingin yliopiston avoin yliopisto 2015.

<sup>25</sup> Sutela ym. 2003.

<sup>26</sup> Aarnio 1978, 52.

<sup>27</sup> Hirvonen 2011, 43.

<sup>28</sup> Helsingin yliopiston avoin yliopisto 2015.

systematisointi on pohjimmiltaan asioiden välisten yhteyksien selvittämistä<sup>29</sup> eli oikeudellisen informaation jäsentämistä hallittavaan muotoon.

**Oikeudellinen tulkinta** puolestaan tarkoittaa lakitekstin tai muun oikeudellisen tekstin merkityksen avaamista. Tulkintakannanotto on pohjattava oikeuslähdeopista ja tulkintateoriasta johdettuihin perusteisiin.<sup>30</sup> Lainoppi ei ole enää pelkästään oikeussäntöjen tutkimista, vaan toiseksi pääfokukseksi ovat nousseet oikeusperiaatteet. Käsitteenä oikeusnormi pitää sisällään sekä säännöt että periaatteet. Lainoppi tulkitsee oikeusnormeja sekä punnitsee ja sovittaa yhteen oikeusperiaatteita.<sup>31</sup> Hirvosen mukaan lainopin tehtävänä on siten tulkintakannanotoissaan selvittää oikeusnormilauseen sisältöä. Oikeusnormien merkitykset ovat siten tulkinnan tasolla. Lainoppi esittää tulkintakannanoton oikeusnormin merkityssisällöstä ja samalla normikannanoton siitä, että kyseinen oikeusnormi kuuluu voimassaolevaan oikeuteen.<sup>32</sup>

**Oikeuslähteillä** voidaan laajimmillaan tarkoittaa kaikkia tulkintaperusteita, joista oikeus muodostuu. Karkeasti ne voidaan jakaa auktoritatiivisiin ja substantiaalisiin perusteisiin. Auktoritatiiviset<sup>33</sup> perusteet perustuvat niiden viralliseen asemaan. Substantiaaliset perusteet painottuvat ratkaisuarargumentaatiossa sisältönsä mukaisesti. Seuraavassa oikeuslähteiksi käsitetään vain auktoritatiiviset perusteet. Oikeusnormeilla voi olla erilainen asema ratkaisun muodostamisessa riippuen normin asettavan lähteen asemasta. Oikeuslähteet jakautuvat näin ollen oikeudellisen ratkaisun tekijää vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.<sup>34</sup>

Jos oikeuslähde on **vahvasti velvoittava**, tulee julkisen vallan käytössä lähteen ilmaisemaa normia noudattaa virkavastuulla. Suomessa esimerkkejä tällaisista oikeuslähteistä ovat kansanedustuslaitoksen antamat säädökset, perustuslaki ja niin sanottu tavallinen laki. Näiden pohjalta voidaan antaa toisia asetuksia sekä alemman asteisia säädöksiä. Tavanomaisen

---

<sup>29</sup> Aarnio 1978, 79.

<sup>30</sup> Helsingin yliopiston avoin yliopisto 2015.

<sup>31</sup> Hirvonen 2011, 24.

<sup>32</sup> Hirvonen 2011, 24.

<sup>33</sup> Auktoritatiivisten perusteiden velvoittavuus perustuu niiden institutionaaliseen asemaan oikeusjärjestyksessä, kuten lainsäädäntö ja lakien esityöt

<sup>34</sup> Helsingin yliopiston avoin yliopisto 2015.

oikeuden eli maantavan merkitys on vähenemässä, mutta sekin kuuluu vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Tavanomainen oikeus on jollain oikeudenalalla vakiintunut käytäntö tai tapa. Koska Suomi on Euroopan unionin jäsen, myös Euroopan oikeudellista normistoa sovelletaan Suomessa vahvasti velvoittavana. Tähän normistoon kuuluvat Euroopan yhteisöjen perustamissopimukset, yhteisön toimielinten antamat asetukset, direktiivit, päätökset ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus. Myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamisratkaisut lasketaan vahvasti velvoittaviksi oikeuslähteiksi. Ensisijaisesti yhteisöoikeuden toimivalta-alueella sovelletaan Euroopan oikeudellista normistoa, toissijaisesti kansallista.<sup>35</sup>

Jos oikeuslähde on **heikosti velvoittava**, ei sen ilmaiseaman normin sivuuttaminen ole virkavirhe. Näihin oikeuslähteisiin lukeutuvat lainvalmisteluaineisto ja tuomioistuinten ennakkoratkaisut. Lainvalmisteluaineisto voi antaa taustatietoa laista, joten sen käyttö oikeuslähteenä on perusteltua, mutta sitä voidaan pitää vain heikosti velvoittavana. Tuomioistuinten ennakkoratkaisujen seuraaminen taas lisää oikeudellista ennakoitavuutta ja yhdenvertaisuutta.<sup>36</sup>

**Sallittuja oikeuslähteitä** ovat sellaiset, joita voidaan käyttää, kun velvoittavista oikeuslähteistä saatavan tiedon avulla ei voida päätyä tulkintaratkaisuun. Tällaisia lähteitä ovat lainopillinen kirjallisuus, oikeusjärjestelmäämme lähellä olevat oikeusjärjestykset ja historiallinen oikeus.<sup>37</sup>

Vilkan ja Airaksisen mukaan **toiminnallinen opinnäytetyö** on yleensä työelämän kehittämistyö, joka tavoittelee ammatillisessa kentässä käytännön työn ohjeistamista, opastamista, toiminnan järjestämistä tai järjeistämistä. Toiminnallisella opinnäytetyöllä on siten yleensä toimeksiantaja. Se voi olla ammatilliseen käytäntöön suunnattu ohje, ohjeistus tai opastus.<sup>38</sup> Opinnäytetyön tulisi olla työelämälähtöinen, käytännönläheinen, tutkimuksellisella asenteella toteutettu ja riittävällä tasolla alan tietojen ja taitojen hallintaa osoittava. Toiminnallisen opinnäytteen tekijältä edellytetään tutkivaa ja kehittävää otetta, vaikka

---

<sup>35</sup> Helsingin yliopiston avoin yliopisto 2015.

<sup>36</sup> Helsingin yliopiston avoin yliopisto 2015.

<sup>37</sup> Helsingin yliopiston avoin yliopisto 2015.

<sup>38</sup> Vilka & Airaksinen 2003.

tutkimus monesti onkin toiminnallisessa opinnäytetyössä lähinnä selvityksen tekemistä, ja selvitys tiedonhankinnan apuväline. Tutkiva ote näkyy toiminnallisessa opinnäytetyössä teoreettisen lähestymistavan perusteltuna valintana, opinnäytetyöprosessissa tehtyjen valintojen ja ratkaisujen perusteluina sekä pohtivana, kriittisenä suhtautumisena omaan tekemiseen ja kirjoittamiseen.<sup>39</sup>

Työni sisältää lyhyen selonteon Schengenin sopimuksen synnystä ja sen pohjalta laaditusta Schengenin rajasäännöstöstä, johon poliisin toimivalta sisärajalla perustuu. Työni sisältää näin myös oikeushistoriallisen osion. **Oikeushistoria** tarkastelee oikeutta ulkoisesta näkökulmasta. Oikeushistorian kohteena on oikeus muuttuvana ilmiönä. Hirvosen mukaan oikeushistoriassa oikeus hahmotetaan ajan ja paikan kontekstissa, ja se tutkii oikeudellisten ilmiöiden – esimerkiksi oikeusnormien, oikeudellisten käytäntöjen, instituutioiden, katsomusten ja ajattelun sekä oikeustieteen – historiallista kehitystä.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Virtuaali AMK 2016.

<sup>40</sup> Hirvonen 2011, 28.

## 4 Poliisin toimivaltuuksista Schengenin sisärajalalla

### 4.1 Schengenin sopimus

14. kesäkuuta vuonna 1985 luxemburgilaisessa Schengenin kylässä solmittiin Belgian, Saksan, Ranskan, Luxemburgin ja Alankomaiden välillä sopimus, joka lakkautti allekirjoittajavaltioiden, muiden jäsenvaltioiden ja joidenkin kolmansien maiden välillä tehtävät rajatarkastukset. Näin muodostui kansalaisten vapaan liikkuvuuden mahdollistava järjestelmä. Tätä sopimusta täydentää Schengenin yleissopimus, jossa määritellään ehdot ja takeet sellaisen alueen perustamiselle, jonka sisärajoilla ei tehdä tarkastuksia. Mainitut viisi maata allekirjoittivat sen 19. kesäkuuta 1990, ja se astui voimaan vuonna 1995. Schengenin sopimus, Schengenin yleissopimus ja asiaan liittyvät sopimukset ja säännöt muodostavat yhdessä Schengenin säännöstön, joka sisällytettiin EU:n kehykseen vuonna 1999 ja josta on tullut osa EU:n lainsäädäntöä.<sup>41</sup>

Nykyisin Schengen-alueeseen kuuluvat Alankomaat, Belgia, Espanja, Islanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro. Suomessa Schengenin sopimusta on sovellettu 25.3.2001 alkaen. Myös muiden kuin Schengen-maiden kansalaisilla on oikeus liikkua Schengen-alueella vapaasti maasta toiseen. Oikeus koskee kaikkia, joilla on voimassa oleva oleskelulupa tai viisumi johonkin alueen maahan, tai jotka pääsevät alueelle viisumitta. Kaikissa Schengen-maissa on hyväksytty yhteiset viisumeja, turvapaikkaa ja ulkorajojen valvontaa koskevat säännöt, joiden avulla henkilöiden vapaa liikkuminen voidaan turvata yleistä järjestystä vaarantamatta. Viisumivapaa henkilö saa oleskella alueella enintään kolme kuukautta.<sup>42</sup>

### 4.2 Schengenin rajasäännöstö

Schengenin rajasäännöstössä vahvistetaan säännöt EU:n jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta ja säädetään siitä, ettei EU:n jäsenvaltioiden sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdisteta rajavalvontaa. Asetuksessa on säännökset muun muassa ulkorajojen ylittämisestä ja valvonnasta, maahantulon edellytyksistä sekä pääsyn

---

<sup>41</sup> EUR-lex 2016.

<sup>42</sup> Euroopan komissio 2016.

epäämisestä jäsenvaltioiden alueelle. Asetusta sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden sisä- ja ulkorajat ylittäviin henkilöihin rajoittamatta kuitenkaan Euroopan unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia tai pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon osalta. Schengenin rajasäännöstöä on asetuksena sovellettu suoraan jo vuodesta 2006 alkaen.<sup>43</sup>

### **4.3 Schengenin sisärajan ylittävän henkilön tarkastaminen**

Poliisin toimivaltuudet Schengenin sisärajalta toimimiseen perustuvat Schengenin rajasäännösten 21 artiklaan, poliisilain 2 luvun 21 §:än, rajavartiolaiton 28 ja 28 a §:iin sekä ulkomaalaislakiin. Keskeisin toimivaltasäännös on Schengenin rajasäännösten 21 artikla, joka mahdollistaa poliisin suorittaman tarkastuksen silloin, kun erityisenä tarkoituksena on torjua rajat ylittävää rikollisuutta ja toimenpide perustuu poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin yleiseen turvallisuuteen kohdistuvista uhista. Näiden toimenpiteiden tarkoituksena ei voi olla rajavalvonta eikä valtuuksien käyttämisellä saa olla samaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla. Näin toimittaessa poliisitoimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan henkilöihin ulkorajoilla järjestelmällisesti kohdistuvista rajatarkastuksista selkeästi poikkeavalla tavalla ja ne suoritetaan satunnaistarkastuksina.<sup>44</sup>

Koska toiminnan edellytyksenä on, että tarkastukset poikkeavat ulkorajoilla tehtävistä tarkastuksista, poliisin, joka toimii valvontatehtävissä, on tiedettävä, mitä sisä- ja ulkorajoilla tehtävät rajatarkastukset pitävät sisällään. Lisäksi hänen on oltava perillä siitä, mitä käsitteet rajavalvonta ja rajatarkastus merkitsevät sekä millaisia erilaisia tarkastuksia valvontaviranomainen voi toimittaa.

### **4.4 Rajavalvonta**

Rajavalvonnalla tarkoitetaan Schengenin rajasäännösten mukaisesti ja sen soveltamiseksi toteutettavia toimia, jotka muista syistä riippumatta suoritetaan *ainoastaan* rajanylitysaikomuksen tai rajanylityksen perusteella ja jotka käsittävät rajatarkastukset ja

---

<sup>43</sup> HE 134/2013, 9.

<sup>44</sup> Schengenin rajasäännöstö 21 artikla.



rajavalvonnan.<sup>45</sup> Poliisilla on rajatarkastustehtävässä<sup>46</sup> Schengenin rajasäännöstyssä tarkoitettuna *rajavalvonnan* suorittamiseksi oikeus ilman rikosepäilyä muun muassa<sup>47</sup>

- estää *rajatarkastuksesta* poistuminen, kunnes tarkastus on suoritettu<sup>48</sup>
- suorittaa Schengenin rajasäännöstyssä *vähimmäistarkastukseen* kuuluvat toimenpiteet<sup>49</sup>
- suorittaa kolmansien maiden kansalaisille Schengenin rajasäännöstyssä mukaiseen perusteelliseen maahantulotarkastukseen ja perusteelliseen maastalähtötarkastukseen sekä perusteelliseen lisätarkastukseen kuuluvat toimenpiteet<sup>50</sup>
- suorittaa unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluville henkilöille tarkastus Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella<sup>51</sup>
- ottaa tilapäisesti haltuunsa asiakirjoja, tavaroita ja kulkuneuvoja, tarkastaa ja kohdistaa niihin etsintä Schengenin rajasäännöstyssä edellyttämässä laajuudessa<sup>52</sup>
- huolehtia siitä, että kolmannen maan kansalainen, jolta on evätty pääsy, ei tule Suomen alueelle<sup>53</sup>
- tehdä hakuja kansallisiin ja eurooppalaisiin tietokantoihin varmistuakseen siitä, etteivät henkilöt aiheuta todellista, ajankohtaista ja riittävän vakavaa vaaraa jäsenvaltioiden sisäiselle turvallisuudelle, yleiselle järjestykselle tai kansainvälisille suhteille, tai merkitse uhkaa kansanterveydelle<sup>54</sup>
- tarkastaa matkustajan mukanaan pitämät matkustusasiakirjat henkilöllisyyden varmistamiseksi sekä niiden aitouden ja voimassaolon varmistamiseksi<sup>55</sup>

---

<sup>45</sup> Schengenin rajasäännöstyssä 2 artikla 9 kohta.

<sup>46</sup> Poliisilaki 2 luku 21 §.

<sup>47</sup> Rajavartiolaki 5 luku 28 §.

<sup>48</sup> Rajavartiolaki 5 luku 28 § 1 momentti 2 kohta.

<sup>49</sup> Rajavartiolaki 5 luku 28 § 1 momentti 3 kohta.

<sup>50</sup> Rajavartiolaki 5 luku 28 § 1 momentti 4 kohta.

<sup>51</sup> Rajavartiolaki 5 luku 28 § 1 momentti 5 kohta.

<sup>52</sup> Rajavartiolaki 5 luku 28 § 1 momentti 6 kohta. Etsintöihin sovelletaan kunkin jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä. Schengenin rajasäännöstyssä 7 artikla 1 kohta 2 momentti.

<sup>53</sup> Rajavartiolaki 5 luku 28 § 1 momentti 7 kohta.

<sup>54</sup> Schengenin rajasäännöstyssä 7 artikla 2 kohta 3 momentti.

<sup>55</sup> Schengenin rajasäännöstyssä 7 artikla 2 kohta.

- suorittaa henkilöntarkastus esineen, omaisuuden, asiakirjan tai tiedon löytämiseksi tarkastettavan vaatteista tai muuten yllä tai mukana olevista tavaroista<sup>56</sup>
- ottaa henkilöstä kuva.<sup>57</sup>

#### 4.4.1 Rajatarkastus

Rajatarkastuksella tarkoitetaan rajanylityspaikalla suoritettavaa tarkastusta, jonka tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt, heidän kulkuneuvonsa ja heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä.<sup>58</sup>

#### 4.4.2 Vähimmäistarkastus

Vähimmäistarkastuksessa selvitetään rajan ylittävien henkilöiden henkilöllisyys heidän esittämiensä matkustusasiakirjojen perusteella. Tällaisessa vähimmäistarkastuksessa selvitetään nopeasti ja yksinkertaisesti rajanylitykseen oikeuttavan asiakirjan voimassaolo ja se, onko siinä väärentämiseen tai väärennökseen viittaavia merkkejä. Tarvittaessa käytetään teknisiä laitteita ja tarkastetaan asiaankuuluvista tietokannoista yksinomaan varastettuja, kavallettuja, kadonneita ja mitätöityjä asiakirjoja koskevat tiedot. Vähimmäistarkastusta sovelletaan yleensä yhteisön vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piirin kuuluviin henkilöihin. Vähimmäistarkastuksessa voidaan satunnaisesti tehdä hakuja kansallisiin ja eurooppalaisiin tietokantoihin matkustuskieltojen ja muiden maahantulon estävien seikkojen selvittämiseksi. Vähimmäistarkastuksia tehtäessä on huomioitava, että vapaan liikkuvuuden piirin kuuluvan henkilön oikeutta saapua jäsenvaltion alueelle ei saa heikentää.<sup>59</sup>

#### 4.4.3 Perusteellinen maahantulotarkastus

Kolmansien maiden kansalaisille voidaan tehdä perusteellinen tarkastus heidän saapuessaan maahan. Perusteelliseen maahantulotarkastukseen kuuluu kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytysten<sup>60</sup> ja soveltuvin osin oleskeluun ja ammattitoiminnan harjoittamiseen

---

<sup>56</sup> Rajavartiolaki 5 luku 28 § 1 momentti 9 kohta ja pakkokeinolaki 8 luku 31 § 1 kohta.

<sup>57</sup> Rajavartiolaki 5 luku 28 § 1 momentti 10 kohta.

<sup>58</sup> Schengenin rajasäännöstö 2 artikla 10 kohta.

<sup>59</sup> Schengenin rajasäännöstö 7 artikla 2 kohta.

<sup>60</sup> Kohdassa 5.2 on käyty läpi kolmannen maan kansalaisen maahantulon edellytykset.

oikeuttavien asiakirjojen tarkistaminen. Tätä varten voidaan tarkastaa yksityiskohtaisesti seuraavat seikat:<sup>61</sup>

- tarkastetaan, että kolmannen maan kansalaisella on rajan ylittämiseen oikeuttava asiakirja, jonka voimassaolo ei ole päättynyt, ja että asiakirjaan on tarvittaessa liitetty vaadittu viisumi tai oleskelulupa
- tutkitaan matkustusasiakirja perusteellisesti väärentämiseen tai väärennöksen viittaavien merkkien etsimiseksi
- tarkastetaan asianomaisen kolmannen maan kansalaisen matkustusasiakirjassa olevat maahantulo- ja maastalähtöleimat ja verrataan maahantulo- ja maastalähtöpäivämääriä, jotta voidaan varmistaa, ettei henkilö ole jo ylittänyt jäsenvaltioiden alueella oleskelun sallittua enimmäisaikaa
- selvitetään asianomaisen kolmannen maan kansalaisen lähtöpaikka ja määränpää sekä suunnitellun oleskelun tarkoitus ja tarkastetaan tarvittaessa näiden tueksi esitetyt asiakirjat
- selvitetään, että asianomaisella kolmannen maan kansalaisella on toimeentuloon tarvittavat varat aiotun oleskelun kestoa ja tarkoitusta varten sekä paluumatkaa lähtömaahansa tai kolmanteen maahan – jonne hänen pääsynsä on varma – suuntautuvaa kauttakulkumatkaa varten, tai että hän pystyy hankkimaan tällaiset varat laillisesti
- selvitetään, että asianomainen kolmannen maan kansalainen, hänen kulkuneuvonsa ja hänen kuljettamansa tavarat eivät todennäköisesti vaaranna minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä tai kansainvälisiä suhteita. Tämän selvittäminen edellyttää muun muassa suorien hakujen tekemistä Schengenin tietojärjestelmään (SIS) ja kansallisiin tietokantoihin tallennettuihin, henkilöitä ja tarvittaessa esineitä koskeviin tietoihin ja ilmoituksiin sekä tarvittaessa tällaisessa ilmoituksessa toteutettavaksi pyydetyn toimenpiteen suorittamista.

#### **4.4.4 Perusteellinen maastalähtötarkastus**

Kolmansien maiden kansalaisille voidaan tehdä perusteellinen tarkastus heidän saapuessaan maahan ja poistuessaan maasta. Perusteelliseen maastalähtötarkastukseen kuuluu kolmannen maan kansalaisen rajanylitykseen oikeuttavan asiakirjan tarkastaminen, matkustusasiakirjan

---

<sup>61</sup> Schengenin rajasäännöstö 7 artikla 3 a kohta.

tutkiminen väärentämiseen tai väärennökseen viittaavien merkkien etsimiseksi ja mahdollisuuksien mukaan sen tarkistaminen, että kolmannen maan kansalaisen ei katsota muodostavan uhkaa minkään jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansainvälisille suhteille.<sup>62</sup>

#### 4.4.5 Perusteellinen lisätarkastus

Perusteellisella lisätarkastuksella, eli toisen linjan tarkastuksella, tarkoitetaan tarkastusta, joka voidaan suorittaa muualla kuin siellä, missä kaikki henkilöt tarkastetaan (ensilinja).<sup>63</sup> Kolmansien maiden kansalaisille, joille suoritetaan perusteellinen lisätarkastus toisella linjalla, on annettava tietoja tarkastuksen tarkoituksesta ja tarkastusmenettelystä. Nämä tiedot on oltava saatavilla Euroopan unionin kaikilla virallisilla kielillä ja asianomaisen jäsenvaltion rajavaltion tai -valtioiden kielillä, ja niissä on ilmoitettava, että kolmannen maan kansalainen voi pyytää perusteellisen tarkastuksen toisella linjalla suorittaneiden virkamiesten nimet, rajanylityspaikan nimen ja rajanylityksen ajankohdan.<sup>64</sup>

### 4.5 Tullitoimenpide

Tullitoimenpiteellä tarkoitetaan Tullin toimivaltaan kuuluvaa virkatointia tullirikosten esitutkintaa ja rajatarkastusta lukuun ottamatta.<sup>65</sup> Poliisilla on laittomasti maahantuodun esineen tai aineen takavarikoimiseksi oikeus tullilain 8 §:n 2 momentin sekä 13 §:n, 14 §:n, 16 §:n mukaisiin toimenpiteisiin. Jos takavarikon suorittaminen edellyttää henkilönkatsastusta tai muuta kuin henkilön matkatavaroihin tai vaatteisiin kohdistuvaa tarkastusta esitutkintaa suorittamatta, noudatetaan tullilain 18 §:ä. Toimenpiteestä päättää kuitenkin päällystöön kuuluva poliisimies.<sup>66</sup>

Poliisilla on laittomasti maahantuodun esineen tai aineen takavarikoimiseksi oikeus

- avata kirje, paketti tai muu vastaava lähetys, jos avaaminen on välttämätöntä sen toteamiseksi, sisältääkö lähetys tulliselvitettävää tai tullivalvottavaa tavaraa<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> Schengenin rajasäännöstö 2 artikla 12 kohta.

<sup>63</sup> Schengenin rajasäännöstö 7 artikla 3 b kohta.

<sup>64</sup> Schengenin rajasäännöstö 7 artikla 5 kohta.

<sup>65</sup> Tullilaki 1 luku 2 § 7 kohta.

<sup>66</sup> Poliisilaki 2 luku 21 §.

<sup>67</sup> Tullilaki 3 luku 8 § 2 momentti.

- pysäyttää ja tarkastaa kulkuneuvo<sup>68</sup>
- eristää, sulkea tai tyhjentää tavaroiden valmistus-, lastaus-, purkaus- tai muu käsittelypaikka tai -alue sekä kulkuneuvo<sup>69</sup>
- kieltää liikkuminen tai rajoittaa liikkumista edellä mainitussa paikassa, alueella tai kulkuneuvossa<sup>70</sup>
- pysäyttää henkilö, joka saapuu Suomen tullialueelle, lähtee Suomen tullialueelta tai käy sellaisessa kulkuneuvossa tai paikassa, jossa tavaraa puretaan, lastataan tai säilytetään<sup>71</sup>
- pysäyttää henkilö myös muualla Suomen tullialueella, jos siihen on erityisiä syitä.<sup>72</sup>

#### **4.6 Euroopan unionin kansalaisten oikeus liikkua ja oleskella EU-maiden alueella**

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY säädetään Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. EU:n kansalaiset, joilla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, voivat matkustaa toiseen EU-maahan ilman maahantulo- tai maastapoistumisviisumia. Tämä koskee myös heidän perheenjäseniään, olivatpa nämä EU:n kansalaisia tai eivät. He voivat oleskella toisen EU-maan alueella enintään kolmen kuukauden ajan ilman muita vaatimuksia tai muodollisuuksia.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> Tullilaki 3 luku 13 §.

<sup>69</sup> Tullilaki 3 luku 14 §.

<sup>70</sup> Tullilaki 3 luku 14 §.

<sup>71</sup> Tullilaki 3 luku 16 §.

<sup>72</sup> Tullilaki 3 luku 16 §.

<sup>73</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi [2004/38/EY](#).

## 5 Ulkomaalaisvalvonta

### 5.1 Mitä ulkomaalaisvalvonta on, mitä sillä tavoitellaan ja miten?

Ulkomaalaisvalvonta on ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa ja laittoman maassa oleskelun torjuntaa. Sen tulee perustua valvontaviranomaisen yleisiin tietoihin ja kokemukseen laittomasta maahantulosta ja oleskelusta. Valvontatoimenpide ei saa perustua pelkästään tai ratkaisevassa määrin henkilön etnisyyteen liittyviin käsityksiin.<sup>74</sup>

Valvontatoimenpide on kyettävä perustelemaan suhteessa valvonnalla tavoiteltavaan päämäärään ja tehtävän kiireellisyyteen sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin perustuviin seikkoihin. Valvonta on toteutettava valvonnan kohteena olevan henkilön oikeuksia kunnioittaen<sup>75</sup> ja siten, ettei ulkomaalaislakia sovellettaessa rajoiteta ulkomaalaisen oikeuksia enempää kuin on välttämätöntä.<sup>76</sup>

Mahdollisia seurauksia valvontatoimenpiteestä voivat olla esimerkiksi poliisitutkinta henkilöllisyyden tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi, käännyttäminen tai maasta karkottaminen, maahantuloikiellon määrääminen, rangaistusvaatimus, luvan epääminen tai peruuttaminen tai esitutkinnan käynnistäminen paljastuneen rikoksen johdosta.<sup>77</sup>

Ulkomaalaisvalvonnan tarkoituksena on ulkomaalaisten maahantulon ja maassa oleskelun edellytysten valvonta niin, että yleinen järjestys ja turvallisuus säilyvät. Valvonnan tavoitteena on löytää laittomasti maassa oleskelevia ja työskenteleviä ulkomaalaisia, luvattomasti ulkomaalaisia työntekijöitä palkkaavia ja/tai työnantajavelvollisuuksia laiminlyöviä työnantajia sekä tunnistaa ihmiskaupan uhreja. Ulkomaalaisvalvonnalla voidaan myös paljastaa laittoman maahantulon järjestämistä, ihmiskauppaa, paritusta sekä muuta rajat ylittävää rikollisuutta. Lisäksi sillä ennaltaehkäistään Suomeen pyrkivien haavoittuvassa

---

<sup>74</sup> Ulkomaalaislaki 7 luku 129 a § Ulkomaalaisvalvonta.

<sup>75</sup> Ulkomaalaislaki 7 luku 129 a § Ulkomaalaisvalvonta.

<sup>76</sup> Ulkomaalaislaki 5 §. Ulkomaalaisen oikeuksien kunnioittaminen.

<sup>77</sup> Poliisihallitus 2015c.

asemassa olevien henkilöiden joutumista rikollisten ja rikollisryhmien hyväksikäytön uhreiksi.<sup>78</sup>

Ulkomaalaisvalvonnassa laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa ehkäistään ja torjutaan tekemällä viranomaisyhteistyötä niin lähtömaissa, lähialueilla, ulkorajoilla kuin sisämaassakin sekä kehittämällä rajaturvallisuusjärjestelmää kansallisesti ja EU-tasolla ottaen huomioon perusoikeuksien kunnioittamisen ja tietosuojan vaatimukset. Schengen-alueella tapahtuvan sisäisen liikkuvuuden seuranta kehitetään laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjumiseksi sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja auttamiseksi. Tavoitteena on, että uhrien oikeuksien toteutumista tehostetaan eri viranomaisten toimenpitein. Luvattomasti tai ilman oleskelulupaa maassa oleskelevien henkilöiden ihmisoikeudet on kansainvälisten sopimusten mukaisesti taattava ja niiden toteutumista on seurattava. Haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt on tunnistettava ja heidän erityistarpeisiinsa on vastattava.<sup>79</sup>

### 5.1.1 Määritelmät

Perehdyttäessä ulkomaalaisvalvonnan säädöksiin on olennaista tunnistaa toimenpiteen kohteena olevan henkilön mahdolliset erilaiset asemat ja niiden vaikutus toimivaltuuksiin sekä tuntea käytössä olevat asiakirjat. Yleisesti tunnetaan kansallinen passi ja henkilökortti, mutta myös muita matkustamiseen ja oleskeluun oikeuttavia asiakirjoja on useita. Käyn seuraavassa osiossa lyhyesti läpi kansalaisten erilaiset määritelmät ulkomaalaislain mukaan sekä yleisimmät valvonnassa vastaan tulevat Suomen hyväksymät asiakirjat.

#### 5.1.1.1 Ulkomaalainen

*Ulkomaalaisella henkilöllä* tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen.<sup>80</sup>

#### 5.1.1.2 Unionin kansalainen

*Unionin kansalaisella ja häneen rinnastettavalla kansalaisella* tarkoitetaan Euroopan unionin (EU) jäsenvaltion tai Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalaista.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Poliisihallitus 2013.

<sup>79</sup> Valtioneuvosto 2013.

<sup>80</sup> Ulkomaalaislaki 1 luku 3 § 1 momentti 1 kohta.

<sup>81</sup> Ulkomaalaislaki 1 luku 3 § 1 momentti 2 kohta.

### 5.1.1.3 Kolmannen maan kansalainen

*Kolmannen maan kansalaisella* tarkoitetaan muun maan kuin unionin kansalaista tai häneen rinnastettavaa kansalaista.<sup>82</sup>

## 5.2 Maahantulon ja maassa oleskelun edellytykset

Ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että hänellä on voimassa oleva rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja sekä viisumi, oleskelulupa tai työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupa, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Ulkomaalaisen tulee tarvittaessa pystyä esittämään asiakirjoja, joilla osoitetaan suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset. Oleskelu myös edellyttää, että henkilö pystyy osoittamaan, että hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat otettaessa huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto sekä lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varmistettu. Vaihtoehtoisesti hänen on osoitettava, että hän pystyy laillisesti hankkimaan nämä varat. Edellytyksenä on myös, ettei häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon eikä hänen katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.<sup>83</sup>

Kolmannen maan kansalaisen maahantulon ja oleskelun edellytyksenä EU-jäsenenvaltioiden alueella on, että hänellä on voimassa oleva viisumi, jos hänen lähtömaansa ja Suomen välillä ei ole viisumivapautta,<sup>84</sup> paitsi jos hänellä on voimassa oleva oleskelulupa.<sup>85</sup> Oleskelu saa kestää enintään 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana.<sup>86</sup>

Unionin kansalaisen maahantulon ja oleskelun edellytyksenä on, että hänellä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi. Jos unionin kansalaisella tai hänen perheenjäsenellään, joka ei ole unionin kansalainen, ei ole vaadittavaa matkustusasiakirjaa tai mahdollisesti tarvittavaa viisumia, hänelle on ennen maahanpääsyn epäämistä varattava tilaisuus hankkia tai saada

---

<sup>82</sup> Ulkomaalaislaki 1 luku 3 § 1 momentti 3 kohta.

<sup>83</sup> Ulkomaalaislaki 2 luku 11 §.

<sup>84</sup> Kohdassa 5.2.3 on käyty läpi viisumivapautta.

<sup>85</sup> Schengenin rajasäännöstö 5 artikla 1 momentti b kohta.

<sup>86</sup> Ulkomaalaislaki 2 luku 11 §.



toimitetuiksi tarpeelliset asiakirjat tai muilla keinoin osoittaa, että hänellä on oikeus liikkua ja oleskella vapaasti.<sup>87</sup>

### **5.2.1 Suomen kansalaiselta vaadittavat matkustusasiakirjat saavuttaessa Suomeen**

Suomen kansalaiselta vaaditaan muualta kuin Pohjoismaista saavuttaessa kansallinen passi tai henkilökortti.

### **5.2.2 Pohjoismaan kansalaiselta vaadittavat asiakirjat Pohjoismaiden välillä**

Pohjoismaiden (Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska, Islanti) välillä vallitsee vapaa liikkuvuus. Pohjoismaiden kansalainen ei tarvitse matkustusasiakirjaa liikkeessaan muissa Pohjoismaissa. Henkilöllisyys ja jonkin Pohjoismaan kansalaisuus on tarvittaessa osoitettava.

### **5.2.3 Ulkovaltojen kansalaisten viisumin tarve ja Suomen hyväksymät asiakirjat**

Schengen-valtiot ovat yhteisesti päättäneet, miten ulkovaltojen kansalaiset voivat liikkua Schengen-alueella ja minkä valtioiden kansalaisilta vaaditaan viisumi<sup>88</sup>. Lisäksi kukin Schengen-valtio on päättänyt, mitkä matkustusasiakirjat kunkin valtion kansalaiselta hyväksytään maahan saavuttaessa. Suomen hyväksymät muiden maiden passit ja muut matkustusasiakirjat sekä ulkomaalaisen viisumitarve voidaan tarkistaa Ulkoasianministeriön verkkosivulta: [Matkustaminen ja maat](#).

Suomen hyväksymät matkustusasiakirjat:

- Tavallinen passi
- Diplomaattipassi
- Viron kansalaiselle myöntämä henkilökortti
- Muukalaispassi (Alien's Passport)
- Pakolaisen matkustusasiakirja (Refugee Travel Document)
- Väliaikainen matkustusasiakirja (Temporary Travel Document)
- Paluulupa (Permit of return)
- Merimiespassi (Seaman's Book) palveluksessa olevalle
- Virkapassi (Official duty passport)

---

<sup>87</sup> Ulkomaalaislaki 10 luku 155 §. Unionin kansalaisen maahantulo ja oleskelu.

<sup>88</sup> Viisumi on maahantulolupa, joka myönnetään lyhytaikaista ja tilapäistä, enintään 90 päivää kestävää oleskelua varten.

Muiden Schengen-valtioiden hyväksymät matkustusasiakirjat voidaan tarkistaa Euroopan komission verkkosivulta: [Schengen, Borders & Visas](#).

### **5.3 Poliisin asiakirjojen tarkastusoikeus**

Poliisilla on ulkomaalaisvalvontaa varten oikeus tarkastaa valvonnan kohteena olevan henkilön tarvittavat asiakirjat ja tiedot hänen henkilöllisyydestään, kansalaisuudestaan, oikeudestaan oleskella maassa sekä työnteko-oikeudestaan.<sup>89</sup> Lisäksi poliisilla on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa.<sup>90</sup>

#### **5.3.1 Väärän asiakirjan ottaminen viranomaisen haltuun**

Poliisi voi ottaa ulkomaalaisen esittämän tai ulkomaalaisen hallussa olevan väärän tai väärennetyn matkustusasiakirjan, tai impostorin<sup>91</sup> käytössä olevan matkustusasiakirjan haltuunsa. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi myös suorittaa henkilöntarkastuksen ulkomaalaisen hallussa olevan asiakirjan haltuun ottamiseksi.<sup>92</sup>

### **5.4 Maahantulokielto**

Maahantulokiellolla tarkoitetaan ulkomaalaislaissa määräaikaista tai toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa saapua yhteen tai useaan Schengen-valtioon.<sup>93</sup>

#### **5.4.1 Käännyttäminen**

Maahantulokiellossa oleva henkilö voidaan käännyttää poliisin toimivaltuudella. Käännyttäminen ei vaadi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätöstä. Kenttätoiminnassa on linjattu, että maahantulokiellossa olevat ja ilman maahantulo-oikeutta maahan saapuneet henkilöt käännytetään mahdollisuuksien mukaan jo heti seuraavalla yhteydellä maahan, josta hän on tullut.

---

<sup>89</sup> Ulkomaalaislaki 7 luku 129 b § poliisin ja rajavartiolaitoksen tarkastusoikeus.

<sup>90</sup> Poliisilaki 2 luku 1 § henkilöllisyyden selvittäminen.

<sup>91</sup> Impostorilla tarkoitetaan henkilöä, joka yrittää erehdyttää valvontaviranomaista esiintymällä toisena henkilönä käyttäen henkilöllisyytensä todistamiseen toiselle henkilölle kuuluvaa aitoa matkustusasiakirjaa.

<sup>92</sup> Ulkomaalaislaki 7 luku 132 § Matkustusasiakirjan ottaminen viranomaisen haltuun.

<sup>93</sup> Ulkomaalaislaki 9 luku 144 §.

#### 5.4.1.1 Kolmannen maan kansalaisen käännättäminen

Ulkomaalaislain 2 luvun 11 § ja 9 luvun 148 § käsittelevät käännättämisen perusteita kolmannen maan kansalaisen osalta. Yleisin toimintamalli on ottaa kolmannen maan kansalainen säilöön ulkomaalaislain 7 luvun 118 §:n ja 7 luvun 121 §:n perusteella käännätyksen valmistelemiseksi silloin, kun maassa oleskelun edellytykset eivät täyty.

#### 5.4.1.2 Unionin kansalaisen käännättäminen

Unionin kansalaisen käännättämisen perusteet löytyvät ulkomaalaislain 10 luvun 167 §:stä. Yleisin käännätysperuste maahantulokiellon lisäksi on ulkomaalaislain 10 luvun 156 §:n mukainen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantaminen.

#### 5.4.1.3 Pohjoismaiden kansalaisen käännättäminen

Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen, joka on oleskellut Suomessa pitkäaikaisesti eikä hänen oleskeluaan ole rekisteröity,<sup>94</sup> voidaan käännättää, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta<sup>95</sup> tai kansanterveyttä.<sup>96</sup> Jos Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen on oleskellut maassa yli viisi vuotta, hänet voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä. Jos oleskelu on kestänyt yli kymmenen vuotta, hänet voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

### 5.5 Turvaamistoimet

Turvaamistoimilla pyritään varmistamaan ulkomaalaisen henkilön tavoitettavuus hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytyksien selvittämiseksi, hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi tai muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Ulkomaalaiselle, johon turvaamistoimi kohdistetaan, on ilmoitettava turvaamistoimen peruste. Turvaamistoimi on voimassa, kunnes maahantulon tai maassa oleskelun edellytykset on selvitetty, maasta poistamista koskeva päätös on pantu täytäntöön tai asian käsittely on muutoin päättynyt. Turvaamistoimi on kuitenkin heti

---

<sup>94</sup> Ulkomaalaislaki 10 luku 157 § Pohjoismaan kansalaisen maahantulo ja oleskelu.

<sup>95</sup> Ulkomaalaislaki 10 luku 156 § Yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus.

<sup>96</sup> Ulkomaalaislaki 10 luku 156 a § Kansanterveys.

määrättävä päättyväksi, kun se ei ole enää välttämätön päätöksenteon tai täytäntöönpanon turvaamiseksi.<sup>97</sup>

Yleisimmin turvaamistoimia käytetään, kun ulkomaalaisen henkilön henkilöllisyydessä on epäselvyyksiä tai matkustusasiakirjoissa on puutteita. Tällöin hänet voidaan velvoittaa ilmoittautumaan poliisin toimipisteessä, jos ilmoittautuminen nähdään riittäväksi toimenpiteeksi.<sup>98</sup> Lisäksi ulkomaalainen voidaan määrätä luovuttamaan matkustusasiakirjansa ja matkalippunsa poliisille tai ilmoittamaan paikka, josta hän on tavoitettavissa.<sup>99</sup>

Jos nämä turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa Ulkomaalaislain 7 luvun 121 §:n nojalla säilöön. Yleisimmät käytettävät perusteet ovat seuraavat:

- ulkomaalaisen henkilökohtaiset tai muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua olettaa, että ulkomaalainen piileskelisi, pakenisi tai muulla tavalla vaikeuttaisi huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa
- säilöönotto on tarpeellinen ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittämiseksi
- ulkomaalainen on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen rikokseen ja säilöönotto on tarpeellinen maastapoistamispäätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi
- ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle.

## 5.6 Ulkomaalaisrikkomus ja lievä valtiorajarikos

Ulkomaalaisvalvonnan piiriin kuuluvat yleisimmät rikkomukset rajanylitystilanteessa ovat ulkomaalaislain 12 luvun 185 §:n mukainen ulkomaalaisrikkomus sekä lievä valtiorajarikos. Henkilö voidaan tuomita ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon, kun hän tahallaan tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä. Ulkomaalaisrikkomuksesta voidaan tuomita myös valvonnassa tavattu henkilö, joka tahallaan oleskelee maassa ilman vaadittavaa

---

<sup>97</sup> Ulkomaalaislaki 6 luku 117 a § Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset.

<sup>98</sup> Ulkomaalaislaki 7 luku 118 § Ilmoittautumisvelvollisuus.

<sup>99</sup> Ulkomaalaislaki 7 luku 119 § Muut velvollisuudet.

matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa.<sup>100</sup> Lievä valtiorajarikos<sup>101</sup> tulee valvonnassa useimmiten kyseeseen rajanylitystilanteessa, kun Suomen kansalainen palaa Suomeen ilman vaadittamaa matkustusasiakirjaa, esimerkiksi Virosta ilman henkilökorttia.

## 5.7 Etninen profilointi ja ulkomaalaisvalvonta

Poliisin ulkomaalaisvalvonnan muotoja on monia. Esimerkiksi ravintolavalvonnalla ja työmaavalvonnalla pyritään paljastamaan yrityksen palveluksessa olevaa laitonta työvoimaa. Tässä luvussa pohtimani ulkomaalaisvalvonnan ongelmat koskevat etnistä profilointia silloin, kun poliisi suorittaa ulkomaalaisvalvontaa ihmisten parissa. Olipa kyseessä Schengenin sisärajalta tapahtuva valvonta tai sisämaan ulkomaalaisvalvonta, jossa poliisitoimien kohteeksi päätyy ulkomaalaisia ihmisiä, tulee ottaa huomioon, ettei toiminta saa olla etnisesti profiloitua. Syrjivällä etnisellä profiloinnilla tarkoitetaan tilannetta, jossa yksilöä kohdellaan muita samanlaisessa tilanteessa olevia henkilöitä epäedullisemmin, kun päätös poliisivaltuuksien käyttämisestä perustuu yksinomaan tai pääasiallisesti kyseisen henkilön etnisyyteen liittyviin käsityksiin, ihonväriin tai uskontoon.<sup>102</sup>

Ulkomaalaislain 14 luvun 212 §:n mukaan lain säädösten noudattamista valvoo poliisi yhdessä rajavartiolaitoksen ja maahanmuuttoviraston kanssa. Poliisin toimintaa ohjataan tulosohjauksen kautta, ja yhdeksi valvontatoiminnan tilastolliseksi mittariksi on asetettu maassaolon edellytysten tarkastaminen. Ongelmaksi tässä tilastollisessa mittaamisessa muodostuu se, etteivät poliisipartiot tarkasta isossa mittakaavassa muiden tehtäviensä ohella poliisitoimien kohteena olevien ulkomaalaisten maassaolon edellytyksiä. Tästä syntyy numeerisen tuloksen saavuttamiseksi tarve kohdentaa ulkomaalaisvalvontaa esimerkiksi joukkoliikenneasemille, joissa ulkomaalaisten ihmisten oletetaan liikkuvan. Tällaisen valvonnan tekee vaikeaksi se, miten valvontaa suorittava poliisi tunnistaa ihmisvirrasta toimenpiteiden kohteeksi ulkomaalaisen henkilön. Jo itse seulontaprosessi on ongelmallinen. Ulkoisia tuntomerkkejä ei voi eikä tule käyttää profilointiin.

Jääkö ainoaksi mahdollisuudeksi kohdata ihmisiä, keskustella heidän kanssaan ja tätä kautta mahdollisesti tunnistaa ulkomaalainen henkilö? Tämäkään ei ole ongelmatonta.

---

<sup>100</sup> Ulkomaalaislaki 12 luku 185 §.

<sup>101</sup> Rikoslaki 17 luku 7 a §.

<sup>102</sup> Kohti tehokkaampaa poliisitoimintaa. Syrjivä etninen profilointi sen tausta ja ehkäiseminen: Opas 2011

Kommunikoimattomuus tai muulla kuin suomen kielellä käyty kommunikointi ja sen perusteella tehty oletus ulkomaalaisuudesta tai suomalaisuudesta normittaa kaikki suomalaiset tiettyyn homogeeniseen normiin. Ulkomaalaisvalvonnan suorittaminen valitsemalla ihmisvirrasta tiettyjä ihmisiä tarkastuksen kohteeksi ei lähtökohtaisesti ole poliisin yleisiin eettisiin toimintaperiaatteisiin kuuluvien perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen<sup>103</sup> ja suhteellisuusperiaatteen<sup>104</sup> mukaista. Erittäin olennaista on myös ottaa huomioon, kokeeko tarkastuksen kohteeksi joutunut henkilö tullessa rodullistetuksi<sup>105</sup>. On syytä miettiä, miten poliisi voi toimia puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen<sup>106</sup>, kun on suuri vaara, että poliisin toimet ovat syrjiviä.

---

<sup>103</sup> Poliisilaki 1 luku 2 § Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen.

<sup>104</sup> Poliisilaki 1 luku 3 § Suhteellisuusperiaate: Poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

<sup>105</sup> Rodullistamisella tarkoitetaan luokitteluprosessia, jossa ihmisten erityisiin biologisiin piirteisiin liitetään merkitys, minkä tuloksena yksilöt voidaan sijoittaa johonkin yleiseen, itseään biologisesti uusintavaan ryhmään (Miles 1989).

<sup>106</sup> Poliisilaki 1 luku 6 § Tehtävien hoito ja tärkeysjärjestys.

## 6 Ulkomaalaisiin ajoneuvoihin kohdistuva liikenteenvalvonta

### 6.1 Ulkomaalaisen ajoneuvon tarkastaminen

Ulkomaalaisella ajoneuvolla ei ole erivapauksia Suomessa liikenneturvallisuuden suhteen, vaikka niin monesti kentällä oletetaankin. Tämä oletus usein korottaa kynnystä puuttua ulkomaalaisen ajoneuvon liikkumiseen, vaikka havaittaisiinkin liikenneturvallisuuteen vaikuttavia seikkoja, joihin puututtaisiin viipymättä ajoneuvon ollessa suomalainen. Toimivalta ajoneuvon pysäyttämiseen tulee poliisilaista ja tieliikennelaista. Poliisilla on oikeus määrätä ajoneuvo pysäytettäväksi, jos se on perusteltua poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi.<sup>107</sup> Lisäksi kuljettaja on velvollinen noudattamaan poliisin ajoneuvon kunnon, varusteiden ja kuormituksen tarkastamiseksi antamia määräyksiä sekä sallimaan ajoneuvon liikennekelpoisuuden tarkastamisen.<sup>108</sup> Lait eivät tee eroa toimivallan suhteen pysäytettävien ajoneuvojen kansallisuuksien perusteella. Schengenin sisärajalla toimittaessa ajoneuvon pysäyttämisen tulee tapahtua kuitenkin Schengenin rajasäännöstön artiklan 21 mukaisin edellytyksin, joita olen käsitellyt luvussa 4. Lisäksi ulkomaalaislain mukaan poliisilla on ulkomaalaisvalvontaa varten oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi ja tarkastaa kulkuneuvossa olevat henkilöt, jos se on perusteltua ulkomaalaisen henkilöllisyyden, kansalaisuuden, maassaolo-oikeuden tai työnteko-oikeuden selvittämiseksi.<sup>109</sup>

### 6.2 Ulkomaalaisen ajoneuvon liikennekelpoisuuden valvonta

Euroopan unionin yhteisen liikennepolitiikan mukaisesti tieliikenteen on sujuttava turvallisuuden kannalta mahdollisimman turvallisissa puitteissa.<sup>110</sup> Ajoneuvon kuntoon kohdistuvat vaatimukset ovat Euroopan unionin alueella pitkälti yhteneväiset. Katsastus- ja rekisteröintivaatimukset ovat liikenneturvallisuuden kannalta niin kattavat, että ulkomaalaisen ajoneuvon kuljettajan esittäessä rekisteröintitodistuksen tai katsastustodistuksen, ajoneuvon voi olettaa olleen ainakin tarkastusajankohtana liikenneturvallisessa kunnossa. Kaikissa jäsenvaltioissa välttämätön edellytys toisessa jäsenvaltiossa aiemmin rekisteröidyn ajoneuvon rekisteröinnille on todistus, joka osoittaa

---

<sup>107</sup> Poliisilaki 2 luku 11 § Kulkuneuvon pysäyttäminen ja siirtäminen.

<sup>108</sup> Tieliikennelaki 7 luku 93 § Ajoneuvon pysäyttäminen ja tarkistus.

<sup>109</sup> Ulkomaalaislaki 129 b § 1 momentti 3 kohta.

<sup>110</sup> Direktiivi 2009/40/EY.

kyseisen rekisteröinnin sekä ajoneuvon tekniset ominaisuudet.<sup>111</sup> Lisäksi kussakin jäsenvaltiossa on suoritettava siinä valtiossa rekisteröidyille moottoriajoneuvoille direktiivin 2009/40/EY mukaiset määräaikaisten katsastukset.<sup>112</sup>

Ajoneuvon omistaja, ilmoitettu haltija sekä ajoneuvon kuljettaja ovat vastuussa siitä, että liikenteessä käytettävä ajoneuvo on liikennekelpoinen ja, jos sitä edellytetään, rekisteröity ja asianmukaisesti katsastettu.<sup>113</sup>

Moottorikäyttöinen ajoneuvo on ensirekisteröitävä, muutosrekisteröitävä ja asianmukaisesti katsastettava. Moottorikäyttöistä ajoneuvoa, jota ei ole asianmukaisesti ensirekisteröity, muutosrekisteröity ja katsastettu, ei saa käyttää liikenteessä. Käyttökielto koskee myös ajoneuvoa, joka on poistettu liikennekäytöstä.<sup>114</sup> Moottorikäyttöisen ajoneuvon käyttö liikenteessä on kielletty, jollei ajoneuvoa ole hyväksytty määräaikaistarkastuksessa.<sup>115</sup>

Velvollisuus ajoneuvon kunnosta huolehtimisesta ulottuu myös kaupalliseen liikenteeseen. Jos ajoneuvoa kuljettaa sen omistajan tai haltijan työntekijä, työnantajan on huolehdittava ajoneuvon liikennekelpoisuudesta luovutettaessa ajoneuvo työntekijän kuljetettavaksi.<sup>116</sup>

### **6.2.1 Tekninen tienvarsitarkastus ja valvontakatsastus**

Ulkomaalaisen ajoneuvon liikennekelpoisuutta valvottaessa on suorastaan vaatimuksena tietää, mitä tarkoitetaan teknisellä tienvarsitarkastuksella ja valvontakatsastuksella sekä millä edellytyksillä ajoneuvo voidaan määrätä valvontakatsastettavaksi.

**Teknisellä tienvarsitarkastuksella** tarkoitetaan tieliikenteessä tai muualla käytetyn ajoneuvon kunnan tarkastamista siltä osin, kuin se vaikuttaa liikenneturvallisuuteen ja ympäristöön. Tarkoituksenmukaisella laajuudella suoritettussa tarkastuksessa voidaan identifioida ajoneuvo ja tarkistaa rekisteriin merkityt tiedot.<sup>117</sup> Tarkastus voidaan suorittaa

---

<sup>111</sup> Direktiivi 1999/37/EU.

<sup>112</sup> Direktiivi 2009/40/EY.

<sup>113</sup> Ajoneuvolaki 1 luku 9 § Vastuu ajoneuvon kunnosta, rekisteröinnistä ja katsastuksesta.

<sup>114</sup> Ajoneuvolaki 1 luku 8 § Ajoneuvon rekisteröinti ja katsastus.

<sup>115</sup> Ajoneuvolaki 6 luku 51 § Katsastamattoman ajoneuvon käyttökielto.

<sup>116</sup> Ajoneuvolaki 1 luku 9 § Vastuu ajoneuvon kunnosta, rekisteröinnistä ja katsastuksesta.

<sup>117</sup> Ajoneuvolaki 9 luku 70 § Teknisen tienvarsitarkastuksen sisältö.



ilman ennakoilmoitusta tieliikennelaissa tarkoitetulla tiellä tai muussa sellaisessa paikassa, missä ajoneuvon tulee täyttää ajoneuvolain lain tai sen nojalla annettujen säännösten mukaiset vaatimukset.<sup>118</sup>

Ajoneuvon kuljettaja on vaadittaessa velvollinen esittämään poliisille rekisteröinnistä annetun todistuksen, katsastustodistuksen tai muun vaatimustenmukaisuuden osoittavan asiakirjan<sup>119</sup>, jos kuljettaja on velvollinen pitämään tällaista todistusta tai muuta asiakirjaa mukanaan. Poliisilla on oikeus päästä ajoneuvoon sisälle ja tarkastaa se sekä tarvittaessa kuljettaa ajoneuvoa. Ajoneuvon tarkastusta ei kuitenkaan saa ulottaa ajoneuvossa oleviin asumiseen käytettäviin tiloihin, ellei se ole tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi välttämätöntä.<sup>120</sup>

Ajoneuvon tekninen tienvarsitarkastus voi sisältää

- pysähtyneenä olevan ajoneuvon kunnan silmämääräisen tarkastuksen
- ajoneuvon teknisen kunnan, katsastusten suorittamisen ja muiden säännösten mukaisuuden osoittavien asiakirjojen tarkastuksen
- ajoneuvon teknisen kunnan tarkastuksen.

Teknisen tienvarsitarkastuksen suorittajan on otettava huomioon kuljettajan mahdollisesti esittämä viimeisin määräaikaikatsastusta koskeva todistus ja äskettäin laadittu teknistä tienvarsitarkastusta koskeva raportti. Teknisen tienvarsitarkastuksen suorittaja voi lisäksi ottaa huomioon kuljettajan esittämän muunkin ajoneuvon kuntoa osoittavan todistuksen. Jos todistus tai raportti osoittaa, että jokin tarkastuskohde on tarkastettu kolmen edellisen kuukauden aikana, kyseistä kohdetta ei tarkasteta uudelleen ilman perusteltua syytä.<sup>121</sup>

Jos teknisessä tienvarsitarkastuksessa tai muutoin todetaan, ettei ajoneuvo rakenteeltaan, varusteiltaan tai kunnoltaan täytä säädettyjä tai määrättyjä vaatimuksia, tai jos ajoneuvo on käyttökiellossa, tai jos ajoneuvoa on käytetty rekisteröintiä tai rekisteröimättömän ajoneuvon

---

<sup>118</sup> Ajoneuvolaki 9 luku 72 § Teknisen tienvarsitarkastuksen sisältö.

<sup>119</sup> Käytettäessä ajoneuvoa kansainvälisessä liikenteessä on viimeksi saadun rekisteröintitodistuksen I osa pidettävä mukana ajoneuvossa ajon aikana. Ajoneuvolaki 8 luku 66 a §.

<sup>120</sup> Ajoneuvolaki 9 luku 71 § Ajoneuvon pysäyttäminen ja tarkastajan oikeudet.

<sup>121</sup> Valtioneuvoston asetus liikenteessä käytettävien ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnasta 2 luku 19§.

välialkaista tai tilapäistä käyttöä liikenteessä koskevien säännösten tai määräysten vastaisesti, poliisi voi estää ajoneuvon käyttämisen liikenteessä tai muualla ja määrätä ajoneuvon ajokieltoon. Ajokieltoon määrättäessä otetaan pois rekisterikilvet, siirtomerkit, rekisteröinnistä annettu todistus, koenumerotodistus tai siirtolupa, tai käytetään muunlaisia tarvittavia keinoja. Poliisi voi kuitenkin antaa kirjallisen luvan<sup>122</sup> kuljettaa ajoneuvo määräpaikkaan, korjattavaksi tai katsastettavaksi, jos ajoneuvossa oleva puutteellisuus ei aiheuta välitöntä vaaraa liikenneturvallisuudelle tai merkittävää haittaa ympäristölle. Poliisi voi ajoneuvon käyttöä estämättä määrätä ajan, jonka kuluessa puutteellisuus on korjattava.<sup>123</sup> Jos poliisi on määrännyt ajan, jonka kuluessa ajoneuvossa todettu puutteellisuus on korjattava, on puutteellisuudesta ja sen korjausajasta tehtävä merkintä katsastus- tai rekisteröintitodistukseen tai ajoneuvoliikennerekisteriin.<sup>124</sup>

Punninta vaaran aiheuttamisen kannalta on suoritettava huolellisesti, eikä lupaa jatkaa matkaa tulisi antaa kevyin perustein. On pystyttävä perustelemaan, miksi epäkuntoisen ajoneuvon annetaan jatkaa matkaa ja näin mahdollisesti vaarantaa liikennettä. Esimerkiksi jarrujen ja ohjauslaitteiden viat aiheuttavat erityisen liikenneturvallisuusriskin. Ajoneuvon on oltava teknisesti turvallinen myös tieliikenteen äkillisessä häiriötilanteessa. Samoin erityisesti pimeään aikaan, jos ajoneuvon valoissa (ajovalot, jarruvalot, suuntavilkku) on vikoja, ei lupaa kuljettaa ajoneuvoa ilman vikojen korjaamista voida antaa liikenneturvallisuutta vaarantamatta. Jos kuljetusta ei kuitenkaan keskeytetä, tulee harkita tarkoin, kuinka voidaan perustella päätös sallia epäkuntoisen ajoneuvon jatkaa liikenteessä sen jälkeen, kun poliisi on todennut teknisessä tienvarsitarkastuksessa liikenneturvallisuutta vaarantavan vian. Ajoneuvon kuljettajalle aiheutuva vaiva ajoneuvon korjaamiseksi ei riitä perusteeksi jättää puuttumatta tarkastuksessa todettuun vikaan silloin, kun ajon salliminen vaarantaa muita liikenteen käyttäjiä.

---

<sup>122</sup> Poliisin suorittamista toimista kirjataan valvontapöytäkirja (valvontailmoitus), joka annetaan ajoneuvon kuljettajalle todistuksena toimenpiteestä. Valvontailmoitukseen voidaan kirjata toimenpideselostuksen lisäksi esimerkiksi tietyt edellytykset ajoneuvon kuljettamiseen ja lupa kuljettaa ajoneuvoa. Ilmoitukseen voidaan kirjata lupa ajoneuvon kuljettamiseen säilytettäväksi tai korjattavaksi lähimpään paikkaan, jossa korjaus voidaan tarkoituksenmukaisesti suorittaa, ja korjauksen jälkeen katsastettavaksi sille erikseen tilatulle ajalle. Todistuksessa on mainittava, minne ja miten ajoneuvon saa kuljettaa sekä kuinka kauan todistus on voimassa.

<sup>123</sup> Ajoneuvolaki 10 luku 84 § Ajokieltoon määrääminen.

<sup>124</sup> Valtioneuvoston asetus liikenteessä käytettävien ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnasta 2 luku 19§.

Ulkomailla rekisteröity tai käyttöön otettu ajoneuvo voidaan määrätä **valvontakatsastukseen**, jos poliisi katsoo, että ajoneuvon vaatimustenmukaisuudessa, kunnossa tai erityisesti jarruissa havaitut viat tai puutteet voivat aiheuttaa sellaisen ympäristöhaitan tai turvallisuusriskin, että ajoneuvon tiellä suoritettavaa tarkastusta perusteellisempi tarkastus on aiheellista suorittaa. Liikenteen turvallisuusvirasto korvaa tällaisen valvontakatsastuksen kohtuulliset kustannukset katsastustoimipaikalle, jos ajoneuvossa ei ole katsastuksessa tai tienvarsitarkastuksessa todettu olevan vikaa tai puutteellisuutta. Lisäksi jos poliisi katsoo ajoneuvon yksityiskohtaisemman tarkastuksen tarpeelliseksi ajoneuvon saamien vaurioiden tai muun erityisen syyn vuoksi, hän voi määrätä valvontakatsastuksen laajennettavaksi rekisteröintikatsastusta vastaavaksi.<sup>125</sup>

Jos poliisi on estänyt rakenteeltaan, varusteiltaan tai kunnoltaan puutteellisen tai katsastamattoman ajoneuvon käytön liikenteessä ja määrännyt ajoneuvon ajokieltoon, hänen on tehtävä katsastus- tai rekisteröintitodistukseen tai ajoneuvoliikennerekisteriin ajokieltoa koskeva merkintä. Viranomaisen haltuunsa ottamat rekisteröintitodistus tai rekisterikilvet on toimitettava ajoneuvon omistajan tai haltijan ilmoittamaan katsastustoimipaikkaan, jonka on viipymättä merkittävä ajokielto ajoneuvoliikennerekisteriin tai ilmoitettava siitä Liikenteen turvallisuusvirastolle. Hyväksytyän katsastuksen jälkeen rekisteröintitodistus ja rekisterikilvet on jälleen luovutettava ajoneuvon omistajalle tai haltijalle, jos rekisteröintitodistuksen ja rekisterikilpien poistolle ei ole jotain muuta ajoneuvolain 10 luvun 84 §:ssä säädettyä perustetta.<sup>126</sup>

Ulkomaalaisen ajoneuvon ollessa määräaikaikatsastamaton, ajoneuvo voidaan määrätä valvontakatsastukseen. Suomessa läpäisty valvontakatsastus ei kuitenkaan poista velvollisuutta määräaikaikatsastaa ulkomaalaista ajoneuvoa sen rekisteröintivaltiossa. Jos ajoneuvo hylätään Suomessa toteutetussa valvontakatsastuksessa, ajoneuvon omistaja tai haltija voi pyytää rekisterikilpien toimittamista oman maansa katsastusviranomaiselle. Katsastusasema ei luovuta valvontakatsastuksessa hylätyn ajoneuvon rekisterikilpiä ja rekisteröintitodistusta suoraan ajoneuvon haltijalle tai omistajalle.

---

<sup>125</sup> Ajoneuvolaki 10 luku 85 § Valvontakatsastukseen määrääminen.

<sup>126</sup> Valtioneuvoston asetus liikenteessä käytettävien ajoneuvojen liikennekelvottomuuden valvonnasta 21 §. Katsastamattoman ja epäkuntoisen ajoneuvon käytön estäminen.

Poliisi voi määrätä ajoneuvon valvontakatsastukseen myös, jos aikaisemmin annettua ajoneuvon korjauskehotusta ei ole noudatettu. Jos ajoneuvoa ei ole poliisin määräämässä ajassa esitetty valvontakatsastukseen, ajoneuvoa ei saa käyttää liikenteessä ennen kuin se on hyväksytty valvontakatsastuksessa.<sup>127</sup>

Ajoittain kentällä tulee vastaan tilanteita, joissa katsastusasema yrittää kieltäytyä ulkomaalaisen ajoneuvon katsastamisesta. Katsastusasemien toimintaa kuitenkin sitoo laki ajoneuvojen katsastuksesta ja erityisesti lain 4 luvun 22 §:n velvoite toiminnan tasapuolisuudesta. Katsastusluvan haltijalla on velvollisuus vastaanottaa ja suorittaa jokaisen sitä haluavan asiakkaan ajoneuvon katsastus säännösten ja katsastuslupansa mukaisesti. Katsastukset on suoritettava ajoneuvon merkistä, tyyplistä, käyttöönottoajankohdasta ja muista vastaavista seikoista riippumatta<sup>128</sup>. Katsastusvelvollisuudesta voidaan poiketa vain, jos kevyt ajoneuvo on mitoiltaan liian suuri suhteessa katsastusluvan haltijan toimitiloihin.

### **6.3 Ajoneuvorikkomus ja liikenneturvallisuuden vaarantaminen**

Epäkuntoisen ajoneuvon kuljettamisesta tai ajoneuvolain määrittelemien mukana pidettävien asiakirjojen puuttumista voidaan tapauskohtaisesti harkita *ajoneuvorikkomuksena*.<sup>129</sup> Jos epäkuntoisen ajoneuvon kuljettaminen johtuu tahallisuudesta tai huolimattomuudesta ja teko on aiheuttanut vaaraa toisten turvallisuudelle, voidaan asian käsittelemistä harkita *liikenneturvallisuuden vaarantamisena*.<sup>130</sup>

### **6.4 Ulkomaalaiset julkiset ajoneuvotietojärjestelmät**

Eri mailla on käytössään julkisia ajoneuvotietojärjestelmiä, joista myös suomalainen valvontaviranomainen voi saada selville järjestelmään merkittyjä teknisiä ja hallinnollisia tietoja. Suomessa liikennöi rajanaapurimaihimme Ruotsiin ja Viroon sekä Isoon-Britanniaan rekisteröityjä ajoneuvoja, ja olen siksi tähän työhön sisällyttänyt seuraavat alla olevat linkit, joiden kautta ajoneuvojen julkisia tietoja pääsee tarkastelemaan:

---

<sup>127</sup> Ajoneuvolaki 10 luku 85 § Valvontakatsastukseen määrääminen.

<sup>128</sup> Laki ajoneuvojen katsastustoiminnasta 4 luku 22 § Tasapuolisuus katsastustoiminnassa.

<sup>129</sup> Ajoneuvolaki 12 luku 96 § Ajoneuvorikkomus.

<sup>130</sup> Rikoslaki 23 luku 1 § Liikenneturvallisuuden vaarantaminen.

Viro: <https://eteenindus.mnt.ee/public/soidukTaustakontroll.jsf>

Ruotsi: <https://fordonsfraga.transportstyrelsen.se/fragapaannatfordon.aspx>

Iso-Britannia: <https://www.vehicleenquiry.service.gov.uk/>

## 7 Pohdinta

### 7.1 Johtopäätökset

#### 7.1.1 Schengenin rajasäännöstön 21 artiklan pulmat

Mikä tekee Schengenin rajasäännöstön artiklasta 21 pulmallisen valvontaa suorittavan poliisin näkökulmasta? Sisärajan ylittävän henkilön liikkumiseen voidaan puuttua, kun kansallista lainsäädäntöä rikotaan. Lähtökohtaisesti tällä mahdollistetaan se, että poliisi voi puuttua tekoon heti rajanylityspaikalla teon havaittuaan. Esimerkkeiksi tapauksista, joissa poliisi voi puuttua tekoon, voisien nostaa havainnon ajoneuvosta, jonka ulkoisesta tarkastuksesta käy ilmi, ettei se ole todennäköisesti tieliikennekelpoinen, tai kun alaikäinen lapsi yrittää tuoda maahan laivalta ostamaansa alkoholia. Molemmat ovat tapauksia, joissa poliisin puuttuminen tekoihin koetaan tärkeäksi ennalta ehkäiseväksi toiminnaksi. Poliisivaltuuksien käyttämisen perusteet on kuitenkin kirjattu artiklaan niin epämääräisesti, että vaarana on, että pysäytettäessä rajan ylittävä ihminen toiminta muistuttaa rajatarkastusta, vaikka toimilla ei saa olla vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksella.

Artiklan mukaan poliisivaltuuksien käyttämistä ei voi rinnastaa rajatarkastukseen, jos poliisitoimenpiteen tarkoitus ei ole rajavalvonta. Lisäksi satunnaisesti ja ulkorajoilla tehtävistä tarkastuksista poikkeavilla tavoilla suoritettujen toimenpiteiden tulee perustua poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin yleiseen järjestykseen kohdistuvista uhista. ”Poliisin yleiset tiedot ja kokemukset” on jo itsessään niin laaja käsite, että yksittäinen virkamies voi perustella toimintansa omilla subjektiivisilla kokemuksillaan. Samoin satunnaistarkastuksen määrittely ontuu. Esimerkiksi, jos valvonta suunnitellaan kohdentuvaksi tiettyyn ennalta määritellyt ominaisuudet omaavaan joukkoon, onko valvonnan suorittaminen enää satunnaista vai kohdennettua? Jos ihminen joutuu tarkastuksen kohteeksi ilman epäilystä kansallisen lainsäädännön vastaisesta teosta, ja hänen tavaransa ja asiakirjansa tarkastetaan, eikö hän silloin tosiasiallisesti ole joutunut rajatarkastuksen kohteeksi, vaikka Schengenin rajasäännöstön mukaisesti tarkastusta ei rinnastettaisikaan rajatarkastuksen tekemiseen? Schengenin rajasäännöstön mukaisesti toimittaessa korostuvat poliisin yleiset eettiset toimintaperiaatteet. Sisärajalta toimittaessa tarkoitussidonnaisuuden periaate<sup>131</sup> on

---

<sup>131</sup> Poliisilaki 1 luku 5 § Tarkoitussidonnaisuuden periaate: Poliisi saa käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen.

korostetussa roolissa. Koska sisärajan ylittävän henkilön tarkastamisen edellytyksenä on kansallisen lain vastainen teko, ei tarkastukseen tulisi joutua vain siitä syystä, että on ylittänyt Schengenin sisärajan.

### **7.1.2 Kolmannen maan kansalaisen eriarvoinen kohtelu**

Perehtyessäni tämän opinnäytetyöprosessin aikana ulkomaalaisvalvontaa koskeviin säädöksiin huomasin, että viranomaiset voivat kohdentaa kolmannen maan kansalaisiin huomattavasti enemmän toimenpiteitä kuin Suomen, Pohjoismaiden tai Euroopan unionin kansalaisiin. Vaikka jo perustuslain, Euroopan ihmisoikeussopimuksen<sup>132</sup> ja KP-sopimuksen<sup>133</sup> mukaan ihmisten tulisi olla yhdenvertaisia<sup>134</sup>, eivät ne sitä kuitenkaan nähtävästi lainsäädännöllisesti ole. Schengenin rajasäännöstö jo itsessään asettaa Euroopan unionin kansalaiset etuoikeutettuun asemaan suhteessa kolmannen maan kansalaisiin.

## **7.2 Kehitysehdotukset**

### **7.2.1 Schengenin säännösten artiklan 21 muotoilun uudistaminen**

Ehdottaisin, että Schengenin rajasäännösten artikla 21 muotoiltaisiin vähemmän abstraktiin muotoon. Tällä hetkellä artiklan nojalla toimiva virkamies joutuu pohtimaan liikaa, miten rajavalvonta, rajatarkastus ja poliisin sisärajalta suorittama valvontatoimenpide eroavat toisistaan. Artiklan epäselvyyden vuoksi vaarana on, että valvontaa suorittava poliisi tulee toimineeksi väärin tai puuttumiskynnys rajanylitystapahtuman aikana havaittuun rikokseen nousee niin korkeaksi, ettei esimerkiksi liikenneturvallisuutta vaarantavaan toimintaan uskalleta reagoida.

Poliisilla on erityinen vastuu turvata toiminnallaan ihmisoikeuksien toteutumista. Kun on kyse ihmisoikeuksista, on parempi olla toimimatta kuin toimia vajavaisen tai väärän tiedon varassa. Valvontatoiminnan eettisyys voidaan taata selkeämmällä ohjeistuksella, joka perustuu kattavaan selvitystyöhön poliisitoiminnan ja rajavalvonnan ihmisoikeudellisista seuraamuksista. Artiklaan tulisi kirjata selkeämmin ja tyhjentävästi edellytykset poliisin

---

<sup>132</sup> Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999.

<sup>133</sup> Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva Kansainvälinen Yleissopimus 8/1976.

<sup>134</sup> Suomen perustuslaki 2 luku 6 §. Yhdenvertaisuus.

toimivaltuuksien käyttämiselle. Poliisin yleiset tiedot ja kokemukset sekä satunnaistarkastus tulisi määritellä niin, ettei väärän tulkinnan muodostaminen ole mahdollista.

### **7.2.2 Eettisten toimintaperiaatteiden vahvistaminen ulkomaalaisvalvonnassa**

Poliisi ei saisi joutua tilanteeseen, jossa kansalaisten keskuudesta varta vasten etsitään ulkomaalaisia laittomasti maassa oleskelevia ihmisiä, jolloin valvonta kohdistuu rodullistettuihin ihmisiin. Sen sijaan valvontaa suorittavien poliisien valmiuksia selvittää maassaolon edellytykset pitäisi lisätä koulutuksella, jossa huomioitaisiin korostetusti poliisin yleiset eettiset toimintaperiaatteet. Koulutuksen tulisi koskea kaikissa poliisitehtävissä toimivia virkamiehiä. Virkamiehen ei tule kohdella ihmisiä eriarvoisesti. Koulutusta tulisi lisätä, jotta yksittäisen poliisin valmiudet tunnistaa ja huomioida erilaisia syrjinnän muotoja työssä ja erilaisissa kohtaamistilanteissa paranisi. Ulkomaalaisvalvonnan tilastollinen tavoite pitäisi poistaa, ja huomio tulisi kiinnittää valvonnan konkreettisiin seurauksiin. Numeeriset tavoitteet kannustavat enemmänkin nopeaan prosessointiin kuin laadukkaaseen työhön.



## 8 Lopuksi

### 8.1 Yhteenveto

Tässä tutkielmassa olen kartoittanut ulkomaalaislakiin, poliisilakiin, rajavartiolaitolakiin, tullilakiin sekä Schengenin rajasäännöstyön perustaen poliisin toimivaltuuksia Schengenin sisärajalla. Tutkimuksen perusteella totean, että poliisivaltuuksia voidaan käyttää Schengenin sisärajalla, kun puututaan kansallisen lainsäädännön vastaisiin tekoihin torjuttaessa yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä uhkia, kun toimien tarkoituksena on ehkäistä rajat ylittävää rikollisuutta. Schengenin rajasäännöstyön 21 artiklan mukaiset poliisivaltuuksien käyttämisen edellytykset on kuitenkin kirjattu säännöstyön liian abstraktisti. Ulkomaalaisvalvonnassa esiintyvänä ja koko valvontaa varjostavana vaarana on, että toiminta voi olla etnisesti profiloivaa ja täten asettaa ihmisiä eriarvoiseen asemaan ihonvärin, pukeutumisen tai puhutun kielen perusteella.

### 8.2 Jatkotutkimusehdotuksia

#### 8.2.1 Mitä tapahtuu valvonnassa paljastetuille ihmiskaupan uhreille

Ulkomaalaisvalvonnan tavoitteena on muun muassa löytää laittomasti maassa oleskelevia ja työskenteleviä ulkomaalaisia, luvattomasti ulkomaalaisia työntekijöitä palkkaavia ja/tai työnantajavelvollisuuksia laiminlyöviä työnantajia sekä tunnistaa ihmiskaupan uhreja. Ulkomaalaisvalvonnalla voidaan myös paljastaa laittoman maahantulon järjestämistä, ihmiskauppaa, paritusta sekä muuta rajat ylittävää rikollisuutta<sup>135</sup>. Tällaisella valvonnalla nostetaan esiin toimintaa, jossa joku käyttää hyväkseen toisen huonoa taloudellista tai vähemmän etuoikeutettua asemaa. Lähtökohtaisesti tällaisen tarkoituksensa voisi katsoa olevan hyvä. Mutta mikä on ihmiskaupan uhrin kohtalo rikoksen paljastuttua? Onko vaarana, että ilman oleskelulupaa maassa olevan uhrin asema heikentyy, kun poliisi saa rikoksen selville? Jos esimerkiksi päädytään karkottamaan tällainen henkilö, ja hänen asemansa heikentyy valvonnan seurauksena, voidaanko toimintaa enää perustella auttamistarkoituksen kautta? Olisi syytä tutkia, mitkä ovat ihmiskaupan ja vastaavien rikosten uhrien kohtalot rikosprosessin käynnistyttyä ja sen jälkeen. Olisi myös olennaista selvittää, kenen vastuulla on

---

<sup>135</sup> Poliisihallitus 2015c.

uhrien auttaminen ja miten auttamisprosessi voidaan käynnistää, jos sellaista on edes olemassa.

### 8.2.2 Vapaan liikkuvuuden rajoittaminen

Ihmisten liikkumisen vapaus ei ole täysin ehdoton, mutta tulisiko sen olla? Vapaan liikkumisen rajoittamista perustellaan valtion yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden turvaamisella. Myös poliisin toimivaltuus sisärajalla perustuu kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen. Jos tavoitteena on kansallisen tai kansainvälisen turvallisuuden parantaminen, voidaanko se edes saavuttaa tiukemmalla rajakontrollilla?

Siinä missä unionin jäsenmaat ovat käyttäneet 2000-luvulla neljäntoista vuoden aikana yhteensä ainakin 13 miljardia euroa muuttoliikkeen kontrolloimiseksi, kulutetaan Yhdysvaltojen rajavalvontaan 18 miljardia dollaria vuodessa. Näistä varoista pääosa käytetään 3140 kilometrin mittaisen Meksikon rajan valvontaan, jota toteutetaan 1800:lla valvontatornilla varustetun 5 metriä korkean muurin sekä 20 000 rajavalvojan voimin. Onko tiukalla rajojen kontrolloinnilla sitten ollut yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta suotuisia seurauksia? Tehokas rajavalvonta on politiikan tutkija Peter Andreaxen mukaan lisännyt rajanylityksen kestoa ja kustannuksia sekä korottanut väärin papereiden hintaa ja virkamiesten lahjontaan vaadittavia rahasummia. Rajavalvonta on johtanut ihmissalakuljetusta harjoittavan rikollisuuden kasvuun, mutta se ei ole tyrehdyttänyt maastaan pakoon haluavien suunnitelmia, sillä rajanylitykseen motivoivat ensisijaisesti lähtömaan huonot olot.<sup>136</sup>

Mitä on opittavissa maailmanhistoriasta erilaisten pakolaiskriisien hoitamisesta ja seurauksista? Mitkä olisivat tiukemman rajavalvonnan seuraamukset? Jos perusteena on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, olisiko tiukemmalle rajavalvonnalle vaihtoehtoja, joilla päästäisiin tavoitteeseen yleiset eettiset periaatteet huomioiden, niin ettei lainsäädäntö aseta ihmisiä eriarvoiseen asemaan lähtömaan perusteella?

---

<sup>136</sup> Bréville 2016, 9.

## Lähteet

Aarnio, Aulis 1978: *Mitä lainoppi on?*, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

Ajoneuvolaki 11.12.2002/1090.

Bréville, Benoît 2016: *Turvapaikkaoikeus uhattuna*, Le Monde diplomatique 1/2016.

EUR-lex 2016: *Schengenin sopimus ja yleissopimus*, saatavilla:

[http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen\\_agreement.html?locale=fi](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=fi).

Viitattu 21.3.2016.

Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999.

Euroopan komissio 2016, saatavilla:

[http://ec.europa.eu/finland/news/press/101/10795\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/finland/news/press/101/10795_fi.htm). Viitattu 24.2.2016.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, 15.3.2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/37/EU, annettu 29 päivänä huhtikuuta 1999, ajoneuvojen rekisteröintiasiakirjoista.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/40/EY, annettu 6 päivänä toukokuuta 2009, moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen katsastuksesta.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2016: Kohti tehokkaampaa poliisitoimintaa. Syrjivä etninen profilointi sen tausta ja ehkäiseminen: Opas, Luxemburg.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 134/2013.

Helsingin yliopiston avoin yliopisto 2015: *Tutkimuksen eri tasojen teoreettinen aines*, Perusasioita oikeustieteestä, saatavilla:

<https://www.avoin/helsinki.fi/oppimateriaalit/oikeustiede/materiaali/osa1.html>.

Viitattu 1.3.2016.

Helsingin poliisilaitos 2016: Ulkomaalaisvalvonta Helsingin poliisilaitoksessa 2016, POL-2016-5392.

Hirvonen, Ari 2011: *Mitkä Metodit?, Opas oikeustieteen metodologiaan*, Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki, saatavilla:

[http://www.helsinki.fi/oikeustiede/tutkimus\\_ja\\_julkaisut/julkaisut/yleinen\\_oikeustiede/hirvonen\\_mitka\\_metodit.pdf](http://www.helsinki.fi/oikeustiede/tutkimus_ja_julkaisut/julkaisut/yleinen_oikeustiede/hirvonen_mitka_metodit.pdf). Viitattu 14.3.2016.

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva Kansainvälinen Yleissopimus 8/1976.

Kuusela, Sanna 2008: *EU-kansalaisen vapaan liikkuvuuden rajoittaminen*, Tampereen yliopisto, Pro gradu -tutkielma.

Laki ajoneuvojen katsastustoiminnasta 13.12.2013/957.

Liikenneturvallisuus strategian asettamispäätös SM014:00/2014.

Miles, Robert 1989: *Rasismi*, Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Muurinen, Nina & Pentti, Hanna 2014: Schengen, ulkomainen rikollisuus ja omaisuuden suojaaminen Suomessa, Laurea, Opinnäytetyö.

Nieminen, Marko 2012: *Poliisin toimivalta henkilöllisyyden selvittämiseen*, Tampereen yliopisto. Pro gradu -tutkielma.

Poliisihallitus 2015a: *Torjunnan arviointiraportti vuosi 2014*, Poliisihallituksen julkaisusarja.

Poliisihallitus 2015b: *Tulostavoiteasiakirja 2016*, SMDno-2015-357.

Poliisihallitus 2015c. *Ulkomaalaisvalvonta*, POL-2015-8376.

Poliisilaki 22.7.2011/872.

Port of Helsinki 2016, saatavilla:

[http://www.portofhelsinki.fi/helsingin\\_satama/tiedotteet/1/0/helsingin\\_sataman\\_liikenne\\_ennallaan\\_lokakuussa](http://www.portofhelsinki.fi/helsingin_satama/tiedotteet/1/0/helsingin_sataman_liikenne_ennallaan_lokakuussa). Viitattu 23.2.2016.

Pätilä, Samu 2012: Viisumivapauden aiheuttamat haasteet rajatarkastukselle Vaalimaan rajanylityspaikalla, Laurea 2012, Opinnäytetyö.

Rajavartiolaki 15.7.2005/578.

Rikoslaki 19.12.1889/39.

Sisäministeriö 2013: Sisäministeriön ja poliisihallituksen tulossopimus vuodelle 2013, SM/2012/2246.

Sisäministeriö 2014: Poliisin liikenteenvalvonta ja -turvallisuusstrategian valmistelu, asettamispäätös SM014:00/2014.

Sisäministeriö 2015: Poliisibarometri 2014, Kansalaisten käsitykset poliisin toiminnasta ja sisäisen turvallisuuden tilasta. Sisäministeriön Julkaisu 4/2015.

Sisäministeriö 2016a: Sisäministeriön hallinnonalan konsernistrategia, Sisäministeriö.

Sisäministeriö 2016b: *Laittoman maahantulon torjunta*, saatavilla:

[http://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/laittoman\\_maahanmuuton\\_torjunta](http://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/laittoman_maahanmuuton_torjunta).

Viitattu 6.4.2016.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Sutela, Marja, Määttä, Tapio & Myrsky, Matti 2003: *Ohjeita oikeustieteelliseen tutkielman laatimiseen*. Joensuun yliopisto 2003, Pro gradu -tutkielma.

Tispol 2015: Tispol Road Policing Policy Paper, Tispol.

Tullilaki 304/2016.

Tuori, Kaarlo 2000: *Kriittinen oikeuspositivismi*, WSLT, Helsinki.

Valtioneuvosto 2013: *Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia*, Valtioneuvosto, Toimenpideohjelma.

Valtioneuvoston asetus liikenteessä käytettävien ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnasta 19.12.2002/1245.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2016: *Maahantulon viranomaistoiminta ja sen kehittäminen*.  
Valtiontalouden tarkastuskertomukset 3/2016.

Virtuaali ammattikorkeakoulu 2016: *Monimuotoinen/toiminnallinen opinnäytetyö*, saatavilla:  
<http://www2.amk.fi/digma.fi/www.amk.fi/opintojaksot/030906/1113558655385/1154602577913/1154670359399/1154756862024.html>. Viitattu 24.3.2016.

Yle 2016: *Poliisin tehostettu ulkomaalaisvalvonta joutuu selvitykseen – etnistä profilointia ei saisi tapahtua*, saatavilla:

[http://yle.fi/uutiset/poliisin\\_tehostettu\\_ulkomaalaisvalvonta\\_joutuu\\_selvitykseen\\_etnista\\_profilointia\\_ei\\_saisi\\_tapahtua/8826698](http://yle.fi/uutiset/poliisin_tehostettu_ulkomaalaisvalvonta_joutuu_selvitykseen_etnista_profilointia_ei_saisi_tapahtua/8826698). Viitattu 6.5.2016