

Kokemuksia moniviranomaisyhteistyöstä ulkomaalaisvalvonnassa Turun seudulla

Ville Huunonen & Pyry Eerikäinen

05/2019

Tiivistelmä

Tekijä(t)	Tutkinto
Ville Huunonen & Pyry Eerikäinen	Poliisi (AMK)
Julkaisun nimi	Julkisuusaste
Kokemuksia moniviranomaisyhteistyöstä ulkomaalaisvalvonnassa Turun seudulla	Julkinen
Ohjaaja	Opinnäytetyön muoto
Antti Jääskeläinen Jenna Perkiökangas	Tutkimuksellinen opinnäytetyö
<p>Tiivistelmä</p> <p>Tämän opinnäytetyön tarkoitus on kartoittaa ulkomaalaisvalvonnan moniviranomaisyhteistyön tämänhetkistä tilaa Turun seudun viranomaisten toimijoiden keskuudessa. Välillisenä tavoitteena työssämme on lisäksi selvittää mahdollisia ulkomaalaisvalvonnan moniviranomaisyhteistyön kehittämiskohteita, mikäli niitä on.</p> <p>Kerromme työssämme lisäksi käsiteltyjen viranomaisten itsensä suorittamaa ulkomaalaisvalvontaa ja käymme lyhyesti läpi etnistä profilointia ja syrjintää. Olemme myös tuoneet työhömmme mukaan Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksiä avustamaan viranomaisten suorittaman ulkomaalaisvalvonnan suunnittelua ja kohdentamista.</p> <p>Opinnäytetyössä käytetty lähde- ja taustamateriaali on saatu pääasiassa julkisista lähteistä. Tausta-aineistona olemme käyttäneet erityisesti menetelmäosiossa tietokirjallisuutta ja käsiteosiossa valtaosa lähteistä on saatu lakiteksteistä. Vastaukset tutkimuskysymykseemme saimme viranomaisten haastatteluilla.</p>	
Sivumäärä 40+2 liitettä	Tarkastuskuukausi ja -vuosi 05/2019
Avainsanat Ulkomaalaisvalvonta, moniviranomaisyhteistyö, poliisi, rajavartiolaitos, aluehallintovirasto, yhdenvertaisuusvaltuutettu	

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	2
1.1 Aiheen valinnasta	3
1.2 Tutkimuskysymys	4
2 TUTKIMUSMENETELMÄ	4
2.1 Haastateltavien valinnasta	6
2.2 Haastateltavien määrä.....	7
2.3 Haastattelujen toteutus	8
2.4 Muu aineisto	9
3 KESKEISET KÄSITTEET	9
3.1 Ulkomaalaisvalvonta	10
3.2 Moniviranomaisyhteistyö	11
3.3 Poliisin ulkomaalaisvalvonta.....	11
3.4 Rajavartiolaitoksen ulkomaalaisvalvonta.....	13
3.5 Aluehallintoviraston ulkomaalaisvalvonta	14
3.6 Yhdenvertaisuusvaltuutettu	17
3.7 Etninen syrjintä ja profilointi	18
3.7.1 Profilointi	19
3.7.2 Syrjintä ja syrjivä etninen profilointi	20
4 HAASTATTELUT	23
4.1 Teemoista	24
4.1.1 Moniviranomaisyhteistyö	24
4.1.2 Ulkomaalaisvalvonta	25
4.1.3 Moniviranomaisyhteistyö ulkomaalaisvalvonnassa	26
4.1.4 Tallennus ja litterointi	26
4.1.5 Teemat yhdenvertaisuusvaltuutetun haastattelussa	27
5 TULOKSET.....	27
5.1 Tulokset Poliisien haastatteluista	28
5.2 Tulokset Rajaviranomaisen haastattelusta.....	30
5.3 Tulokset Aluehallintoviranomaisen haastattelusta	32
5.4 Yhdenvertaisuusvaltuutetun haastattelun tulokset	33
6 ANALYYSI JA POHDINTA	35
6.1 Pohdinta.....	37
LÄHTEET	39
LIITTEET	

1 JOHDANTO

Viranomaisten toteuttamasta ulkomaalaisvalvonnasta puhuttaessa monelle tulee ensimmäisenä varmasti mieleen Rajavartiolaitoksen suorittama maahan tulevien ja jos-sain määrin myös maasta poistuvien henkilöiden eri tavoin tapahtuva valvonta. Tämä lienee itsestään selvää, sillä jo rajavartiolaitos laki sanoo, että ”*Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen*”. Saman lain saman pykälän seuraavassa lauseessa todetaan rajavartiolaitoksen toimivan yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Muita Rajavartiolaitoksen kanssa toimivia viranomaisia ovat ensisijaisesti poliisi-, pelastus- ja tulliviranomainen. (Rajavartiolaitos laki 578/2005)

Rajavartiolaitoksen ohella ulkomaalaisvalvontaa Suomessa toteuttaa myös poliisi. Poliisin toteuttaman ulkomaalaisvalvonnan voidaan katsoa olevan lähes päivittäistä. Poliisin ulkomaalaisvalvontaa säätelevät muun muassa ulkomaalaislaki ja poliisilaki (Ulkomaalaislaki 301/2004; Poliisilaki 872/2011)

Samoin kuin rajavartiolaitoksen velvoitteessa viranomaisyhteistyöstä, myös poliisilaista löytyy yksiselitteinen linjaus poliisin toteuttamasta viranomaisyhteistyöstä. Oheinen lainkohta kuuluu näin: ”*Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten [...] kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.*”. (Poliisilaki 872/2011)

Ulkomaalaisvalvontaan liittyy luonnollisesti olennaisena osana ulkomaalaiset. Se, keitä ulkomaalaiset sitten ovat ja minkälainen lainsäädäntö heitä ja muita heidän kanssaan toimivia koskettaa ja miten, tulemme käymään myöhemmin läpi. Ulkomaalaisten osalta kuitenkin huomionarvoinen ja tärkeä osa on ulkomaalaislaki. (Ulkomaalaislaki 301/2004)

Suomessa viranomaisten yhteistyössä toteutettavaan ulkomaalaisvalvontaan liittyy muitakin viranomaisia tavalla tai toisella, mutta tällä lyhyellä alustuksella haluamme

tuoda heti alkuun esiin tämän opinnäytetyön tarttumapintaa sekä poliisin ja rajavartiolaitoksen yhteistyön merkittävyyttä

1.1 Aiheen valinnasta

Kyseisen aiheen valinta ei ollut meille itsestään selvä. Poliisin työkirjo on valtavan laaja, minkä vuoksi meillä oli useita vaihtoehtoja, joista valita. Myöskään yhteisten kiinnostuksen kohteiden löytyminen ei ollut täysin ongelmatonta.

Oltuamme pitkään päättämättömiä aiheen suhteen saimme valintaamme apua Poliisi-ammattikorkeakoulun opettajalta Pekka Björkiltä. Tuolloin aiheemme raakaversio oli nimeltään kutakuinkin Moniviranomaisyhteistyö ulkomaalaisvalvonnassa”. Hyvin nopeasti löysimme työparini kanssa yhteisen kiinnostuksen aihetta kohtaan, mutta huomasimme kuitenkin hyvin aikaisessa vaiheessa aiheemme olevan sellaisenaan aivan liian laaja toteutettavaksi.

Emme halunneet luopua aiheesta itsestään, sillä ulkomaalaisasiat sekä niiden toteuttaminen MOVI-yhteistyönä oli meistä aiheena kiinnostava. Meidän tuli kuitenkin miettiä jonkinlainen tarkoituksenmukainen rajaus työllemme. Ensimmäiseksi päätimme kaventaa aihetta miettimällä, mikä tulee olemaan työmme tutkimuskysymys. Emme löytäneet yhtään aiempaa tutkimusta liittyen ulkomaalaisvalvonnan moniviranomaisyhteistyöhön, joten päätimme näin ollen selvittää yleisellä tasolla eri viranomaisten kokemuksia ulkomaalaisvalvonnan yhteistyöstä. Toisin sanoen, tutkimuskysymyksemme ydin tulisi olemaan: ”Toimiiko ulkomaalaisvalvonta?”.

Edelleen aihe oli kuitenkin liian laaja työstettäväksi, joten päätimme rajata sitä edelleen. Toisen rajauksen päätimme pian olevan alueellinen, maantieteellisessä mielessä. Halusimme siis selvittää vain tietyn alueen viranomaisten kokemuksia ulkomaalaisvalvonnan yhteistyöstä. Meille molemmille oli selvää, että haluaisimme työsämme käsitellä Turun seudun viranomaisten kokemuksia. Turku ja sen lähialueet olivat meille lähes itsestään selvä rajaus, sillä olimme tuolloin molemmat Turun poliisilaitoksella suorittamassa poliisiopintoihimme liittyvää työharjoittelua. Lisäksi Turun alue tuntui luontevalta, sillä Turussa on sopiva keskittymä muun muassa poliisin ja rajavartiolaitoksen työntekijöitä.

Tässä kohtaa lienee syytä painottaa tutkimuksemme työnimeä ”Moniviranomaisyhteistyö” ”PTR:n” sijaan. Käytännössä tämä työ olisi voinut olla esimerkiksi Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö (PTR), minkä voisi kuvitella olevan luontevaa, kun ajatellaan ulkomaalaisvalvonnasta ensimmäisenä mieleen tulevia viranomaisia. Tähän ei kuitenkaan päädytty ja pudotimme Tullin kokonaan pois haastateltavien listalta. Syy tähän käydään läpi myöhemmin.

Turun seutu saattaa tässä tapauksessa kuulostaa melko epämääräiseltä, mutta jätimme aiheen tarkoituksella sellaiseksi. Syy tähän on se, että kaikkien ulkomaalaisvalvontaa toteuttavien viranomaisten alueellinen toimivalta ei ole eikä ollut meille täysin aukottoman selvää, emmekä halunneet laajentaa aihetta koskemaan suurempia maantieteellisiä kokonaisuuksia kuten Varsinais-Suomea, Länsi-Suomea tmv. Tästä syystä päädyimme rajaamaan tutkimusaiheen edellä esitetyllä tavalla.

1.2 Tutkimuskysymys

Aiheemme nimeksi vakiintui siis *Kokemuksia moniviranomaisyhteistyöstä ulkomaalaisvalvonnassa Turun seudulla*. Vaikka viranomaisilla on pitkät perinteet ulkomaalaisvalvonnasta ja eri tavoin tapahtuvasta MOVI-yhteistyöstä, aihettamme vastaavia tutkimuksia ei ole aiemmin tehty.

Käytännössä tutkimuskysymyksemme tulee ilmi jo työmme nimestä. Halusimme nimenomaan selvittää ulkomaalaisvalvontaa suorittavien viranomaisten kokemuksia yhdessä suoritetuista ulkomaalaisvalvonnan toimenpiteistä. Toisaalta halusimme myös selvittää ulkomaalaisvalvonnan tilaa tekemällä eräänlaisen kartoituksen Turun seudun viranomaisten suorittamasta yhteistyöstä ulkomaalaisvalvonnassa. Johtoajatuksenamme tässä työssä voisi sanoa olevan kysymys ”Toimiiko ulkomaalaisvalvonta MOVI-yhteistyönä Turun seudulla?” ja tästä johdettuna ”Jos ei toimi, miksi ei?” ja ”Miten muuttaisit toimintaa?”.

2 TUTKIMUSMENETELMÄ

Esittelimme aiheemme ja tutkimuskysymyksemme ohjaajallemme, joka hyväksyi aiheemme. Seuraavaksi pohdittavaksemme tuli itse tutkimuksen toteutustyyli eli menetelmälliset kysymykset.

Tutkimuksien toteuttamisessa käytetään yleensä kvalitatiivista eli laadullista ja kvantitatiivista eli määrällistä tutkimusta. Laadullinen tutkimus soveltuu käytettäväksi esimerkiksi seuraavanlaisiin tilanteisiin: Ilmiöstä ei ole tietoa, teorioita tai tutkimusta tai ilmiöstä halutaan saada hyvä kuvaus. (Kananen 2015, 70-71)

Kuten jo aikaisemmin todettiin, tutkimusaiheestamme ei ole tietojemme mukaan tehtyä aiempaa tutkimusta ja käsiteltävä asia on muutenkin tuntematon, joten päädyimme valitsemaan tutkimusmenetelmäksemme kvalitatiivisen tutkimuksen. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara (2008) kuvailevat kvalitatiivista tutkimusta muun muassa näin: *”Lähtökohtana kvalitatiivisessa eli laadullisessa tutkimuksessa on todellisen elämän kuvaaminen. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään tutkimaan kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti”*. (Hirsjärvi ym. 2008, 157)

Hirsjärvi ym. (2008) kuvailevat kvalitatiivisen tutkimuksen lähtökohtana olevan niin ikään todellisen elämän kuvaaminen. Kohdetta pyritään siinä tutkimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. He toteavat kvalitatiivisen tutkimuksen tyypillisistä piirteistä myös seuraavasti: *”Tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedon hankintaa, ja aineisto kootaan luonnollisissa, todellisissa tilanteissa”* sekä *”...suositetaan metodeja, joissa tutkittavien näkökulmat ja ääni pääsevät esille. Tällaisia metodeja ovat mm. teemahaastattelu, osallistuva havainnointi...”* (Hirsjärvi ym. 2008, 160)

Näiden ydinajatusten pohjalta löysimme nopeasti oman tapamme toteuttaa tutkimus. Koska tavoitteenamme ja tarkoituksenamme oli tehdä ensimmäinen katsaus moniviranomaisyhteistyöstä ulkomaalaisvalvonnassa pohjautuen nimenomaan viranomaisten omiin kokemuksiin aiheesta, oli luontevaa valita laadullinen tutkimusmenetelmä. Hirsjärven ym. (2008, 157) mainitsema todellisen elämän kuvaaminen on juurikin se asia, jota lähdimme tutkimuksessamme tavoittelemaan.

Päädyimme siis näin ollen valitsemaan laadullisen tutkimuksemme ensisijaiseksi aineistonkeruumenetelmäksi haastattelun. Myös haastattelujen toteuttamiseen on olemassa useita eri vaihtoehtoja. Hirsjärvi ym. (2008, 203) mainitsee erilaisiksi haastattelutyypeiksi strukturoidun eli lomakehaastattelun, teemahaastattelun ja avoimen haastattelun. Haastattelua käytetään tutkimuksissa aineistonkeruuna erityisesti niissä tapauksissa, joissa tutkitaan mielipiteitä, käyttäytymistä tai lähes tai kokonaan tuntemattomia tutkimusalueita. (Kana-

nen, 2015 143). Aiheeseemme liittyviä aikaisempia tutkimuksia ei käytännössä ole, joten tulimme syystäkin valinneeksi haastattelut vastaamaan tutkimuskysymykseemme.

2.1 Haastateltavien valinnasta

Valittuamme käytettäväksi aineistonkeruumenetelmäksi haastattelun aloimme pohtimaan, keitä viranomaisia valitsisimme haastatteluun ja kuinka monta heitä tulisi valita. Päädyimme lopulta viiteen haastateltavaan: yksi poliisiviranomainen Turun poliisilaitokselta ja toinen Raision poliisilaitokselta, yksi rajavartiolaitoksen virkamies Länsi-Suomen merivartiostosta, yksi Lounais-Suomen Aluehallintoviraston viranomainen, sekä yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Haastateltavien poliisien osalta valikoimista vaikeutti se tosiasia, että käytännössä jokainen poliisi suorittaa ja/tai on suorittanut jossain määrin työtehtävissään ulkomaalaisvalvontaa. Halusimme valikoida haastateltaviksemme sellaisia poliiseja, joiden päivittäistoimintaan ulkomaalaisvalvonta liittyy kokonaisvaltaisesti esimerkiksi isompien teemavalvontakokonaisuuksien osalta. Lähes jokainen järjestyspoliisi on varmasti urallaan tarkistanut ulkomaalaisen maassaolon edellytykset esimerkiksi perinteisen liikennepysäytyksen yhteydessä, mutta tällaiseen ei välttämättä taas olennaisesti liity tavoittelemamme näkökulma viranomaisyhteistyöstä. Turun poliisilaitos on Lounais-Suomen suurin toimija poliisien osalta, ja sieltä löytyy myös oma ulkomaalaisvalvontaan linkittyvä erityistutkintaryhmä. Raision poliisilaitoksella taas on oma ulkomaalaispoliisin tutkintaryhmä. Oli siis luontevaa valita yksi poliisiviranomainen molemmista ryhmistä.

Rajavartiolaitoksen osalta haastateltavaksemme valikoitui Länsi-Suomen merivartiostosta virkamies, joka niin ikään kokemukseltaan ja virka-asemaltaan vastasi sellaista haastateltavaa, jonka katsoimme parhaiten soveltuvaksi vastaamaan tutkimuskysymykseemme.

Tutkimusta tehdessä meille selvisi, että Aluehallintoviraston virkamiehet tekevät tiivistä yhteistyötä muun muassa poliisin kanssa ulkomaalaisasioissa. Näin ollen päädyimme valitsemaan haastateltavaksemme myös yhden virkamiehen Lounais-Suomen Aluehallintovirastosta.

Kaikkeen ulkomaalaisvalvontaan liittyy erittäin tärkeänä ja suurena kokonaisuutena etnisen profiloinnin ja syrjinnän kielto, josta kerromme tässä työssä myöhemmin omana osanaan

sivuilla 20-24. Etnisen profiloinnin ja syrjinnän esiintymistä taas valvoo Yhdenvertaisuusvaltuutettu, joten meille oli selvää pyytää haastattelu myös tältä toimijalta. On kuitenkin otettava huomioon, että Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsittelee koko Suomen valtion alueella ilmenevät asiat liittyen etniseen syrjintään ja profilointiin, ei pelkästään Turun seudulla niin kuin aiheemme varsinainen rajaus on. (Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014). Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei myöskään toteuta ulkomaalaisvalvontaa eikä moniviranomaisyhteistyötä siinä suhteessa kuin me tässä työssä tarkoitamme, mutta pidimme silti kyseessä olevan viranomaisen näkemystä asiaan niin merkittävänä, että päätimme valita myös hänet haastateltavaksi.

On syytä huomioida myös se tosiasia, että Suomessa ulkomaalaisvalvontaa suorittaa erityisen aktiivisesti Maahanmuuttovirasto, joka olisi voinut olla myös hyvin luonteva valinta kertomaan ulkomaalaisvalvonnan moniviranomaisyhteistyönäkökulmia. Jätimme kuitenkin valitsematta edellä mainitun viranomaisen siitä syystä, että opinnäytetyössämme käsitellään lähtökohtaisesti Turun seudun toimijoita ja tutkimukseenne suunnitteluvaiheessa meille kävi ilmi, että AVI on kyseisellä alueella varsinkin Poliisin kanssa erityisen aktiivisesti toimiva ja vähemmän tunnettu ulkomaalaisvalvonnan toteuttaja.

Jätimme niin ikään valitsematta Tullin viranomaisen tähän tutkimukseen. Syynä tähän on Tullin toteuttaman ulkomaalaisvalvonnan eroavaisuudet verrattuna esimerkiksi viimeisimpänä valittuun haastateltavaan viranomaiseen eli Aluehallintoviraston tarkastajaan. Lisäksi kuten jo edeltävässä kappaleessa totesimme, Aluehallintovirasto on ulkomaalaisvalvonnan toteuttajana vähemmän tunnettu ja kuitenkin erityisen aktiivinen varsinkin Turun seudulla. Näin ollen oli luontevampaa tutkimuskysymyksemme kannalta päätyä tähän valintaan.

2.2 Haastateltavien määrä

Laadulliselle tutkimukselle on ominaista, että tutkimukseen haastateltavien määrä ei voida etukäteen määritellä. On tapauksia, joissa tutkittavan aiheen parissa tekemisissä olevien henkilöiden määrä on niin pieni, että haastateltavaksi on mahdollista valita kaikki kyseeseen viiteryhmään kuuluvat. Yhtenä sääntönä voidaan pitää sitä, että haastateltavia valitaan niin paljon, että haastatteluissa saadut vastaukset alkavat toistaa itseään eli toisin sanoen uusi haastateltava ei tuo tutkimukseen enää mitään uutta. 12-15 haastateltavaa on pidetty riittävänä määränä joissakin kvalitatiivista tutkimusta käsittelevissä kirjallisissa teoksissa.

Kuitenkin täysin aukotonta lukumäärää haastateltaville ei voida määrittellä, sillä aineisto ja tutkimusongelma ratkaisevat lopullisen määrän. (Kananen 2015, 146.)

Edellisten kappaleiden määritelmiin perustuen päätimme valikoida tähän työhön viisi haastateltavaa, kuten vähän aiemmin totesimme. Haastateltavien määrä on kaukana tuosta 12-15:ta, mutta teimme valinnan täysin tietoisena myös tästä seikasta. Pyrimme kuitenkin paikkaamaan tätä määrän vajavaisuutta valitsemalla haastateltavaksi sellaiset henkilöt, joilla on laajempi ymmärrys ja kokonaiskuva tutkimuskysymyksestämme, eli moniviranomaisyhteistyöstä ja vielä syvemmin siitä, että toimiiko edellä kuvatun lainen toiminta tutkimuksessamme käsitellyllä alueella.

Aiemmin olemme omassa kappaleessaan kuvanneet yleisesti haastateltavien valintaa, mutta haluamme vielä erikseen korostaa sitä tosiseikkaa, että tutkimukseemme haastatellut henkilöt ovat ensinnäkin aktiivisia ja kokeneita ulkomaalaisvalvontaan liittyvissä asioissa ja erityisesti eri viranomaisten kanssa toteutettavassa yhteistyössä. Toiseksi haastateltavilla on virka-asemansa puolesta selkeä kokonaiskuva oman organisaationsa kokemuksista moniviranomaisyhteistyöstä ulkomaalaisvalvonnan saralla. Tästä ryhmästä tosin tulee lukea pois Yhdenvertaisuusvaltuutettu, jonka valitsimme haastateltavaksi sivuilla 6-7 aiemmin kuvailemistamme syistä.

Haastateltujen pyynnöstä toteutimme haastattelut anonyymeinä ja tässä työssä käsittelemme heitä erikseen yksilöivillä nimillä, joista kerromme tarkemmin sivulla 23.

2.3 Haastattelujen toteutus

Haastattelut toteutimme teemahaastatteluina. Laadimme kysymysrunгон, jonka esitimme kaikille haastateltaville. Käytännössä meillä oli yksi ainut ydinkysymys haastateltaville, eli haastateltavien kokemukset moniviranomaisyhteistyön toimivuudesta ulkomaalaisvalvonnassa. Saimme haastatteluilla myös muuta näkökulmaa tutkittavaan aiheeseemme. Nämä näkemykset liittyivät syvemmin kunkin organisaation itsensä toteuttamaan ulkomaalaisvalvontaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun osalta poikkesimme edellä mainitusta haastattelurungosta ja teimme hänen haastatteluun varten kokonaan erilaisen haastattelurungon. Päädyimme

tähän ratkaisuun siitä syystä, että Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimialue on paljon laajempi kuin tutkimuksessa mainittu Turun seutu, eikä YVV suorita ulkomaalaisvalvontaa.

Haastateltavien aikataulujen sovittaminen meidän aikatauluhihimme ei ollut täysin ongelmattonta, joten toteutimme haastattelut haastateltavien näkökulmasta sopivimmalla ja meille tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Poliiseista ensimmäisen haastattelimme henkilökohtaisesti Turun poliisilaitoksella 24.03.2019, toisen puhelimitse 19.04.2019. Aluehallintoviraston työsuojelun ylitarkastajan kanssa haastattelut suoritimme sähköpostitse 02.04.2019-12.04.2019. Rajavartiolaitoksen virkamiehen haastattelun suoritimme puhelimitse 19.04.2019. Yhdenvertaisuusvaltuutetun haastattelu suoritettiin puhelimitse 02.05.2019.

2.4 Muu aineisto

Työhömmme liittyvää muuta olennaista tausta-aineistoa saimme hyödyntämällä aikaisempia opinnäytetöitä, joissa sivuttiin moniviranomaisyhteistyötä ja ulkomaalaisasioita. Lisäksi hyödynsimme Poliisiammattikorkeakoulun kirjastossa saatavilla olevaa materiaalia sekä avoimista lähteistä löytyvää elektronista aineistoa. Erityisesti syrjintään ja etniseen profiilointiin liittyvää aineistoa löysimme sähköisistä lehtiartikkeleista.

3 KESKEISET KÄSITTEET

Tässä kappaleessa tulemme käsittelemään tämän opinnäytetyön keskeisimpiä käsitteitä. Seuraavat käsitteet liittyvät ulkomaalaisvalvonnan käytännön toteuttamiseen, viranomaisiin, jotka ulkomaalaisvalvontaa toteuttavat ja lisäksi asioihin, jotka viranomaisten on huomioitava ulkomaalaisvalvontaa toteuttaessaan.

Ensimmäiseksi käsittelemme ulkomaalaislakia. Kaikelle ulkomaalaisvalvonnalle ensiarvoisen tärkeät suuntaviivat ja perusteet löytyvät tästä laista. Ulkomaalaislain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoi-keuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Ulkomaalaislakia sovelletaan ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa. Ulkomaalaisella taas tarkoitetaan kaikessa yksinkertaisuudessaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. (Ulkomaalaislaki 301/2004.)

3.1 Ulkomaalaisvalvonta

Ulkomaalaislain perusteella viranomaiset suorittavat ulkomaalaisvalvontaa. Ulkomaalaisvalvonta on Ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa ja laittoman maassa oleskelun torjuntaa. (Ulkomaalaislaki 301/2004)

Ulkomaalaisvalvontatoimenpiteen on oltava perusteltu suhteessa valvonnalla tavoiteltavaan päämäärään ja tehtävän kiireellisyyteen sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Valvonta on toteutettava valvonnan kohteen oikeuksia kunnioittain 5 §:ssä säädetyllä tavalla. (Ulkomaalaislaki 301/2004)

Ulkomaalaisvalvonnan tulee perustua valvontaviranomaisen yleisiin tietoihin ja kokemukseen laittomasta maahantulosta ja oleskelusta. Valvontatoimenpiteiden tulee perustua tehtyihin havaintoihin tai saatuihin vihje- taikka analyysitietoihin. Valvontatoimenpide ei saa perustua pelkästään tai ratkaisevassa määrin henkilön todelliseen tai oletettuun etniseen alkuperään. (Ulkomaalaislaki 301/2004) Ulkomaalaisvalvonnasta on edellä mainitun pykälän mukaisesti erotettavissa siis kaksi tärkeää asiaa: ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonta sekä laittoman maassa oleskelun torjunta.

On melko luontevaa ajatella ulkomaalaisvalvonnan tarkoittavan kaikkea ulkomaalaisen liikkumista ja oleskelua Suomen valtion alueella, alkaen aina maahantulosta. Tässä kohtaa on kuitenkin huomioitava se asia, että maahantulo ja maassa oleskelu ovat kaksi eri asiaa. Maahantuloon olennaisesti liittyvät rajatarkastukset eivät kuulu tähän asiakokonaisuuteen. Rajatarkastuksista on säädetty erikseen Schengenin rajasäännöstössä (Ulkomaalaislaki 301/2004)

Huomionarvoinen asia on myös se, että Ulkomaalaislain mukaista Ulkomaalaisvalvontaa suorittaa vain Poliisi, Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto (Ulkomaalaislaki 301/2004). Aluehallintoviraston suorittamista valvonta- ja tarkastustoimenpiteistä säädetään erikseen Laissa aluehallintovirastoista.

3.2 Moniviranomaisyhteistyö

Viranomaisyhteistyötä ei ole terminä määritelty, mutta tämän tutkimuksen yhteydessä voitaneen yleistää termin tarkoittavan viranomaisten yksissä tuumin toteuttamia valvontatoimenpiteitä ulkomaalaisvalvonnassa. Eri viranomaisilla on olemassa erilainen lainsäädäntö yhteistyövelvoitteiden osalta. Poliisin yhteistyövelvoitetta määrittelee poliisilaki, jonka mukaan poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa (Poliisilaki 872/2011). Poliisin ja Rajavartiolaitoksen välistä yhteistyötä taas säädetään laissa Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (Laki Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta, 687/2009)

Aluehallintoviranomaisen yhteistyövelvoite poliisin kanssa on säädetty laissa aluehallintovirastoista. Laissa säädellään aluehallintovirastojen ja samalla alueella olevien poliisilaitosten kanssa tapahtuvasta yhteistyöstä valmius- ja varautumissuunniteluun, turvallisuussuunnitteluun, turvallisuustilanteiden johtamiseen ja muuhun alueelliseen yhteistyöhön liittyvissä asioissa (Laki aluehallintovirastoista 896/2009)

Yhdenvertaisuusvaltuutetun osalta ei ole varsinaista lainsäädäntöä liittyen eri viranomaisien kanssa tapahtuvaan yhteistyöhön ulkomaalaisvalvonnan tai minkään muidenkaan toimenpiteiden osalta. Tämä taas johtuu Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä ja toimialueesta, joihin ei kuulu ulkomaalaisvalvonnan suorittaminen. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta ja tämän tehtäviä käsitellään omana osionaan myöhemmin.

3.3 Poliisin ulkomaalaisvalvonta

Kuten jo aiemmin todettiin, Ulkomaalaisvalvonta perustuu Ulkomaalaislakiin, kaikkien sitä toteuttavien viranomaisten osalta pois lukien Aluehallintovirastot. Poliisin ulkomaalaisvalvonnasta puhuttaessa on heti alkuun huomioitava se, että ulkomaalaisvalvonta on hallintolain mukaista valvontaa. Toisin sanoen, Ulkomaalaisvalvonta ei edellytä rikosepäilyä. Hallintolain mukaisten asioiden voidaan ymmärtää tarkoittavan tietynlaista lupahallintojen valvontaa ja poliisilaki määrittelee poliisin yhdeksi tehtäväksi muun muassa lupahallintoon liittyvät asiat (poliisilaki 872/2011). Ulkomaalaisen maassa oleskelu perustuu pohjimmiltaan lailliseen lupaan oleskella maassa ja poliisin ollessa lain mukaan lupa-asioiden valvontaviranomainen voidaan ulkomaalaisvalvonnankin tarkoittavan lupa-asioiden val-

vontaa. Ulkomaalaisvalvonta ei siis ole rikosten estämistä, paljastamista tai selvittämistä, eikä siinä ole kyse poliisitutkinnasta.

Ensisijaisesti poliisi toteuttaa ulkomaalaisvalvontaa osana muuta poliisitoimintaa. Yksinkertaisimmillaan poliisin ulkomaalaisvalvonta voi olla vaikkapa liikenteenvalvonnan yhteydessä: kun poliisi pysäyttää ajoneuvon ja pyytää kuljettajaa esittämään todistuksen ajo-oikeudestaan ja kuljettajaksi selviää ulkomaalainen henkilö, on poliisilla heti peruste tarkastaa tämän maassaolon edellytykset (Ulkomaalaislaki 301/2004).

Poliisi voi suorittaa ulkomaalaisvalvontaa myös laajempaa teemapohjaisena valvontana. Tällainen valvonta vaatii kuitenkin paljon laajemmat perusteet kuin edellä mainittu päivittäistoiminnassa nähtävä esimerkkitapaus. Tällainen laajempien kokonaisuuksien ulkomaalaisvalvonta edellyttää, että poliisi on analysoinut ja arvioinut etukäteen kohteet ja millä perusteilla valvonta toteutetaan. Tällaisia etukäteen analysoitavia asioita voivat olla esimerkiksi vihje- ja tuntomerkkitiedot. Lisäksi valvonta voidaan kohdistaa poliisi-, tullija/tai rajaviranomaisten ennalta osoittamiin kohteisiin. Poliisi voi hyödyntää tällaisen valvonnan kohdentamiseen myös Aluehallintoviraston antamia tietoja anniskelupaikoista ja ruokaravintoloista (HE 169/2014).

Poliisin oikeudesta suorittaa valvontatoimenpiteitä esimerkiksi ruokaravintoloihin tai muihin vastaaviin anniskelupaikkoihin, säädetään Ulkomaalaislain 129b§:ssä. Lain mukaan poliisilla on oikeus päästä julkisrauhan suojaamaan tilaan suorittamaan ulkomaalaislain mukainen tarkistus. Näitä tiloja voivat olla myös muut sellaiset, joihin ei ole vapaata pääsyä tai jotka eivät ole vakituiseen asumiseen käytettyjä. Edellä mainituista tarkastuksista poliisin on tiedotettava sen tilan haltijaa, johon tarkastus aiotaan kohdistaa. Lisäksi haltijalle on annettava mahdollisuus olla paikalla ja tarkastuksista on laadittava pöytäkirja, joka on annettava tiedoksi sille, joka on ollut asianosaisena läsnä tarkastuksella (Ulkomaalaislaki 301/2004). Tarkastuksesta säädetään myös Hallintolain 39§:ssa. (Hallintolaki 434/2003)

Edellä käsiteltyä tarkastusoikeutta voidaan soveltaa myös esimerkiksi työpaikoille tehtäviin tarkastuksiin. Tällaisiin työpaikkoihin kohdistuvissa tarkastuksissa Poliisin on kuitenkin muistettava, että tehtävät valvonta- ja tarkastustoimenpiteet eivät saa perustua esimerkiksi sellaiselle tiedolle, että työpaikalla on ulkomaalaisia töissä. Toimenpiteen suorittamisen perusteeksi tarvitaan muuta tarkoituksenmukaista ja perusteltavissa olevaa etukäteis-

analyysiä ja/tai vihjetietoa, muuten kyseessä saattaa olla etnistä profilointia ja/tai syrjintää (HE 169/2014; Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2010)

Työnantajan on säilytettävä työpaikalla tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista siten, että ne ovat tarvittaessa työsuojeluviranomaisen tarkastettavissa. Poliisi tai Rajavartiolaitos voi ulkomaalaisvalvontaa suorittaessaan saada työnantajalta kyseiset tiedot ulkomaalaisista työntekijöistä (Ulkomaalaislaki 301/2004). Edellä käsitellyt lainkohdat ovat erityisen olennaisia varsinkin ajateltaessa poliisin suorittamaa laittoman maassaolon torjuntaa.

Kuten kaikessa poliisin toiminnassa, erityisesti ulkomaalaisvalvonnassa on kiinnitettävä huomiota yleisiin hyvän tavan sääntöihin, sekä yksilön ja yhteisön perusoikeuksiin. Aika ajoin poliisin suorittaman ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä nousee esille keskustelu etnisestä profiloinnista ja syrjinnästä. Etninen profilointi ja syrjintä on iso ongelma, eikä sitä pidä hyväksyä missään poliisitoiminnassa. Aiheen laajuuden takia, sitä tullaan käsittelemään omana käsitteenään myöhemmin.

Yleisesti ottaen kuitenkin ihmisten profiloinnilla tarkoitetaan henkilöiden luokittelua näiden ominaispiirteiden mukaan, muuttuvien tai muuttumattomien, eli tässä yhteydessä esimerkiksi etnisyys. Syrjintä taas sitä, että jotakin henkilöä kohdellaan eri tavoin kuin muita lainsäädäntöön perustumattomista syistä. (Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2010)

Syrjinnän ja etnisen profiloinnin syrjinnän välttämisen lisäksi, poliisin tulee ulkomaalaisvalvontaa tehdessään noudattaa muitakin yksilön perusoikeuksia.

3.4 Rajavartiolaitoksen ulkomaalaisvalvonta

Rajavartiolaitos on Poliisin ja Maahanmuuttoviraston ohella määritelty Ulkomaalaislaissa viranomaiseksi, joka valvoo Ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten valvontaa Suomessa. (Ulkomaalaislaki 301/2004) Rajavartiolaitoksen pääasiallisena tehtävänä on lain mukaan ylläpitää rajaturvallisuutta toimialueellaan. Lisäksi Rajavartiolaitoksen tehtäväksi on säädetty yhteistoiminta rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa (Rajavartiolaitolaki 3§). Tältä osin on nähtävissä liittymäpintaa Poliisin tehtäviin erityisesti yhteistoiminnan osalta (Poliisilaki 1§).

Rajavartiolaitoksen toimialueena voidaan pitää yleisesti ottaen rajanylityspaikkoja, mutta Rajavartiolaitoksen toiminta voi kohdentua myös rajanylityspaikkojen ulkopuolisille alueille, jos se on perusteltua Rajavartiolaitoksen lain mukaisten tehtävien suorittamiseksi (Rajavartiolaki 578/2005).

Rajavartiolaitoksen ulkomaalaisvalvonta tapahtuu pääsääntöisesti rajavalvontatehtävien ohella, mutta sitä voidaan suorittaa myös sisämaassa tietyin edellytyksin. Näitä edellytyksiä on esimerkiksi Poliisin pyyntö, jolloin Rajavartiolaitos voi osallistua sisämaassa suoritettavaan ulkomaalaisvalvontaan. Lisäksi Rajavartiolaitos voi suorittaa ulkomaalaisvalvontaa, mikäli se on tarpeen rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tai laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi loppuun (HE 169/2014).

Mikäli Rajavartiolaitos suorittaa ulkomaalaisvalvontaa erillisenä teemavalvontana, tulee sen perustua ennalta-osoitettuihin kohteisiin. Ennalta osoitetut kohteet taas tulee valita ennakoanalyysien tai esimerkiksi vihjetietojen perusteella, samoin edellytyksin kuin Poliisin suorittamassa ulkomaalaisvalvonnan teemavalvonnassa. Rajavartiolaitoksella on muutoinkin oikeus ulkomaalaisvalvonnan suorittamiseen ja erityisten tarkastus- ja valvontatoimenpiteiden suorittamiseen täsmälleen samoin edellytyksin kuin Poliisilla (Ulkomaalaislaki 301/2004). Samoin kun Poliisin toiminnassa, Rajavartiolaitoksen toiminnassa on noudatettava lakisääteisiä yleisiä periaatteita (Rajavartiolaki 578/2005).

3.5 Aluehallintoviraston ulkomaalaisvalvonta

Heti alkuun on syytä tehdä tärkeä rajanveto Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Aluehallintovirastojen välille. Siinä missä Poliisi ja Rajavartiolaitos valvovat Ulkomaalaislain mukaisten lupaehtojen täyttymistä ja ovat saman lain mukaan siihen velvoitettuja Aluehallintovirastoa ei ole ulkomaalaislaissa määritelty tällaiseksi viranomaiseksi (Ulkomaalaislaki 301/2004). Näin ollen Aluehallintoviraston tarkastajat eivät valvo esimerkiksi maassaolon tai maahan-tulon lupaehtojen täyttymistä. Aluehallintovirasto ei myöskään tee ulkomaalaisvalvonnallisia toimenpiteitä siinä missä Poliisi ja Rajavartiolaitos voivat tällaisia toimenpiteitä suorittaa, sisämaassa tai rajanylityspaikoilla.

Aluehallintovirastojen tehtävistä, oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään ensisijaisesti Laissa Aluehallintovirastoista. Aluehallintovirastojen tehtäviin kuuluu muun muassa työ-suojelun valvonta ja kehittäminen, työssä käytettävien tuotteiden tuotevalvonta sekä työ-

suojelulainsäädännön noudattamisen valvonta työsuojeluviranomaisena sekä poliisitoimen alueellinen viranomaisyhteistyö sekä varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen poliisitoimintaan koskien. (Laki Aluehallintovirastoista 4§). Aluehallintovirastolla on monia muitakin lainsäädännöllisiä tehtäviä, mutta tähän kappaleeseen halusimme nostaa edellä mainitut, sillä niistä on johdettavissa yhtymäkohtia moniviranomaisyhteistyönä tapahtuvaan ulkomaalaisvalvontaan.

Kuten edellä jo aihetta sivusimme, Aluehallintovirasto on Suomessa merkityksellinen työsuojeluviranomainen. Työsuojelunäkökulma on myös se, josta Aluehallintovirastojen merkitys ulkomaalaisvalvonnan osalta voidaan johtaa.

Vaikka Aluehallintoviranomaiset eivät ole ulkomaalaislain 212§:ssä tarkoitettuja valvontaviranomaisia, ulkomaalaislaissa on myös linjattu työsuojeluviranomaisia, eli tässä tapauksessa Aluehallintovirastoja koskevista asioista.

Työnantaja, jonka palveluksessa on tai jonka palvelukseen tulee ulkomaalaisia työntekijöitä, on veloitettu varmistamaan ulkomaalaisen työntekijänsä oleskeluluvan voimassaolosta tai siitä, että hän ei oleskelulupaa tarvitse. Lisäksi työnantaja on veloitettu säilyttämään palveluksessaan olevista ulkomaalaisista, sekä näiden työnteko-oikeuden perusteista erikseen säädetyllä tavalla. (Ulkomaalaislaki 301/2004)

Aluehallintoviranomaisen työsuojelutoimenpiteillä pyritään varmistamaan työnteon olevan Suomessa terveellistä, turvallista ja reilua. Aluehallintoviraston tarkastajat varmistuvat työnteon eettisyydestä ennen kaikkea tekemällä työsuojelutarkastuksia työpaikoille. Ulkomaalaislain mukaisesti työsuojeluviranomaiset valvovat varsinkin ulkomaalaista työvoimaa palveluksessaan hyödyntävien työnantajien lakien ja määräysten noudattamista. (Ulkomaalaislaki 301/2004)

Aluehallintoviranomaiset suorittavat työpaikka- ja yritystarkastuksia. Yritystarkastuksissa Aluehallintoviranomainen tarkastaa muun muassa työaikakirjanpidon ja muita yrityksen asiakirjoja. Yritystarkastuksista on ilmoitettava erikseen etukäteen tarkastuksen kohteelle. Työpaikkatarkastuksista Aluehallintoviranomaisen ei tarvitse ilmoittaa tarkastuksen kohteelle etukäteen. (Aluehallintoviranomaisen haastattelu 04/2019.)

Työsuojelutarkastuksessa Aluehallintoviranomainen tarkistaa palkkalaskelmat, työajat, työvuoroluettelon, työtapaturmavakuuttamisen, työterveyshuollon olemassaolon, työntekijän perehdyttämisen ja niin edelleen. Mikäli työsuojelutarkastuksia tehdään rakennustyömailla, Aluehallintoviranomainen tarkistaa tällöin edellä mainittujen seikkojen lisäksi kuvallisten henkilötunnistekorttien olemassaolon ja että rakennustyömaalla oleva henkilöluettelo sisältää kaikki työntekijät ja kaikki työturvallisuuslain edellyttämät tiedot. (Aluehallintoviranomaisen haastattelu 04/2019.)

Aluehallintoviranomaiset voivat suorittaa työsuojelutarkastuksia omasta aloitteestaan. Tarkastuksen suorittamiseen ei edellytetä poliisin lupaa, pyyntöä tai länäoloa. Yhtymäkohtana Poliisin suorittamaan ulkomaalaisvalvontaan on kuitenkin esimerkiksi se, että Aluehallintoviranomaisten työsuojelutarkastusten kohteita ohjaa monesti eri viranomaisten lähteistä saadut vinkkitiedot. Poliisin ja rajavartiolaitoksen lisäksi Aluehallintoviranomaisen aktiivisia viranomaisyhteistyökumppaneita ovat vero- ja terveysterviranomaiset. (Aluehallintoviranomaisen haastattelu 04/2019.)

Edellä kuvailimme Rajavartiolaitoksen ja Poliisin suorittamasta isomman kokonaisuuden ulkomaalaisvalvonnasta teemavalvonnan näkökulmasta. Aluehallintovirastot voivat olla mukana tällaisessa laajemmassa valvonnassa ja monesti ovatkin. Kun puhutaan työpaikoille kohdistuvista tarkastuksista, on edellä mainittujen syiden johdosta luontevaa ajatella Aluehallintovirastojen työsuojelutarkastajan olevan olennainen viranomainen tämänkaltaisessa valvontayhteistyössä.

Aluehallintoviranomaiset eivät valvo ulkomaalaislain lupaehtojen täyttymistä tai maassaolon lainvoimaisuutta. Tämä on Poliisin ja Rajavartiolaitoksen vastuulla. Isomman kokonaisuuden teemavalvontoja tehdessä esimerkiksi käsitellyille työpaikoille, jossa työskentelee ulkomaalaisia työntekijöitä valvonta rajavartiolaitoksen/poliisin ja Aluehallintoviraston käytännön toteutus voi hoitua esimerkiksi niin, että poliisi/rajavartiolaitos suorittavat omat lainmukaiset toimenpiteensä ulkomaalaislain mukaisesti, toisin sanoen tarkistavat ulkomaalaisen henkilöllisyyden ja maassaolon edellytykset ja Aluehallintoviranomainen tekee oman lainsäädännön mukaisen työsuojelutarkastuksen.

Aiemmin totesimme, että Aluehallintoviranomainen voi tehdä työpaikkoihin kohdistuvia tarkastuksia ilman poliisin tai rajavartiolaitoksen pyyntöä tai lupaa. Aluehallintoviranomaisilla on lain mukaan velvoite toimia yhteistyössä alueella toimivien viranomaisten kanssa

ja toisaalta taas sama velvoite on kirjattu poliisia velvoittavaan lainsäädäntöön. (Laki Aluehallintovirastoista, Poliisilaki).

Näin ollen Aluehallintoviranomainen voi pienellä kynnyksellä pyytää poliisia mukaan työpaikkatarkistukselle, kun perusteet ovat olemassa. Tällaisia perusteita voidaan sanoa olevan esimerkiksi saatu vinkkitieto, jonka perusteella voidaan olettaa tarkastuksella tarvittavan poliisin tai muun viranomaisen apua. Toisin sanoen, Aluehallintoviranomaisen ja Poliisin yhteistyön ei tarvitse perustua pelkästään erikseen määriteltyihin teemavalvontoihin vaan poliisi kykenee toteuttamaan Aluehallintoviranomaisen kanssa ulkomaalaisvalvontaa myös tällä tavalla.

Aluehallintoviranomaisen ja Poliisin yhteistyölle löytyy yhtymäkohta myös siltä osin, että ulkomaalaislain mukaisesti Työsuojeluviranomaisen on ilmoitettava poliisille, mikäli tällä on perusteltua syytä epäillä, että työnantaja tai tämän edustaja on syyllistynyt rikoslain kiellettyyn luvattomaan ulkomaalaisen työvoiman käyttöön tai mikäli työnantaja on syyllistynyt työnantajan ulkomaalaisrikkomukseen. Myös ulkomaalaisrikkomuksista on ilmoitettava poliisille. (Rikoslaki 39/1889; Ulkomaalaislaki 301/2004).

3.6 Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Edellä olemme kertoneet keskeisimpiä viranomaisia Suomessa, jotka suorittavat ulkomaalaisvalvontaa tai muuten vahvasti linkittyvät ulkomaalaisvalvonnan suorittamiseen. Tässä osiossa kuvailemme Yhdenvertaisuusvaltuutetun merkitystä ulkomaalaisvalvonnan asioissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kannalta keskeisin lainsäädäntö löytyy Yhdenvertaisuuslaista, jonka yhdeksi valvovaksi viranomaiseksi Yhdenvertaisuusvaltuutettu on määritelty. Yhdenvertaisuuslaki velvoittaa lisäksi muut valtion viranomaiset arvioimaan ja edistämään yhdenvertaisuutta toiminnassaan. (Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014). Lisäksi Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintaa sääntelee Laki Yhdenvertaisuusvaltuutetusta 1386/2014.

Suomessa kaikessa viranomaistoiminnassa ja erityisesti julkisessa vallan käytössä on otettava erityisen olennaisena osana huomioon yksilön perusoikeudet ja mitä ne tarkoittavat valittujen toimenpiteiden ja julkisen vallankäytön kannalta. Ulkomaalaisvalvonnassa on muistettava se tosiasia, että valvonta kohdistuu lähtökohtaisesti etniseen vähemmistöön ja

heihin kohdistuvat toimenpiteet tulee olla erityisen hyvin perusteltavissa. Yhtä kaikki viranomaisen toimenpiteet pitää pystyä perustelemaan kenelle tahansa niiden kohteena ollelle, mutta ulkomaalaisten kanssa tämän asian suhteen on oltava erityisen herkillä, etniseen profilointiin ja syrjintään liittyvistä seikoista johtuen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo, että viranomaistoiminnassa ei rikota tai ole rikottu yhdenvertaisuuslakia. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu syrjinnän kohteeksi joutuneiden henkilöiden avustaminen, muiden viranomaisten avustaminen yhdenvertaisuuden edistämässä ja toteuttamisessa sekä yleisten suositusten antaminen syrjinnän ehkäisyyn ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Yhdenvertaisuuslaki antaa yhdenvertaisuusvaltuutetulle myös mahdollisuuden ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi yhdenvertaisuuslain noudattamiseen liittyvissä asioissa (Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014)

Yhdenvertaisuusvaltuutetun linkittymistä viranomaisten suorittamaan ulkomaalaisvalvontaan voidaan valottaa seuraavanlaisella esimerkillä: ulkomaalaistaustainen henkilö on joutunut viranomaisten julkisen vallankäytön kohteeksi. Henkilöllä on syytä epäillä valikoituneensa toimenpiteiden kohteeksi ainoastaan etnisiin syihin perustuen. Henkilö ottaa yhteyttä Yhdenvertaisuusvaltuutettuun, joka pohtii yhdessä henkilön kanssa, että onko asiassa tapahtunut syrjintää. Mikäli näin on käynyt, Yhdenvertaisuusvaltuutettu ohjeistaa kuinka asiassa tulee edetä. Lisäksi valtuutetun on mahdollista viedä asia käsiteltäväksi yhdenvertaisuuslautakuntaan tai tuomioistuimeen.

Edellä mainittu on hyvin tyypillinen tapaus, jollaisesta on myös konkreettisia esimerkkejä. Näistä esimerkeistä kerromme lisää seuraavassa etnistä syrjintää ja profilointia koskevassa osiossa.

3.7 Etninen syrjintä ja profilointi

Tässä kappaleessa avaamme etnistä syrjintää ja profilointia ja sitä, miksi se liittyy voimakkaasti ulkomaalaisvalvonnan toteuttamiseen.

Suomen lainsäädännössä Yhdenvertaisuuslaki asettaa tiukat raamit ihmisten käsittelylle ja heidän kanssaan toimimiseen. Yhdenvertaisuuslaissa kielletään ihmisten syrjiminen minäkään henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällaisia ovat muun muassa ikä, kieli, uskonto. (Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014)

Vähemmän usein kuulee puhuttavan myös positiivisesta erityiskohtelusta, eikä tämä ehkä ensimmäisenä tule kyseeseen ulkomaalaisvalvontaan liittyvissä asioissa. On kuitenkin syytä muistaa, että mikäli pyritään edistämään yhdenvertaisuutta tai ehkäisemään syrjinnän haittoja ja tällä tavalla kohdellaan ihmisiä eri tavalla, näennäisesti ”syrjien” ei kuitenkaan ole syrjintää. (Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014)

Euroopan Unionin perusoikeusvirasto on julkaissut oppaan, joka käsittelee kattavasti etnistä syrjintää ja profilointia. Opas on nimenomaisesti suunnattu lainvalvojille ja se pitää sisällään monipuolisia ohjeistuksia syrjinnän torjumiseen poliisitoiminnassa.

Käymme seuraavassa osiossa läpi profilointia ja syrjintää, siltä osin kuin se voisi tulla kyseeseen poliisin ja muiden viranomaisten suorittamassa ulkomaalaisvalvonnassa

3.7.1 Profilointi

Profiloinnilla tarkoitetaan henkilöiden luokittelua henkilökohtaisten ominaispiirteidensä mukaan. Nämä henkilökohtaiset ominaispiirteet voivat olla muuttumattomia tai muuttuvia. Muuttumattomat ominaisuudet voivat olla esimerkiksi ikä ja etninen alkuperä, kun taas muuttuvat voivat olla esimerkiksi tavat ja mielipiteet. Yhtä kaikki profiloinniksi katsotaan kaikenlainen ihmisten luokittelu, eikä muuttumattomilla tai muuttuvilla ominaispiirteillä ole tämän asian suhteen merkitystä. (Euroopan Unionin perusoikeusvirasto, 2010)

Ihmisten profilointi itsessään ei ole laitonta. Päinvastoin ihmisiä voidaan luokitella monellakin tavalla ja näin myös tehdään käytännössä päivittäin. Esimerkiksi markkinointiyritykset voivat profiloida ja luokitella tiettyjen kauppaliikkeiden asiakkaita näiden ostotottumusten mukaan ja kohdentaa siten mainontaa heihin. (Euroopan Unionin perusoikeusvirasto, 2010)

Myös turvallisuusviranomaiset voivat tehdä ihmisistä eräänlaisia profiileja silloin kun se on tarkoituksenmukaista ja perusteltua. Lainvalvojat voivat käyttää profilointia vaikkapa silloin, kun kysymys on rikoksesta epäillyn/epäiltyjen kiinniottaminen. Kun profiloinnilla on tällainen laillinen ja tarkoituksenmukainen peruste, ei viranomaisen suorittamaa profilointia voi pitää syrjivänä. (Euroopan Unionin perusoikeusvirasto 2010)

Viranomaisten tekemässä profiloinnissa on syytä tiedostaa myös se tärkeä tosiasia, että käyttäytymisen perusteella laaditut profiiloinnit eivät pääsääntöisesti ole rodun, etnisen alkuperän tai uskonnon perusteella syrjiviä. Käyttäytymisellä tarkoitetaan tässä yhteydessä esimerkiksi epäiltyjen epämääräisiä käyttäytymismalleja, toistuvat vierailut tietyissä paikoissa tai hermostunut käytös. (Euroopan Unionin perusoikeusvirasto 2010)

Profilointi on laitonta silloin, kun se perustuu yksinomaan rodusta, etnisestä alkuperästä tai uskonnosta johdettaviin stereotypioihin ja yleistyksiin. Tällainen profiilointi voi olla tiedostettua tai tiedostamatonta. Yhtä kaikki viranomaisten on varottava tekemästä johtopäätöksiä väärin perustein, jotta kaikkien toimintaan osallistuvien tai niiden kohteena olevien oikeusturva toteutuu. (Euroopan Unionin perusoikeusvirasto 2010)

3.7.2 Syrjintä ja syrjivä etninen profiilointi

Yhdenvertaisuuslain mukaan syrjintää on muun muassa välitön syrjintä ja välillinen syrjintä. Välitön syrjintä tarkoittaa sitä, että jotakuta toista kohdellaan täysin vertailukelpoisessa tilanteessa huonommin kuin toista tämän henkilöön liittyvistä syistä. (Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014.) Esimerkki tällaisesta on vaikkapa se, että evätään ulkomaalaiselta pääsy ravintolaan vain tämän henkilön etnisen taustan perusteella. Välillinen syrjintä tulee kysymykseen silloin, kun joku muu saatetaan muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, vaikka syynä tähän olisi ollut näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö. (Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014.)

Euroopan Unionin perusoikeusvirasto on antanut välillisestä syrjinnästä seuraavanlaisen esimerkin: ”Kaupungissa X suoritetaan teemavalvontana joka kymmenennen auton pysäytys tietyllä aikavälillä. Tuolla tietyllä aikavälillä on kuitenkin kaupungilla ajavista autoilijoista yli puolet jotakin etnistä alkuperää, vaikka kyseisen kaupungin ja sen lähialueiden väestöstä tätä kyseistä etnistä alkuperää olevien asukkaiden määrä on kokonaisväestöstä reilusti alhaisempi.” (Euroopan Unionin perusoikeusvirasto 2010.)

Edeltävän välillisen syrjinnän esimerkkitapauksen perusteella saattaisi äkkiä kuvitella, että syrjintään voi syyllistyä puhtaasta vahingosta tai täysin itsestä riippumattomista seikoista. Edellä mainittu toiminta on kuitenkin täysin perusteltavissa sillä, että vastaavanlainen valvonta suoritetaan jostain painavasta syystä, esimerkiksi etsitään varastettuja autoja. Näin

ollen erilaisella kohtelulla pyritään saavuttamaan hyväksytyt päämäärät. (Euroopan Unionin perusoikeusvirasto 2010.)

Välillisen syrjinnän toteen näyttäminen on kuitenkin vaikeaa ja edeltävässä välillisen syrjinnän esimerkkitapauksessakin olisi otettava huomioon muutama asia syrjivien käytäntöjen toteamiseksi. Näitä ovat muun muassa eri etnisten ryhmien väkiluvut kaupungin ja sitä ympäröivien alueiden osalta, autoilevien ihmisten määrä eri etnisissä ryhmissä, tiettyyn aikaan tietyssä kaupunginosassa autoilevien henkilöiden määrä eri etnisten ryhmien osalta ja niin edelleen. (Euroopan Unionin perusoikeusvirasto 2010.)

Nyt olemme todenneet, millä perustein etninen profilointi ja syrjivä etninen profilointi on kiellettyä. Tiedämme myös sen, että tietynlainen profilointi ja muutoinkin erilainen kohtelu on hyväksyttävää ja täysin lain mukaista, mikäli siihen löytyy oikeanlaiset perusteet.

Euroopan Unionin perusoikeusviraston opasta mukailleen, myös Yhdenvertaisuuslaista löytyy suuntaviivat erilaisen kohtelun perusteille. Lyhyesti ja yksiselitteisesti, erilainen kohtelu ei ole katsottavissa syrjinnäksi, mikäli se perustuu lakiin ja sillä pyritään hyväksyttävään tavoitteeseen, jonka saavuttamiseksi käytettävät keinot ovat oikeasuhtaiset. (Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014)

Viranomaisten suorittama ulkomaalaisvalvonta on herättänyt keskustelua Suomessa viime vuosina. Käydään seuraavaksi läpi pari tapausta:

Euroopan neuvosto julkaisi kesällä 2013 raportin, jonka mukaan se epäili Suomen Poliisin syyllistyneen etniseen profilointiin. Raportti antoi ymmärtää, että Suomessa Ulkomaalaislaki mahdollistaisi ihmisten profiloinnin etnisin perustein. Lisäksi raportissa epäiltiin etnistä profilointia tapahtuvan erityisesti poliisin valvontaviikkojen aikana. Tuolloin poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen korosti, että ulkomaalaisvalvonta kohdistuu kaikkiin, ei ainoastaan ulkomaalaisen näköisiin henkilöihin. Myöskään Silloinen sisäministeri Päivi Räsänen ei ollut saanut tietoonsa yhtään tapausta, jossa poliisi olisi syyllistynyt laittomaan profilointiin. (Tuuli Toivanen 2013.)

Ehkä eniten keskustelua poliisin suorittamasta ulkomaalaisvalvonnasta herätti vuoden 2016 kesällä Helsingissä sattunut välikohtaus, jossa siviiliasuiset poliisimiehet olivat pysäyttäneet kadulla James Nikanderin (myös räppäri Mustana Barbaarina tunnettu) äidin ja siskon.

Naiset ovat Suomen kansalaisia, mutta syntyjään Tansaniasta. Poliisit olivat pyytäneet naisia esittämään henkilöllisyystodistuksensa, mutta naiset olivat tästä kieltäytyneet, jonka seurauksena poliisit ottivat naiset kiinni ja rautoittivat nämä. Naisten mukaan poliisi oli kohdistanut heihin toimenpiteitä syrjivin perustein, eivätkä he olleet esittäytyneet poliiseiksi. Poliisit taas olivat suorittamassa prostituutiovalvonnan ohella ulkomaalaisvalvontaa kenttävalvontaryhmässä, jossa ei käytetä työtehtävien luonteen vuoksi virka-asua. Poliisi myönsi myöhemmin yhdeksi syyksi menettelylleen naisten tummaihoisuuden. Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston päätöksellä poliiseja ei ollut syytä epäillä rikoksesta, kun taas naiset tuomittiin virkamiehen vastustamisesta ja niskoittelusta poliisia vastaan. (Samppa Rautio 2019)

Toinen poliisin osalta kohua herättänyt tapaus oli vuonna 2017 verkkojulkaisu Long Playn julkaisema kirjoitus Poliisien salaisesta Facebook-ryhmästä. Ryhmässä kerrottiin olevan erityisesti ulkomaalaisiin kohdistuvaa ja eettisesti arveluttavaa keskustelua poliisien välillä. Poliisihallitus päätti aloittaa selvityksen koskien juuri tätä ryhmää. Selvitys valmistui vuonna 2018. Kaikkiaan 50 poliisia oli kyetty tunnistamaan saadusta aineistosta ja tämän seurauksena yhdelle poliisille annettiin vakava kirjallinen huomautus sopimattomasta käytöksestä. Tämän lisäksi viidelle poliisin palveluksessa olevalle virkamiehelle annettiin työnjohdollista ohjausta. Kaikkien tunnistetun viidenkymmenen poliisin kirjoittelu ei kuitenkaan poliisiyksiköiden mukaan ollut epäasianmukaisia. Artikkelissa korostettiin lisäksi poliisin rajoitteista sananvapautta sekä poliisin korostetumpaa käyttäytymisvelvollisuutta myös yksityishenkilönä. (Yle-STT 2017; Hanna Gråsten 2018.)

Kuten huomaamme, ulkomaalaisvalvonta ja ulkomaalaisiin liittyvät asiat ovat aiheesta arkoja ja niihin täytyy suhtautua asiaankuuluvalla vakavuudella. Kuitenkin, kuten jo aiemmin olemme todenneet, kun ulkomaalaisvalvonnan tavoitteet ja perusteet ovat tarkoituksenmukaisia, jälkiselvittelyihin ei ole tarvetta.

Palataksemme vielä edellisen sivun tapaukseen, jossa Helsingin poliisin kenttävalvontaryhmän konstaapelit olivat kohdentaneet ulkomaalaisvalvontaa kahteen naishenkilöön, tulee huomata se tosiasia, että yhtenä syynä naisten joutumiselle valvonnan kohteeksi oli poliisienkin toimesta myönnetty naisten tummaihoisuus. Asiassa oli kuitenkin otettava huomioon myös muut olosuhteet ja valvonnan laatu, sekä siitä aiemmin saadut kokemukset, mitkä ohjasivat poliisien päätöksiä toimenpiteiden tekemiselle. Lisäksi konstaapelit olivat perustelleet toimintansa siinä määrin tarkoituksenmukaisesti, että syyttäjä ei ollut

nähty syytä epäillä poliisien syyllistyneen asiassa mihinkään rikolliseen. Tosin on huomioitava, että Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi, että vastaaja oli menetellyt syrjivästi asiassa. Lisäksi vastaajaa kiellettiin uusimasta hakijoihin kohdistunutta yhdenvertaisuuslain vastaista menettelyä. (Samppa Rautio 2019)

4 HAASTATTELUT

Tätä tutkimusta varten haastateltiin viittä henkilöä. Kuten totesimme haastateltavien osalta osiossa 2.2, haastateltavien valitsemiseen vaikutti meidän oma näkemyksemme siitä, ketkä eri viranomaiset olisi perusteltua valita vastaamaan tutkimuskysymykseemme sillä aihealueella, jota tässä tutkimuksessa tarkastellaan. Totesimme myös, että vaikka haastateltavien määrä on pienehkö, pyrimme paikkaamaan tätä mahdollista otannan vajavaisuutta valikoimalla haasteltaviksi sellaisia viranomaisia, joilla on selkeä kokonaiskuva omassa organisaatiossaan suoritettavasta ulkomaalaisvalvonnasta ja moniviranomaisyhteistyöstä. Lähdimme myös siitä olettamasta, että haastateltavamme haluavat pysyä nimettömänä tässä tutkimuksessa ja näin myös haastateltavien suostumuksesta ja joidenkin nimenomaisesta pyynnöstä toimittiin. Parantaaksemme entisestään haastateltaviemme anonymiteetin suojaa käytämme tässä tutkimuksessa haastateltavistamme nimityksiä, joista ei selviä edes heidän virka-asemansa. Haastatelluista poliiseista käytämme tässä työssä nimityksiä Poliisi A ja Poliisi B, joista A on Turun poliisiasemalla työskentelevä poliisiviranomainen ja B taas Raision poliisiasemalla työskentelevä. Rajavartiolaitoksen haastateltavasta käytämme nimitystä Rajaviranomainen. Aluehallintoviraston virkamiehestä käytämme nimitystä Aluehallintoviranomainen.

Haastattelukysymykset lähetimme kaikille haastateltaville etukäteen, eikä niihin tullut muutoksia itse haastattelutilanteissakaan. Kysyimme joitakin alkuperäisen haastattelurungon ulkopuolisia kysymyksiä, mutta nämäkin kysymykset olivat lähinnä tarkentavia. Haastateltaville kerrottiin jo ennen haastatteluita, että mitään operatiivisia asioita tai muuten salassa pidettäväksi luokiteltavia asioita ei tulisi kysymään. Mikäli näitä asioita kuitenkin epähuomiossa tulisi käsitelleeksi, ei niitä tulisi käsittelemään tässä tutkimuksessa millään tavalla, eikä tällaiseksi katsottavia tietoja tulisi säilyttämään missään muodossa.

Haastattelut suoritettiin yksilöhaastatteluina ja ne nauhoitettiin. Nauhoitukset tuhottiin asianmukaisesti haastattelujen litterointien jälkeen. Sisällönanalyysin jälkeen myös haastattelujen litteroinnit hävitettiin.

4.1 Teemoista

Haastatteluissamme oli erotettavissa käytännössä kaksi isompaa teemakokonaisuutta, joita haastatteluissa käsitelimme. Nämä teemat olivat yksiselitteisesti moniviranomaisyhteistyö ja ulkomaalaisvalvonta, sekä näiden yhdistelmä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun haastattelua lukuun ottamatta esitimme kaikille haastateltaville saman kysymysrunгон, ainoana poikkeuksena organisaatiokohtaiset kysymykset, joita muutimme kullekin haastateltavalle sopivaksi. Tämän muutoksen ei kuitenkaan voida katsoa olennaisesti muuttaneen vastauksen sisältöä vaan lähinnä tällä oli tarkoitus kohdentaa kysymyksiä juuri haastateltavalle itselleen ja hänen edustamansa organisaation näkökulmiin.

Seuraavaksi käymme läpi teemat, jotka ohjasivat haastattelujen toteuttamisesta. Seuraava osio koskee Aluehallintoviranomaisen, Poliisien ja Rajaviranomaisen haastatteluja. Yhdenvertaisuusvaltuutetun haastattelu käydään läpi erikseen, sillä tässä haastattelussa painotettiin toki samansuuntaisia teemoja, mutta eri tavalla.

4.1.1 Moniviranomaisyhteistyö

Ensimmäisenä teemana halusimme haastateltaviltamme selvittää, miten ja millaisena he kokevat moniviranomaisyhteistyön. Varsinaista määritelmää moniviranomaisyhteistyölle emme lähteneet haastatteluissa selvittämään, sillä käsitimme sen tarkoittavan yleiselläkin tasolla viranomaisten keskinäistä yhteistyötä missä tahansa viitekehyksessä. Varsinaisista virka-avusta säädetään taas erikseen esimerkiksi omilla laeilla ja tätä kokonaisuuttakin voitaisiin käsitellä kokonaisuudessaan eri teemassaan, mutta tätäkään emme pyrkineet haastatteluilla selvittämään.

Moniviranomaisyhteistyö esiintyi itsessään lähes kaikissa haastattelukysymyksissä. Pyrimme tekemään haastateltavillemme eroa siinä, että tarkoituksemme oli selvittää moniviranomaisyhteistyötä myös yleisemmälläkin tasolla kuin pelkästään ulkomaalaisvalvonnan osalta. Tähän myös jossain määrin päästiin, sillä kysyimme esimerkiksi hyvinkin yksioi-

koisesti haastateltaviltamme, keitä ovat ne viranomaiset, joiden kanssa moniviranomaisyhteistyötä kussakin organisaatiossa tehdään.

Saimme myös haastattelurungon ulkopuolisilla kysymyksillä vastauksia liittyen varsinaiseen moniviranomaisyhteistyöhön, mutta koska tässä työssä halusimme nimenomaisesti selvittää yhteistyön toimivuutta ulkomaalaisvalvontaan liittyvissä asioissa, emme katsoneet tarpeelliseksi lähteä sen syvällisemmin selvittämään kussakin organisaatiossa tapahtuvaa MOVI-yhteistyötä muissa kuin ulkomaalaisvalvonnallisissa asioissa. Tulimme haastateltaviemme kanssa keskustelleeksi moniviranomaisyhteistyöstä parhaimmillaankin hyvin yleisellä tasolla.

4.1.2 Ulkomaalaisvalvonta

Tiesimme jo ennen haastatteluihin ryhtymistä, että suuntaviivat ulkomaalaisvalvonnan suorittamiselle antaa muun muassa Ulkomaalaislaki ja muut sen nojalla annetut asetukset. Tästä lähtökohdasta oli helppoa lähteä pohtimaan tätä toista tärkeää teemaa haastatteluillemme.

Haastatteluissa tulimme käsitelleeksi useitakin käytännön esimerkkejä eri viranomaisten kanssa suoritettavasta ulkomaalaisvalvonnasta. Edelleenkin huolehdimme kuitenkin siitä, että emme missään vaiheessa tulleet käsitelleeksi mitään salassa pidettäviä tai muutoinkaan arkaluontoiseksi katsottavia asioita. Keskustelu käytännön esimerkeistä käytiin hyvin yleisellä tasolla. Lisäksi meidän näkemyksemme mukaan käytännön esimerkit helpottivat näiden laajempien valvontakokonaisuuksien sisäistämistä ja ymmärtämistä.

Haastateltavat kertoivat hyvinkin oma-aloitteisesti, minkälaista ulkomaalaisvalvonta heidän organisaationsa näkökulmasta on, joten tätä teemaa ei tarvinnut erikseen painottaa tai esittää tarkentaviakaan kysymyksiä.

Liittyen ulkomaalaisvalvontaan, tutkimuksemme aihealueen rajaus, Turun seutu, voidaan katsoa olevan jossain määrin epäselvä. Tästä syystä tulimme tiedustelleeksi haastateltavilta erikseen, että mikä on heidän toimialueensa raja, jos sellaista voidaan edes määritellä. Tähän liittyen esitimme myös kysymyksen, jolla pyrimme selvittämään tätä toimialueen rajaa siten kuin se määriteltävissä oli. Joka tapauksessa, selvensimme haastateltavillemme, että

kaikkien haastateltavien ensisijainen toimipaikka on Turussa tai sen lähistöllä, lukuun ottamatta Yhdenvertaisuusvaltuutettua.

4.1.3 Moniviranomaisyhteistyö ulkomaalaisvalvonnassa

Tätä teemaa emme tulleet varsinaisesti käsitelleeksi erikseen, vaan tämä toimi lähinnä kahden edellisen hybridinä, josta myös tulimme johtaneeksi tutkimuksemme tulokset. Tähän isompaan kokonaisuuteen liittyen meitä kiinnosti muun muassa kuinka usein viranomaiset tekevät ulkomaalaisvalvonnassa yhteistyötä, onko tällaisessa toiminnassa lainsäädännöllisiä haasteita ja tietysti ydinkysymyksemme ulkomaalaisvalvonnan moniviranomaisyhteistyön kokemuksista ja toimivuudesta yleensäkin.

Määristä ja lainsäädännöllisistä haasteista oli helppo käydä keskustelua, sillä nämä kysymykset ovat hyvin yksiselitteisiä. Kokemukset taas olivat siinä määrin laaja ja avoin kysymys käsiteltäväksi, että tulimme jo haastattelurunkoon avanneeksi asioita, joita halusimme haastattelevan käsittelevän haastattelussaan. Tähän teemaan liittyen jouduttiin myös kysymään eniten tarkentavia kysymyksiä.

4.1.4 Tallennus ja litterointi

Aluehallintoviranomaisen sähköpostihaastattelua lukuun ottamatta kaikki haastattelut nauhoitettiin litterointia varten. Teimme myös haastateltavamme tietoiseksi tästä. Haastattelut litteroitiin heti niiden suorittamisen jälkeen, minkä jälkeen nauhoitteet tuhottiin. Nauhoitteita ei myöskään varmuuskopioitu minnekään.

Haastattelut litteroitiin sisällönanalyysiä varten sanasta sanaan sellaisenaan kuin olimme ne käyneet. Tämä oli meidän näkemyksemme mukaan kaikkein tarkoituksenmukaisin tapa toimia, sillä emme halunneet liian tarkasti etukäteen rajata työstämme pois mitään haastattelussa käsiteltyä asiaa, vaan tämän teimme vasta siinä vaiheessa, kun analysoimme haastatteluiden sisältöä ja johdimme tutkimuksemme tulokset. Myös haastattelujen litteroinnit hävitettiin sen jälkeen, kun niitä ei ollut enää tarkoituksenmukaista säilyttää tutkimustamme varten.

4.1.5 Teemat yhdenvertaisuusvaltuutetun haastattelussa

Yhdenvertaisuusvaltuutetun haastattelukysymyksissä meillä oli oikeastaan vain yksi isompi teemakokonaisuus. Haastattelurunko oli muuten samanlainen muutaman kysymyksen mittainen kysymyspaketti, jolla halusimme selvittää ensisijaisesti Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksiä ja kokemuksia viranomaisten suorittamasta ulkomaalaisvalvonnasta. Kuten osiossa 3.7 korostimme, Yhdenvertaisuusvaltuutettu on tärkeä tekijä puhuttaessa varsinkin ulkomaalaisiin kohdistuneesta valvonnasta ja valvonnan kohteiden oikeusturvan toteutumisesta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänkenttä ja toimialue poikkeaa olennaisesti ulkomaalaisvalvonnan moniviranomaisyhteistyöllisestä näkökulmasta, joten tämäkin seikka puolsi sitä tosiasiaa, että Yhdenvertaisuusvaltuutetun haastattelukysymykset tulee teemoittaa eri tavalla. Lisäksi halusimme kuulla Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemykset siitä, tulisiko hänen näkemyksensä mukaan viranomaisten muuttaa toimintatapojaan ulkomaalaisvalvonnassa. Halusimme myös selvittää, miten Yhdenvertaisuusvaltuutettu kokee yhteistyön toimivan hänen ja viranomaisten välillä.

5 TULOKSET

Haastattelut toteutettiin osiossa 2.3 kertomillamme aikavälillä ja esitetyillä tavoilla. Aluehallintoviranomaisen kanssa suoritetun sähköpostihaastattelun validiteettia pohdimme jonkin aikaa, joten tulimme vielä varmistaneeksi opinnäytetyömme ohjaajalta haastattelun käyttökelpoisuuden. Ohjaajamme ei nähnyt tätä seikkaa ongelmalliseksi ja totesimme itskin tällä tavoin hankitun tiedon kelpoisuuden tähän tutkimukseen. Tulimme siihen lopputulokseen, että vastaukset eivät olisi muuttuneet lopputuloksen kannalta olennaisesti, vaikka olisimmekin suorittaneet haastattelun vielä kertaalleen puhelimitse.

Kaikki haastateltavamme esittivät kiinnostuksensa tutkittavaan aiheeseemme ja suostuivat haastattelujen toteutukseen kerrotuilla tavoilla. Lähetimme jokaiselle haastateltavalle haastattelukysymykset etukäteen tutustuttaviksi, eikä kysymyksiä tarvinnut muuttaa kenenkään haastateltavan osalta tai jättää jotakin kysymättä. Jokainen haastateltava vastasi jokaiseen kysymykseen ja saimme vastauksia hyvin myös aiheen ulkopuolelta. Haastateltavat antoivat erityisen hyvin vastauksia kysyttäessä heidän kokemuksiaan viranomaisten kanssa suoritettavasta ulkomaalaisvalvonnasta. Viranomaisilla oli myös jonkin verran kerrottavaa

kehittämiskohteista koskien omaa ja muiden organisaatioita. Näitä käsittelemme jokaisen kohdalta erikseen seuraavissa osioissa.

5.1 Tulokset Poliisien haastatteluista

Poliisin osalta haastattelimme siis Turun poliisilaitoksella kiinteästi ulkomaalaisvalvontaa päivittäistoiminnassa suorittavan Poliisi A: n. Toinen haastattelemamme poliisi on Raision poliisilaitoksella työskentelevä Poliisi B, ulkomaalaisasioiden kanssa tiiviisti työtekevä hänkin.

Poliisi A:n haastattelu suoritettiin henkilökohtaisesti Turun poliisilaitoksella. Poliisi A kertoi kokonaisvaltaisesti ulkomaalaisvalvonnan käytännön toteutuksesta moniviranomaisyhteistyönä ja muutenkin.

Poliisi A kertoi, että ulkomaalaisvalvonta voi olla hyvinkin projektiluontoista. Tällaisiin projektiluontoisessa ulkomaalaisvalvonnassa voi olla mukana Rajavartiolaitos, Tulli, Poliisin järjestäytyneen rikollisuuden tutkintaryhmä tai pelkästään esimerkiksi ulkomaalaispoliisi. Tällaiset projektit voivat olla tiettyyn aikaan ja tiettyyn paikkaan sidottuja, Poliisi A antoi esimerkiksi edellä mainitun viranomaisjoukon jalkauttamisen lentokentille, jossa valvonta kohdistetaan mahdollisiin liikkuvaan rikollisuuteen liittyviin henkilöihin.

Tärkeimmiksi yhteistyökumppaneiksi Poliisi A kertoi Aluehallintoviraston ja Rajavartiolaitoksen. Poliisi A:n kertoman mukaan Tullin ulkomaalaisvalvonta on Turun seudulla enemmänkin omaehtoista ja oma-aloitteista, esimerkiksi huumausainerikollisuuteen liittyen. Yhteistyötä kuitenkin on Poliisinkin kanssa ja tällainen yhteistyö tapahtuu muun muassa satama-alueilla. Edellä mainittu yhteistyö toteutuu yleensä siten, että tulli- ja poliisiviranomaiset kohdistavat valvontatoimenpiteitä risteilyaluksilta poistuviin ajoneuvoihin. Valvonta itsessään taas toimii niin, että tulliviranomaiset tarkistavat ajoneuvoissa kuljetettavan lastin ja Poliisi taas kohdistaa valvontatoimenpiteensä ajoneuvoissa oleviin henkilöihin. Poliisi siis tarkastaa Ulkomaalaislain mukaisesti ajoneuvossa olevien henkilöllisyydet ja taustat. (Ulkomaalaislaki 301/2004)

Poliisi A kertoi Turun seudun Ulkomaalaispoliisissa pyrittävän siihen, että viikoittain suoritettaisiin ulkomaalaisvalvontaa mahdollisuuksien rajoissa ja muiden tehtävien ohella. Turun seudulla Ulkomaalaispoliisin ulkomaalaisvalvonta on esimerkiksi sitä, että saatujen

vihjetietojen perusteella tehdään tarkastuksia vaikkapa anniskeluliikkeisiin tai työmaille, jossa on viitteitä epäillyistä ulkomaalaislakien rikkomisista, työnantajan tai työntekijöiden toimesta.

Poliisi A korosti ulkomaalaisvalvonnan toteuttamisessa ennakkosuunnittelun merkitystä. Ulkomaalaisvalvonnan toteuttajien tulee olla tietoisia käytännön toteuttamisessa huomioitavista tärkeistä seikoista. Ulkomaalaisvalvonnan kannalta kriittistä on etnisen profiloinnin ehdoton välttäminen. Pelkät ulkoiset seikat eivät saa olla peruste henkilöön kohdistuvassa ulkomaalaisvalvonnassa. Tämä voidaan välttää esimerkiksi niin, että valitaan tietty valvottava kohta tietyn kulkuväylän varrelta ja tätä kulkureittiä käyttävistä henkilöistä valitaan tarkistettavaksi kaikki. Vaihtoehtoisesti voidaan valita tarkistettavaksi vain joka 10. henkilö. Kun kaikki ulkomaalaisvalvontaa suorittavat viranomaiset tietävät mitä tehdään, miksi tehdään, millä perusteilla ja toimivaltuuksilla, ei syyllistyä virkavirheisiin.

Lainsäädännöllisestä näkökulmasta Poliisi A ei nähnyt haasteita toimivalle ulkomaalaisvalvonnan suorittamiselle, kunhan asiat ovat hyvin suunniteltu etukäteen. Suurimpana ongelma-kohtana oli ennemminkin se seikka, että aivan liian usein varsinkin kenttätöitä tekevät poliisit pitävät ulkomaalaisvalvontaa irrallisena osana työnte-koa, jota voidaan toteuttaa ainoastaan isompana kokonaisuutena erikseen sanottuna aikana ja erikseen sanotussa paikassa.

Mitä tulee tämän työn olennaisimpaan teemaan, eli ulkomaalaisvalvonnan moniviranomaisyhteistyöhön nimenomaisesti Turun seudulla, Poliisi A kertoi lyhyesti ja yksiselitteisesti sen olevan erittäin soljuvaa ja toimivaa. Poliisi A ei nähnyt mitään moitittavaa tai kehitettävää yhteistyön toteutuksessa, hänen näkemyksensä mukaan se on ollut toimivaa ja toimii edelleen. Varsinaiseksi haasteeksi Poliisi A mainitsi ulkomaalaisvalvonnan moniviranomaisyhteistyön käytännön toteuttamisessa järjestäjävastuun määrittämisen ja sen, että saataisiin kaikki viranomaiset mukaan toimintaan. Lisäksi poliisi A mainitsi haasteeksi resurssit ja korosti, että vaikka tämä ei ole mitenkään uusi asia, se on silti merkittävä tekijä toiminnan ohjaamisessa.

Poliisi A kertoi viranomaisten välisen tiedonkulun olevan toimivaa ja ongelmatonta. Lisäksi Poliisi A kertoi, että kaikkia viranomaisia koskettava resurssien niukkuus on tuonut viranomaiset myös lähemmäs toisiaan ja ollut omiaan edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä asiassa kuin asiassa.

Poliisi B kertoi omassa yksikössään suoritetusta ulkomaalaisvalvonnasta pääpiirteittäin samoin kuin Poliisi A. Poliisi B kertoi tärkeimpien yhteistyökumppanien olevan Rajavartiolaitos ja Aluehallintovirasto. Myös Tulli on usein mukana varsinkin teemavalvontaa suoritettaessa. Aluehallintoviraston kanssa suoritettava ulkomaalaisvalvonta toteutetaan erinäisten tarkastusten muodossa ennalta määritettyihin kohteisiin ja rajavartiolaitoksen kanssa toteutettava yhteistyö taas toisenlaista laajempien kokonaisuuksien teemavalvontaa. Poliisi B ei nähnyt lainsäädännöllisiä esteitä ulkomaalaisvalvonnan toteuttamiselle, ei moniviranomaisyhteistyön näkökulmasta, eikä muutoinkaan.

Poliisi B kertoi oman yksikkönsä alueella toteutettavan ulkomaalaisvalvonnan moniviranomaisyhteistyön näkökulmasta olevan toimivaa ongelmatonta. Hänen mukaansa ongelmat ja haasteet liittyivät ennemmin resursointiin. Poliisi B:n mukaan ulkomaalaisvalvontaa on aivan liian vähän, vaikka se hyvin toimiikin, yhdessä ja erikseen tehtynä. Poliisi B koki erityisen hyväksi Rajavartiolaitoksen kanssa toteutetun valvonnan, joka onnistuu vieläpä matalalla kynnyksellä. Tämän Poliisi B näki johtuvan siitä, että hänen ja Rajavartiolaitoksen työntekijät ovat toisilleen tuttuja, mikä on mahdollistanut mutkattoman yhteistyön toteuttamisen. Poliisi B koki, että yhteistyötä ulkomaalaisvalvonnan saralla tulisi lisätä Tullin kanssa, sillä tällaista valvontaa on toistaiseksi vähän.

Poliisi B esitti konkreettiseksi keinoksi ulkomaalaisvalvonnan tehostamiseksi eräänlaisen valvontaydinryhmä perustamisen. Tällainen eri viranomaisista koostuva ryhmä koordinoisi, suunnittelisi ja kehittäisi ulkomaalaisvalvontaa tehokkaampaan suuntaan. Poliisi B koki ulkomaalaisvalvonnan moniviranomaisyhteistyön ongelmakohdaksi suunnitelmallisuuden puutteen. Poliisi B:n näkemyksen mukaan ulkomaalaisvalvonta on tällä hetkellä jossakin määrin liian satunnaista ja siltä puuttuu tarkasti määritetyt suorittajat.

5.2 Tulokset Rajaviranomaisen haastattelusta

Rajavartiolaitoksen edustajaksi tähän tutkimukseen valikoitui Rajaviranomainen Länsi-Suomen Merivartiostosta. Kuten jo pelkästään kyseisen organisaation nimestä voidaan päätellä, haastateltavamme toimialue käsittää paljon laajemman kokonaisuuden, kuin melko väljästi määrittelemämme Turun seudun. Joka tapauksessa Länsi-Suomen Merivartioston esikunta sijaitsee Turussa ja toimintaa on myös Turun seudulla itsessään, joten oli luontevaa valita kyseinen henkilö haastateltavaksi. Kuten haastateltavamme itse totesi toi-

mialueestaan, käsittää se käytännössä Hangosta Tornioon ulottuvan kaistaleen. Tällä alueella tehdyt valvontatoimenpiteet tosin painottuvat rajanylityspaikkoihin, eli käytännössä lentokentille ja satamiin.

Haastattelevamme rajaviranomainen kertoi, että ulkomaalaisvalvontaa suoritetaan viikoittain, jossa suurimpana yhteistyökumppanina toimii Tulli. Tämä taas johtuu siitä yksinkertaisesta tosiasiasta, että Rajavartiolaitos suorittaa valvontatoimenpiteitä paljolti satamissa. Rajaviranomainen kertoi myös yhdeksi syyksi Tullin kanssa tapahtuvaan yhteistyöhön sen, että Rajavartiolaitoksen ja Tullin toimivaltuudet täydentävät toisiaan, mikä taas helpottaa ja edistää valvontatoimenpiteiden tarkoituksenmukaisinta suorittamista.

Kuten aiemmin haastattelemamme poliisit totesivat, myös Rajaviranomainen kiteytti Tullin toiminnan olevan ensisijaisesti liikkuvaan tavaraan kohdistuvia valvontatoimenpiteitä siinä missä Rajavartiolaitos keskittyy henkilöön kohdistuviin valvontatoimenpiteisiin. Samoin kuin Poliisin ulkomaalaisvalvonnassa, myös Rajavartiolaitos suorittaa valvontatoimenpiteitä erinäisten vihjetietojen ja muiden kohdennusten perusteella. Rajaviranomainen mainitsi esimerkiksi analyysitoiminnan tuottamat maalikohdennukset, joita hyödynnetään ulkomaalaisvalvontaa suunniteltaessa ja suoritettaessa.

Rajaviranomaisen mukaan yhteistyökumppaneihin kuuluu myös Aluehallintovirasto, mutta heidän kanssaan tehtävä yhteistyö on hyvin harvakseltaan tapahtuvaa. Yhteistyö ei ole päivittäistä, eikä samalla tavalla matalan kynnyksen valvontaa niin kuin esimerkiksi Tullin kanssa satamissa tapahtuva valvonta. Aluehallintoviraston kanssa suoritettavat valvontatoimenpiteet ovat enemmänkin projektiluontoisia. Tällaisissa valvontaiskuissa Aluehallintovirasto puuttuu esimerkiksi työsuhderikkomuksiin, mikäli sellaisia ilmenee, kun taas Rajavartiolaitoksen tehtäväksi jää mahdollisen ihmiskaupan ja laittoman maahantulon järjestämisen paljastaminen ja estäminen.

Rajaviranomainen ei nähnyt ulkomaalaisvalvonnan haasteina lainsäädännöllisiä seikkoja, eikä hänen mukaansa sitä tarvitse muuttaa millään tavalla. Hänen mukaansa yhteistyö on jouhevaa eri viranomaisten kanssa, eikä siinä ole ongelmia. Rajaviranomainen oli sitä mieltä, että Turun seudulla ainakin ulkomaalaisvalvonnan osalta yhteistyössä ei ole puutteita tai parannettavaa. Ensiarvoisen tärkeäksi Rajaviranomainen koki sen, että nykyään ulkomaalaisvalvontaa voidaan tehdä varauksetta ja näkyvästi. Nykyään ulkomaalaisvalvonnan järjestelmät ovat sellaisella tasolla kuin niiden pitääkin olla ja viranomaisten väli-

nen tiedonvaihto toimii nykyään mainiosti. Suurimmaksi haasteeksi Rajaviranomainen koki resurssit, joita hänen näkemyksensä mukaan on tällä hetkellä riittävästi, mutta tarkoituksenmukaisemman ulkomaalaisvalvonnan suorittamiseksi, niitä olisi syytä saada lisää. Tämä tietysti pätee kaikkeen muuhunkin toimintaan, mutta erityisesti ulkomaalaisvalvonnan resurssipaine näkyy ja tuntuu.

Samoin kuten haastatellut poliisit, myös rajaviranomainen oli sitä mieltä, että Poliisin pitäisi uskaltaa rohkeammin suorittaa Ulkomaalaisvalvontaa, eikä nähdä sitä erillisenä ja erikseen käskettynä valvontatoimenpiteenä. Erityisesti Poliisin valvonta- ja hälytyssektorilla työskentelevien poliisien pitäisi saada enemmän koulutusta ja rohkeutta ulkomaalaisvalvonnan suorittamiseen muun valvonnan ohella, päivittäisenä osana poliisitoimintaa.

5.3 Tulokset Aluehallintoviranomaisen haastattelusta

Aluehallintoviraston ulkomaalaisvalvonta toimii hyvin pitkälti samoin edellytyksin ja toimintatavoin kuin Poliisin ja Rajavartiolaitoksenkin suorittama valvonta. Aluehallintoviranomainen kertoi viranomaisyhteistyön olevan aktiivista ja soljuvaa. Aluehallintovirasto on useasti mukana erinäisissä ulkomaalaisvalvonnan teemavalvonnoissa, jotka nimenomaisesti perustuvat viranomaisten yhteistyössä suorittamiin valvontatoimenpiteisiin ennalta määritettyihin paikkoihin. Lisäksi Aluehallintoviranomaiset voivat matalalla kynnyksellä pyytää viranomaisia mukaan erinäisille tarkastuksille, jos tämä katsotaan tarpeelliseksi.

Aluehallintoviraston pääsääntöinen yhteistyökumppani ulkomaalaisvalvonnan asioissa on Poliisi, mutta yhteistyötä tehdään myös esimerkiksi Rajavartiolaitoksen kanssa. Poliisista ja Rajavartiolaitoksesta poiketen, Aluehallintoviraston yhteistyökumppaneihin kuuluu tiiviisti myös esimerkiksi Verovirasto ja Terveystarkastajat.

Aluehallintoviranomaisen mukaan, ulkomaalaisvalvonnan moniviranomaisyhteistyössä tavoitellut intressit ovat viranomaisten kesken hyvin poikkeavat. Esimerkiksi, mikäli tarkastuksia tehdään Poliisin kanssa, on Poliisin tehtävänä tällöin tarkastaa kussakin tarkastetavassa kohteessa olevien ulkomaalaisten henkilöiden henkilöllisyydet ja maassaolon edellytykset, kun taas Aluehallintoviranomaiset suorittavat esimerkiksi työsuojelutarkastuksen. Aluehallintoviranomaisen näkemyksen mukaan yhteistyötä helpottaa, kun on oppinut tun-

temaan viranomaisia eri virastoista, joka taas mahdollistaa asiassa kuin asiassa avun pyytämisen matalalla kynnyksellä.

Aluehallintoviranomainen ei nähnyt ulkomaalaisvalvonnan tarkoituksenmukaiselle suorittamiselle lainsäädännöllisiä esteitä tai hidasteita. Hänen mukaansa tärkeää on ollut viranomaisten välisen tietojensaantioikeuksien parantaminen. Aiemmin yhteistyötä hidasti rajoitetut tietojensaantioikeudet, vaikka tietoja pyytäneet viranomaiset olisivat olleet samalla tarkastuksella samassa kohteessa.

Aluehallintoviranomaisen näkemyksen mukaan viranomaisyhteistyötä tarvitaan lisää. Hänen näkemyksensä mukaan viranomaiset voisivat välittää Aluehallintoviranomaisille enemmän tietoja esimerkiksi työpaikoista, joihin on syytä kohdistaa ulkomaalaisvalvonnallisia toimenpiteitä. Lisäksi työsuojelullisesta näkökulmasta, Aluehallintoviranomainen toivoi TE-toimiston aktiivisuutta vinkkitiedon välittämisessä.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen kanssa tehtävästä yhteistyöstä Aluehallintoviranomaisella on ja on ollut positiivinen kuva, mutta parannettavaa hänen mielestään on valvottavien kohteiden valinnassa. Aluehallintoviranomaisen mukaan kohteiden valinta on monesti jäänyt Aluehallintoviranomaisten vastuulle ja toisinaan valvotut kohteet ovat olleetkin esimerkiksi Poliisin kannalta niin sanotusti vähemmän kiinnostavia. Lisäksi Aluehallintoviranomainen toivoi enemmän tiedonvaihtoa eri vuorokauden aikaan suoritetusta valvonnasta ja sen tuloksista. Aluehallintoviraston valvonta nimittäin ajoittuu pääasiassa virka-aikaan ja tämän ajan ulkopuolella työskentelevät henkilöt saattavatkin olla juuri niitä, joista työsuojelu on erityisesti kiinnostunut.

5.4 Yhdenvertaisuusvaltuutetun haastattelun tulokset

Yhdenvertaisuusvaltuutetun haastattelussa keskityimme hieman erilaisiin teemoihin, kuin edeltävien neljän muun viranomaisen kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulta halusimme selvittää ensisijaisesti hänen tehtäviään ulkomaalaisvalvontaan liittyen ja hänen kokemuksiaan viranomaisten suorittamasta ulkomaalaisvalvonnasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo ensisijaisesti yhdenvertaisuuslain toteutumista ja puuttuu havaittuun epäiltyyn syrjintään. Näin tekemällä edistetään yhdenvertaisuutta. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaporttoijana ja maasta poista-

misen täytäntöönpanon valvojana. Aikaisemmin Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi oli laissa määritelty ulkomaalaisten oikeuksien kehittyminen ja vaikka tätä ei ole itsessään pykälään auki kirjoitettukaan, se on silti perusteluissa mainittu Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kertoi työnsä pitävän sisällään aktiivista ja hyvin vuorovaikutteista yhteistyötä ulkomaalaisvalvontaa tekevien eri viranomaisten kanssa. Käytännön yhteistyö viranomaisten kanssa on esimerkiksi viranomaisten johdon tapaamista ja heidän kanssaan käytävät vuoropuhelut. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kertoi tapaavansa itse esimerkiksi Poliisihallituksen virkamiehiä, sekä itse Poliisiylijohtajaa Seppo Kolehmaista joitain kertoja vuodessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kehuu erityisesti Poliisin kanssa tehtyä yhteistyötä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan yhteistyö on rakentavaa, vaikka molemmilla viranomaisilla on erilaisia näkökulmia ulkomaalaisvalvontaan liittyen. Erityisesti Yhdenvertaisuusvaltuutettu on korostanut Poliisin omaa aktiivisuutta ja omaa roolia etnisen profiloinnin ehkäisemisessä.

Etniseen profilointiin liittyen Yhdenvertaisuusvaltuutettu kehotti Poliisissa työskenteleviä, ulkomaalaisvalvontaa suorittavia poliisimiehiä kiinnittämään huomiota erityisesti valvonnan kohdentamisen perusteisiin ja lisäksi huomioimaan ne yleiset perusteet, jonka pohjalta valvontaa tehdään. Lisäksi Yhdenvertaisuusvaltuutettu kehotti Poliisia ja muita viranomaisia ulkomaalaisvalvonnan toimintatapojen ja ohjeistuksien selkiyttämiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korosti viranomaisten vastuuta yhdenvertaisuuden edistämiseen ja painotti varsinkin Poliisin vastuuta pyrkiä käytännön työssä siihen, että yhdenvertaisuusasioiden huomioiminen varsinkin ulkomaalaisvalvontaa tehdessä olisi luonnollinen ja irrottamaton osa työntekoa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan erityisesti Poliisin suorittamassa ulkomaalaisvalvonnan teemavalvonnoissa on aina suuri riski tietyn tyyppiselle syrjinnälle ja/tai profiloinnille. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan ulkomaalaisvalvonnassa ei ole eikä tule ongelmia, kunhan ulkomaalaisvalvonta perustuu tiettyihin riskianalyysihin tai muihin vihjetietoihin tai sitä suoritetaan osana muuta valvontatoimenpidettä. Tässäkin kohdassa Yhdenvertaisuusvaltuutettu korosti Poliisin ja muiden viranomaisten vastuuta

koulutuksen järjestämisessä ja valvontatoimenpiteiden käytänteiden ja perusteiden selkiyttämässä ulkomaalaisvalvontaa tekeville.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kuitenkin korosti myös sitä, että ulkomaalaisvalvonta on laaja kysymys ja siihen liittyvät kysymykset ja haasteet eivät ole täysin aukottomia ja yksiselitteisiä. Tämänkin takia aiheeseen liittyvää koulutusta ja ohjeistusta tulisi viranomaisten selkiyttää.

6 ANALYYSI JA POHDINTA

Tutkimuksessamme oli ainoastaan pari suurempaa teemakokonaisuutta, joita pyrimme haastatteluissamme ja työssä muutenkin käsittelemään. Tärkeimpänä aineistonkeruumenetelmänä työssämme käytimme kahta eri haastattelurunkoa. Haastateltavat pyrimme tarkoin valitsemaan juuri siten kuin katsoimme tarkoituksenmukaiseksi tutkimuskysymyksemme kannalta. Tutkimuskysymyksemme oli kaikessa yksinkertaisuudessaan käytännössä *Toimiiiko ulkomaalaisvalvonnan moniviranomaisyhteistyö* ja tähän vielä tarkennuksena pyrimme kysymyksillämme selvittämään, että mikäli valvonta tai moniviranomaisyhteistyö ei toimi, niin miksi ei toimi ja miten haastateltavat toimintaa muuttaisivat tai mitä siitä puuttuu.

Kaikki teemat joita halusimme käsitellä haastatteluissa, tulivat käsitellyiksi. Lisäksi tässä työssä pyrimme avaamaan eri viranomaisten suorittamaa ulkomaalaisvalvontaa niin laajasti, kuin se oli mahdollista ja tarkoituksenmukaista tämän tutkimuksen kannalta.

Poliisin ulkomaalaisvalvontaa on käsitelty erikseen erinäisissä tutkimuksissa laajemmin ja se on varmasti tunnetumpaa, kuin esimerkiksi Aluehallintoviranomaisten suorittamat ulkomaalaisiin liittyvät valvontatoimenpiteet. Tämänkin vuoksi oli perusteltua avata erityisesti Aluehallintoviranomaisten valvontatoimenpiteitä niinkin kattavasti, kuin sen olimme tehneet. Mielestämme onnistuimme tuomaan kokonaisvaltaisen näkökulman Aluehallintoviranomaisten ulkomaalaisvalvonnallisista toimenpiteistä. Lisäksi oli erityisen kiinnostavaa tutkimuksellisesta näkökulmasta kuulla Aluehallintoviranomaisen toimintatavoista ja erityisesti heidän kokemuksistaan.

Samoin kuin Aluehallintoviranomaisten kohdalla, myös muiden viranomaisten suorittamasta ulkomaalaisvalvonnasta ja heidän välisestään yhteistyöstä oli kiintoisaa kuulla näkemyksiä ja kokemuksia myös heidän itsensä suorittamasta valvonnasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkökulmat ulkomaalaisvalvonnan suorittamiseen olivat myös mielenkiintoisia ja kiinnostavia. Ennen tätä tutkimusta Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ja toimintatavat olivat meille jossain määrin tuntemattomia.

Olimme erityisen ilahtuneita myös viranomaisten positiivisesta suhtautumisesta ja osallistumisesta tutkimukseen.

Haastattelemamme viranomaiset olivat yksimielisiä siitä, että heidän suorittamassaan ulkomaalaisvalvonnassa viranomaisyhteistyönä ei ole varsinaisia ongelmia tai haasteita. Vastauksissa toistui tyytyväisyys erityisesti siihen, että valvontayhteistyötä voidaan tehdä yhdessä pienellä kynnyksellä ja käytännön suorittaminen toimii mallikkaasti. Lisäksi huomasimme, että yhteistyö on toistuvaa ja siitä on saatu hyviä tuloksia.

Viranomaiset kiittelivät myös toistensa kanssa tapahtuvaa tietojenvaihtoa. Haastattelujen perusteella meille selvisi, että näin ei ole aina ollut.

Vähemmän yllättäen, viranomaiset mainitsivat yhdeksi suureksi ongelmaksi resurssit ja niiden kohdentamisen. Useammin kuin kerran viranomaiset mainitsivat, että ulkomaalaisvalvontaan tulisi ohjata enemmän resursseja, jotta sitä voitaisiin suorittaa enemmän. Yhteistyötä kuitenkin koettiin olevan riittävästi, mutta viranomaisten näkemyksien mukaan sitä tulisi silti olla enemmän ja tämä oli juuri se kohta, missä resurssit tulevat kyseeseen.

Haastatteluissa nousi myös esille erityisesti poliisin ja rajavartiolaitoksen näkökulma, jonka mukaan ulkomaalaisvalvontaa voitaisiin jo nykyisellä resursoinnilla tehostaa ennen kaikkea niin, että ulkomaalaisvalvonnan suunnittelu ja toteuttaminen keskitettäisiin tietyn tyyppiseen viranomaisinstanssiin. Tämä instanssi voisi haastateltavien mukaan olla sellainen eri viranomaisista koostuva taho, joka ohjaisi ja kohdentaisi ulkomaalaisvalvontaa ja sen tekijöitä. Lisäksi tämä instanssi suunnittelisi ulkomaalaisvalvonnan teemavalvontaopeeraatioita. Tämä luonnollisesti helpottaisi valvonnan johtamista, kun suorittajille olisi hierarkia ja toimintatavat täysin selkeitä. Juuri tähän suunnitelmallisuuden puutteeseen liittyen haastatteluissa nousi esille myös näkökohta, jonka mukaan ulkomaalaisvalvontaa suorite-

taan jossain määrin liian satunnaisesti, eikä sen aktiivisista suorittajista ole välttämättä aina selkeää kuvaa.

Aluehallintoviranomainen kertoi, että heidän ja poliisien suorittamassa ulkomaalaisvalvonnan teemaoperaatioissa kohteiden valinnan vastuu jää usein Aluehallintoviranomaisille, joka taas on saattanut johtaa tilanteeseen jossa valvottu kohde on ollut esimerkiksi poliisin kannalta enemmän tai vähemmän hyödyllinen. Juuri tätä näkökohtaa peilaten edellämainittu ulkomaalaisvalvonnan suunnittelu- ja johtamiskonklaavi olisi varsin tarpeellinen ja perusteltu.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu mainitsi, että erityisesti poliisin tulisi lisätä ulkomaalaisvalvonnan ohjeistuksia, koulutusta ja valvonnan suuntaamista. Myös tässä tapauksessa erityisen hyödyllistä olisi ohjata vastuu sellaiselle viranomaistaholle, joka muutenkin koordinoi ulkomaalaisvalvontaan liittyviä asioita.

Poliisin ja rajavartiolaitoksen haastateltavat olivat yksimielisiä siitä, että poliisin tulisi suorittaa ulkomaalaisvalvontaa rohkeammin muun valvonnan ohessa. Haastatellut poliisit näkivät erityisen ongelmalliseksi tiettyjen poliisien näkemyksen siitä, että ulkomaalaisvalvontaa pidetään jotenkin erillisenä kokonaisuutena, jota voidaan tehdä ainoastaan erikseen määrättyinä aikoina tai erikseen käsketyillä tavoilla. Jo mainittu ulkomaalaisvalvontaa koordinoiva erillinen viranomaistaho voisi vastata siitä, että kussakin organisaatiossa työskentelevä poliisimies tulisi tietoiseksi ulkomaalaisvalvonnan mahdollisuudesta muutenkin kuin erillisenä toimenpiteenä.

6.1 Pohdinta

Ulkomaalaisvalvonta Turun seudun viranomaisten kesken toimii jouhevasti, eikä siinä ole viranomaisten näkemyksien mukaan mitään ongelmallista. Kaikkein suurimpana ongelmana viranomaiset kokivat resurssikysymykset, mikä tietysti koskettaa jokaista myös muissa tehtävissä työskenteleviä viranomaisia.

Huomasimme haastattelujen tuloksia analysoidessa, että viranomaisten ohuehkot resurssit ovat kuitenkin toimineet myös siinä määrin positiivisessa mielessä, että viranomaisten on ollut jossain määrin jopa pakko lisätä yhteistyötä ulkomaalaisvalvontaan liittyvissä asioissa. Yhdelläkään viranomaisella ei ole suhteessa enempää resursseja kuin toisillakaan, mut-

ta viranomaisilla on kuitenkin erilainen tieto- ja taitotaso ja lisäksi erityisesti poliisin ja/tai rajavartiolaitoksen ja aluehallintoviraston välisessä ulkomaalaisvalvonnassa tärkeänä asiana voidaan nähdä olevan se, että näiden viranomaisten toimivaltuudet täydentävät toisiaan. Juuri tässä voitaisiin nähdä olevan yhteistyön ydin.

Kaikessa ulkomaalaisvalvonnassa tulee olla erityisen herkillä etnisen profiloinnin ja syrjinnän välttämisen kannalta. Juuri tätä näkökulmaa halusimme Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvittää ja tässä me mielestämme onnistuimme. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan varsinaisia kanteluja viranomaisten tekemistä ulkomaalaisvalvonnallisista toimenpiteistä tulee harvoin. Tätä voidaan pitää mielestämme jonkinlaisena onnistumisena. Kuten kaikki haastateltavat totesivat, kun kaikki toimenpiteet perustuvat lakiin ja ne osataan perustella kaikille valvonnan kohteille, ei ole tarvetta jälkiselvittelyille ja kaikkien osapuolten oikeusturva toteutuu. Oikeusturvan varmistamisen merkitystään ei voi liikaa korostaa kun puhutaan Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Aluehallintoviraston julkisen vallan käytöstä. Lisäksi näimme erityisen tarpeelliseksi Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja viranomaisten johdon säännölliset tapaamiset ja ulkomaalaisvalvonnan läpikäynnit.

Koska haastateltavien määrä oli meidän osaltamme rajattu, pyrimme valitsemaan haastateltavat viranomaiset sillä tarkkuudella, kuin koimme heidän kokemuspohjansa ja näkemyksensä vastaavan tutkimuskysymykseemme. Mielestämme onnistuimme tässä hyvin.

Vastauksena tutkimuksemme perimmäiseen aiheeseen, eli *Toimiiko ulkomaalaisvalvonta Turun seudulla*, ja nimenomaisesti viranomaisyhteistyöllisestä näkökulmasta, voimme mielestämme perustellusti vastata, että kyllä toimii. Toiminnassa on luonnollisesti haasteita, mutta kuten edeltävillä sivuilla kerroimme, nämä suurimmat haasteet eivät niinkään liity viranomaisten keskenään suorittamiin valvontatoimenpiteisiin vaan ne ovat ennemminkin resurssisidonnaisia tai sitten organisaatioiden itsensä omaehtoiseen valvontaan.

Tämän työn tarkoitus oli selvittää edellisessä kappaleessa mainitun tutkimuskysymyksen pohjalta ulkomaalaisvalvonnan tilaa Turun seudulla, eri viranomaisten näkökulmasta. Lisäksi välillisenä tarkoituksena oli selvittää viranomaisten ajatuksia, miten ulkomaalaisvalvonnan moniviranomaisyhteistyötä tulisi muuttaa vai tulisiko ollenkaan. Näiden asioiden ohella halusimme tuoda myös Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkökulmaa ulkomaalaisvalvonnasta. Myös näihin tavoitteisiin katsoimme päässeemme.

Tutkimuksemme voidaan kuitenkin perustellusti sanoa olevan vähintäänkin kapea ja erityisen tiiviisti rajattu ja lisäksi tulee huomioida se tosiasia, että tähän työhön haastateltiin ainoastaan viittä eri viranomaista. Ulkomaalaisvalvontaa suorittavia viranomaisia on Suomessa kuitenkin paljon, eivätkä tämän tutkimuksen tulokset välttämättä vastaa sitä kuvaa, mikä on jonkin muun alueen toimijoilla ulkomaalaisvalvonnasta. Mielestämme ulkomaalaisvalvonnan moniviranomaisyhteistyöstä olisi perusteltua tehdä laajempi esimerkiksi kvantitatiivinen kyselytutkimus, johon haastateltaisiin suurempaa joukkoa ulkomaalaisvalvontaa tekeviä viranomaisia. Lisäksi olisi muutenkin syytä selvittää laajemmin, että koeko myös muiden alueiden viranomaiset resurssipainetta. Mielestämme olisi myös syytä selvittää mahdollisuutta tässäkin tutkimuksessa ilmi nousseeseen eri viranomaisten muodostamaan ulkomaalaisvalvontaan keskittyvän viranomaistahon perustamiseen.

LÄHTEET

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2008: Tutki ja kirjoita. Keuruu, Otavan kirjapaino Oy

Kananen, Jorma 2015: Opinnäytetyön kirjoittajan opas – Näin kirjoitan opinnäytetyön tai pro gradun alusta loppuun. Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print

Rajavartiolaki 578/2005

Ulkomaalaislaki 301/2004

Poliisilaki 872/2011

Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014

Laki Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta, 687/2009

Laki aluehallintovirastoista 896/2009

HE 169/2014

Hallintolaki 434/2003

Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2010: Syrjivä etninen profilointi, sen tausta ja ehkäiseminen: Opas. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto

Toivanen, Tuuli 2013: Euroopan neuvosto epäilee: Poliisi kysyy Suomessa papereita ulkomaalaisen näköisiltä? Luettavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-6724170>

Rautio, Samppa 2019: Mustan barbaarin äitiä ja siskoa kohdeltiin väärin – poliisi sai uhkasakot katuprostituution valvonnassa. Luettavissa: <https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/0ffe42c8-92e5-4a9e-bc28-8e1c6268ede0?fbclid=IwAR2MmJHfDg7Ulp3RGMK2DuzCtdkTZv4QuePmfgDdIsRpwcgayAjad5nqjxU>

Yle-STT, 2017: Long play: poliisit pilkkasivat itsemurhaa yrittänyttä salaisessa FB-ryhmässä. Luettavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-9648058>

Gråsten, Hanna 2018: Poliisien rasistista Facebook-ryhmää koskeva selvitys valmistui – yhdelle vakava huomautus. Luettavissa: <https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/201802192200756188>

Laki Yhdenvertaisuusvaltuutetusta 1386/2014

Poliisi A, 2019: Haastattelu 24.03.2019.

Poliisi B, 2019: Haastattelu 19.04.2019

Aluehallintoviranomainen, 2019: Haastattelu sähköpostitse välillä 02.04.2019-12.04.2019

Rajaviranomainen, 2019: Haastattelu 19.04.2019

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2019: Haastattelu 02.05.2019

Haastattelurunko Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Aluehallintoviraston haastatteluissa:

1. Virkaikä ja nykyinen työtehtävä?
2. Pitääkö nykyinen työtehtäväsi sisällään MOVI-yhteistyötä ja/tai ulkomaalaisvalvontaa?
3. Miten työtehtävissäsi MOVI-yhteistyötä/ulkomaalaisvalvontaa toteutetaan?
4. Kuinka usein organisaatiosi suorittaa ulkomaalaisvalvontaa muiden viranomaisten kanssa?
5. Keiden eri viranomaisten kanssa ulkomaalaisvalvontaa toteutetaan?
6. Kuinka ulkomaalaisvalvontaa käytännössä toteutetaan MOVI-yhteistyönä?
7. Ulkomaalaisvalvonnan alueellinen rajaus
8. Onko ulkomaalaisvalvonnan toteutuksessa MOVI-yhteistyönä jotain lainsäädännöllistä haastetta?
9. Onko edellä kuvatun laista viranomaisten yhteistyönä suorittamaa ulkomaalaisvalvontaa mielestäsi tarpeeksi?
10. Toimiiko MOVI-yhteistyö ulkomaalaisvalvonnassa/miten muuttaisit?
(viranomaisten välinen tiedonkulku/-välitys/-vastaanottaminen, yhteistyö yleensä; saumaton/vaivalloinen, omat kokemukset, yhteistyön muuttuminen vuosien kuluessa)

Haastattelurunko Yhdenvertaisuusvaltuutetun haastattelussa:

1. Virkaikä ja nykyinen työtehtävä?
2. Mitä työtehtäväsi pitää sisällään? Mikä on työtehtäväsi toimialue?
3. Käsitteletkö työssäsi ulkomaalaisasioita? Kuinka merkittävä osa työtäsi on ulkomaalaisvalvontaan liittyvät asiat?
4. Minkälaista poliisin, rajavartiolaitoksen ja/tai aluehallintoviraston kanssa tehtävää yhteistyötä työtehtäväsi pitää sisällään?
5. Joudutko työtehtävässäsi usein ottamaan kantaa poliisin, rajavartiolaitoksen ja/tai aluehallintoviraston ulkomaalaisvalvonnassa suorittamiin toimenpiteisiin?
6. Toimiiko yhteistyö poliisin, rajavartiolaitoksen ja aluehallintoviraston kanssa (siinä määrin kuin työtehtävässäsi yhteistyötä tehdään)? Jos ei, mitä toivoisit tehtävän toisin?
7. Onko em. Viranomaisten suorittamassa ulkomaalaisvalvonnassa mielestäsi puutteita? Jos kyllä, mitä toivoisit viranomaisten tekevän toisin?