

# Yksilöfaktaa ja väestötietoa.

## *Väestökirjanpito ulkomaalaisten hallinnan ja tietämisen teknologiana<sup>1</sup>*

Marja Alastalo ja Riikka Homanen



VERTAISARVIOITU  
KOLLEGIALT GRANSKAD  
PEER-REVIEWED  
[www.tsv.fi/tunnus](http://www.tsv.fi/tunnus)

### Abstrakti

Tutkimme tässä artikkelissa sitä, miten Suomessa asuvia ulkomaalaisia koskeva rekisteri- ja tilastotieto muodostuvat. Jäljitämme yksilö- ja väestötasoisien tiedontuotannon käytäntöjä, logiikkaa ja tiedon transformaatioita seuraamalla sitä, miten Suomeen eri suunnista muuttavat ihmiset tulevat rekisteröidyiksi väestörekisteriin ja miten tieto muuntuu, kun se siirtyy toimijalta toiselle matkalla tilastoksi. Analyysimme perustuu monipaikkaiseen etnografiaan, jossa olemme seuranneet ulkomaalaisia koskevaa tiedonmuodostusta valtionhallinnossa. Väitämme, että rekisteriapparaatti kohtelee ulkomaalaisia eriarvoistavasti ja rekisteriin pohjautuva tilasto puolestaan osin peittää tätä eriarvoisuutta. Samalla näytämme, että suomalaista maahanmuuttopolitiikkaa toteutetaan rekisteröinnin käytännöissä ja sen vaikutus ulottuu tilastoihin saakka.

ASIASANAT: Väestörekisteröinti, väestötilastot, valtiollinen tiedontuotanto, maahanmuuttopolitiikka, monipaikkainen etnografia

### Johdanto

Väestötilastot ovat keskeinen väline, jolla väestöä ja sen liikkumista on kuvattu. Tilastojen väestön kuvausten varaan rakentuu monenlaista yhteiskunnallista toimintaa, kuten julkisten palveluiden

tarpeen arviointia, suunnittelua ja toteutusta, tutkimusta, väestöennusteiden laadintaa ja yhteiskunnallista keskustelua. Tästä syystä on tärkeä kysyä, miten tilastoväestö tuotetaan, kenet se sisältää ja miten, ketkä ja mitkä piirteet jäävät mahdollisesti ulkopuolelle ja näkymättömiksi.

Politiikantutkija Benedict Anderson on luonnehtinut väestönlaskentaa yhdeksi vallan instituutioksi, jolla kansakuntia poliittisina yhteisöinä on tuotettu. "Väestönlaskennan kuvitelman (*census*

1 Tämä artikkeli hyväksyttiin julkaistavaksi Sosiologia-lehden toimituskunnan kokouksessa 3/2017 syyskuussa 2017 eli ennen Riikka Homasen päätoimittajakauden alkua 1.1.2018.

*fiction*) mukaan kaikki ovat siinä mukana ja jokaisella on siinä yksi – ja vain yksi – äärimmäisen selvä paikkansa, ilman poikkeamia” (Anderson 2007, 232). Tämä väestönlaskentakuvitelma on elänyt erityisen vahvana Suomessa ja muissa Pohjoismaissa, joissa väestötilasto kootaan rekisteripohjaisesti eikä erillisillä väestönlaskennoilla. Vuosittain koostettavan rekisteripohjaisen väestötilaston on ajateltu olevan hyvin kattava, ja toki se onkin sitä verrattuna suurimpaan osaan maita, joissa väestötilasto tuotetaan kerran kymmenessä vuodessa kalliilla väestönlaskennalla. Myös väestötilaston julkistukset ylläpitävät kattavuuden ja tarkkuuden illuusiota ilmaisemalla Suomen väkiluvun aina yhden henkilön tarkkuudella ilman varauksia. Esimerkiksi Tilastokeskuksen väestötilaston julkistus 29.3.2017 ilmoittaa Suomen viralliseksi väkiluvuksi vuoden 2017 loppussa 5 513 130 henkilöä (SVT 2018a).

Eri syistä ja enenevästi kansallisvaltioiden rajojen yli liikkuvat ihmiset ovat haastaneet muiden tilastoinnin mallien ohella myös pohjoismaisen väestötilastoinnin tavan. Suomessa on arvioitu, että väestötilastot tavoittavat vain heikosti tai ei lainkaan erityisesti EU-alueella liikkuvan työvoiman (Hallituksen maahanmuuttopolitiittinen ohjelma 2006; Könönen 2014; Ruotsalainen 2009; Sorainen 2012; Tilastokeskus 2014). Eri tahojen esittämien arvioiden mukaan väestötilastosta puuttuu 35 000–100 000 Suomessa asuvaa työntekijää, pääasiassa rakennusteollisuudesta sekä puutarha-, ravintola- ja siivousaloilta (Sorainen 2012). Pelkästään tällä oletetulla vajauksella on valtaiset seuraukset esimerkiksi arvioille työperusteisen maahanmuuton tarpeesta, työperusteisesta maahanmuutosta käydylle keskustelulle ja sitä koskevalle tutkimukselle. Samalla on myös vältetty yhteiskuntapoliittinen keskustelu tämän maassa jo asuvan joukon asemasta ja oikeuksista.

Tutkimme artikkelissamme sitä, miten rekisterin ja tilaston tieto Suomessa asuvista ulkomaalais-

ta muodostuu. Tarkemmin sanottuna jäljitämme yksilö- ja väestötason tiedontuotannon käytäntöjä ja logiikkaa sekä tiedon transformaatioita seuraamalla sitä, miten Suomeen eri suunnista muuttavat ihmiset tulevat kirjatuksi väestörekisteriin yksilöinä ja miten rekisteritieto muuntuu, kun se siirtyy toimijalta toiselle matkalla väestötilastoksi. Väitämme, että rekisteriapparaatti kohtelee ulkomaalaisia eriarvoistavasti ja rekisteriin pohjautuva tilasto puolestaan koostaa ulkomalaiset väestöksi siten, että tämä eriarvoisuus peittyi osittain. Samalla näytämme, että suomalaista maahanmuuttopolitiikkaa toteutetaan myös rekisteröinnin käytännöissä ja sen vaikutus ulottuu tilastoihin saakka.

## Valtiolliset tiedontuotannon käytännöt tutkimuksen kohteena

Teoreettisesti artikkelimme rakentuu tilastointia koskevan tutkimuksen, valtioetnografisen lähestymistavan sekä muuttoliike- ja rajatutkimuksen varaan. Tilastointia on jäsennetty modernien kansallisvaltioiden ja niiden tilastojärjestelmien vastavuoroisena kehkeytymisenä (Desrosières 1998; Sætnan, Lomell & Hammer 2010). Tilastointi ja virallisen rekisteröimisen menettelytavat on käsitetty modernin valtion tietomuodoksi, jolla se on pyrkinyt tekemään alueellaan asuvia ihmisiä näkyviksi ja hallittaviksi. Empiirinen tutkimus on kohdistunut usein tietyn valtion ja sen väestötilastoinnin apparaatin muotoutumiseen (esim. Alonso & Starr 1987; Anderson 1988; Curtis 2001; Ruppert 2008). On tutkittu myös sitä, miten väestönlaskennoissa käytetyt – etenkin rodun, etnisen taustan, kielen ja uskonnon – luokitukset toimivat erilaisissa valtiollisissa konteksteissa (esim. Bowker & Star 1999; Kertzer & Arel 2002).

Aikaisempi väestötilastoinnin tutkimus on kohdistunut globaalisti yleisempään väestönlaskennan menetelmään ja sen variaatioihin, joissa väestönlaskennan aineisto kootaan lomakkeilla

maassa-asuvilta ihmisiltä. Tutkimuskohteemme – rekisteripohjainen väestökirjanpito ja siihen pohjautuva tilastoapparaatti – eroaa tästä, kuten myöhemmin näytämme. Tässä vaiheessa ainoastaan tarkennamme ajatusta valtion ja tilaston liitosta ja sanomme, että valtio, väestökirjanpito ja tilastointi kytkeytyvät erottamattomasti yhteen. Valtiollisen tiedon muotona väestörekisterinpito kääntää valtion alueella asuvat ihmiset näkyviksi tietyillä ehdoilla yksinkertaistettuina, kategorisoituina ja yhteismitallisina valtion alamaisina yksilöinä, ja rekisteriin pohjautuva tilasto muodostaa rekisterin yksilöistä väestön ja väestöryhmiä (ks. myös Helén 2016).

Oletamme Curtisia mukaillen, että rekisteriapparaatin tuottamat yksilöt ja tilastoapparaatin tuottama väestö ovat vallitsevien valta- ja alistussuhteiden muovaamia sekä valtion vallan harjoittamisen kenttä. Rekisteröinti ja tilastointi ovat kurinalaistavia ja normalisoivia käytäntöjä, jotka pusertavat ihmisten elämän moninaisuuden juridisen ja tilastollisen logiikan läpi ja muokkaavat sosiaalisia suhteita (Curtis 2001). Väestöä on luonnehdittu myös valta/tieto-muodoksi, joka pyrkii hallitsemaan, sääntelemään ja maksimoimaan väestön potentiaalia käsittelemällä määriä sekä profiileja (Ruppert 2011, 218).

Lähestymistapamme teoreettiset juuret juontuvat Michel Foucault'n 1970-luvun lopun hallinnallisuutta ja biopolitiikkaa käsitteleviin teksteihin, joissa hän suuntasi huomion väestöön (Foucault 1991; 2010). Foucault'lle väestö on poliittis-tilastollinen käsite, jonka varassa tapahtui siirtymä suvereenista vallasta hallinnallistuneeseen hallintaan, joka muunsi valtion roolia vallankäytössä. Foucault'n teoria tarjoaa kuitenkin vähän välineitä tutkia väestön kokoonpanemisen käytäntöjä empiirisesti (Curtis 2001; 2002, myös Ruppert 2011). Niinpä otamme vaikutteita niin kutsutusta valtioletnografiasta (Mountz 2010; Sharma & Gupta 2006) tutkiaksemme byrokraattista arkea eli jo-

kapäiväistä toimintaa, jossa viranomaiset tietoa tuottaessaan toteuttavat ja tuottavat suomalaista maahanmuuttopolitiikkaa.

Valtioetnografisen lähestymistavan mukaisesti oletamme, että tarkastelussa paljastuu kilpailevia tapoja tuottaa valtiota ja sen politiikkaa. Kuten Alison Mountz on todennut: ”Päivittäisessä työssään virkamiehet kohtaavat rakenteellisia esteitä, joita he samalla pyrkivät horjuttamaan [käännös, kirjoittajat]” (Mountz 2010, xxiv). Oletamme myös, että rekisteriä ylläpitää ja tilastoväestöä tuottaa kokonainen verkosto erilaisia institutionaalisia ja yksityisiä toimijoita, kuten virkamiehiä hierarkian eri tasoilla ja eri organisaatioissa, mutta myös maahanmuuttajat itse (Loyd, Mitchelson & Burridge 2012; Mountz 2010, xxv; Nyers 2006). Koska kohteena on ulkomaalaisia koskeva tiedontuotanto, pidämme mielessämme muuttoliike- ja rajatutkimuksen huomion siittä, että valtiolliset (raja)käytännöt *erottelukoneena* hierakkisesti kategorisoivat ja tuottavat rajoja ylittäville ihmisille erilaisia identiteettejä tai statuksia (Rigo 2005).

## Etnografiaa valtion tiedontuotannon käytännöistä

Analyysimme perustuu etnografiseen tutkimuksemme. Seurasimme ulkomaalaisia koskevaa tiedonmuodostusta monipaikkaisen etnografian (Marcus 1995; Hine 2007) ja valtioletnografian (Mountz 2010; Sharma & Gupta 2006) periaatteiden mukaisesti alkaen maistraattien rekisteröintitilanteista Väestörekisterikeskuksen rekisterinpidon kautta Tilastokeskuksen tilastoinnin käytäntöihin<sup>2</sup>. Aloitimme kenttätöyämme tiedustelemalla kunkin instituution johtajilta tutkimuslupakäytännöistä. Koska osoittautui, että

2 Keräsimme aineiston osana Liikkuvat ihmiset -projektia (Koneen Säätiö 2012–2016). Riikka Homanen teki kenttätöyön maistraateissa ja Marja Alastalo Väestörekisterikeskuksessa ja Tilastokeskuksessa.

tutkimissamme valtion virastoissa ei ole mitään virallista lupamenettelyä, siirryimme johtajajason lupien jälkeen kysymään suostumusta virkamiehiltä. Kultakin osallistuneelta virkamiehellä sekä maahanmuuttajalta kysyttiin erikseen lupa. Tutkimukseemme suhtauduttiin pääasiassa erittäin hyvin, ja sitä pidettiin tärkeänä avauksena tärkeästä aiheesta.

Keräsimme aineistoa kolmessa maistraatin toimipisteessä loppuvuoden 2012 ja kevään 2014 välillä yhteensä kolmen ja puolen viikon ajan. Valitsimme kenttätöiden kohteeksi kolme maistraatin toimipistettä, koska jo ennen kenttätöiden aloittamista tiesimme ensinnä, että lainsäädäntö korostaa yksittäisten maistraattien autonomista ja itsenäistä asemaa tehtäviensä hoidossa (Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 661/2009, jatkossa VTJ-laki) ja toiseksi että maistraateilla on erilaisia tapoja rekisteröidä ulkomaalaisia (esim. Rinta-Hoiska 2010; VM 2013). Kaikki kenttätöimaistraatit sijaitsevat suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa. Toimipisteille oli yhteistä, että niiden läheisyydessä sijaitsi vastaanottokeskus ja erilaisia oppilaitoksia.

Maistraateissa kohdistimme huomion ulkomaalaisten rekisteröintityöhön laajasti ymmärrettynä: havainnoimme asiakastilanteita, tietojen tallentamista väestötietojärjestelmään ja päätöksentekoa hankalissa tilanteissa. Koska tavoitteemme oli saada käsitys koko maistraateissa asioivien ulkomaalaisten ja heidän asioinnin aiheidensa kirjosta, emme ennalta rajanneet tutkimustamme vain jostain tietyistä suunnasta tai maasta tai syystä maahan muuttaneisiin. Seuraamalla joka päiväistä arkea ja keräämällä moninaista aineistoa pystyimme tavoittamaan muun muassa sen, miten ulkomaalaisten asioita käsitellään tapauksina, jotka eivät rajoitu yksittäisiin asiakaskäynteihin. Analyysimme maistraattien ulkomaalaisten rekisteröintikäytännöistä perustuu havainnointi-, haastattelu- ja rekisteröintitilanteiden ääni-

tallenneaineistoon. Nauhoitimme yhteensä 104 asiakastilannetta, joissa hoidetaan erilaisia rekisteröintiin liittyviä asioita. Lisäksi haastattelimme 16 maistraatin virkailijaa hierarkian eri tasoilta.

Aloitimme kenttätöiden Väestörekisterikeskuksessa (VKK) ja Tilastokeskuksessa vasta, kun olimme alustavasti analysoineet ensimmäisessä maistraatissa tuotetun aineistomme. Näin kenttätöimme Väestörekisterikeskuksessa ja Tilastokeskuksessa ajoittui syksyjen 2013 ja 2015 välille. Väestörekisterikeskuksen osalta havainnointiaineisto koostuu maistraattien ulkomaalaistenrekisteröinnin ohjeistamisen sekä tähän liittyvän viranomaisyhteistyön havainnoinnista kolmena päivänä ja viiden virkamiehen haastattelusta sekä havainnoinnista kokouksissa ja yhdessä koulutustilaisuudessa. Väestörekisterikeskuksessa mahdollisuuksiamme hankkia aineistoa havainnoimalla rajoitti se, että viraston tiloissa on pääosin voimassa tietoturvalisussyistä (VTJ-laki 661/2009, 74 §) niin sanottu kovennettu valvonta, minkä vuoksi tutkijan ei ollut mahdollista päästä sen piirissä oleviin työtiloihin.

Tilastokeskuksessa kerätty aineisto koostuu väestörakenne- ja muuttoliiketilaston tekemisen havainnoinnista kolmena päivänä ja viidestä haastattelusta. Lisäksi osallistuimme kahteen väestötilastointia käsittelevään Tilastokeskuksen seminaariin. Rekisteriaineiston käsittelyn havainnointi osoittautui haasteelliseksi, koska käsittely on automatisoitua eivätkä käsittelysäännöt tule edes käsittelevälle suoraan näkyviin. Ratkaisimme tilanteen siten, että kävimme tilastontekijöiden kanssa vaihe vaiheelta läpi aineiston koneellisen muodostamisen ja muokkaamisen sääntöjä aineiston käsittelystä laadittujen dokumenttien avulla.

Kaikki haastattelut nauhoitettiin, ja ne sekä asiakastilanneäänitteet on litteroitu. Lisäksi tulkin- tamme perustuu dokumenttiaineistoon, joka

sisältää rekisteröintiä ja tilastointia ohjaavan lainsäädännön, VRK:n maistraateille antamia suosituksia, ulkomaalaisten rekisteröintilomakkeen, maistraattien paikallisia toimintaohjeita ja viranomaisselfivityksiä. Tilastoinnin osalta tähän aineistoon kuuluvat tilastoaineistojen käsittelysäännöt, tilastojen niin sanottu metadata, kuten laatu- ja menetelmäkuvaukset, sekä tilastojulkistukset.

Etnografiselle tutkimukselle on tyypillistä, että aineiston tuottaminen ja analyysi kietoutuvat toisiinsa (Hammersley & Atkinson 1995). Etnografinen tutkimustieto on aina yhteistuotettua, koska se tuotetaan etnografien vuorovaikutuksessa tutkimukseen osallistujien kanssa (Holmes & Marcus 2008). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että analyysiä toistuvasti kehystetään uudella kentältä saadulla tiedolla: meidän tapauksessamme siitä, miten ulkomaalaisia koskevat kirjaukset tehdään väestörekisteriin ja miten tätä rekisterin sisältöä muokataan, kun sen pohjalta koostetaan tilaston ulkomaalaisväestöä. Näin ollen etnografinen tieto siitä, miten asiat, kuten valtiollinen tieto maahanmuuttajista ja väestöstä, *käytännössä* tehdään, on tulosta moninaisista kentän äänistä eikä perustu vain sosiaalietiteelliseen teoriaan tai valtiolliseen viralliseen politiikkaan (ks. Mountz 2010, xxi-xxvi).

## Suomalainen väestörekisteri hyvinvointivaltion teknologiana

Suomeen asettuvat ulkomaalaiset törmäävät väestön rekisteröintijärjestelmään, joka on kehkeytynyt samanaikaisesti hyvinvointivaltion institutionalisoinnin kanssa 1960-luvulta lähtien. Hyvinvointivaltion byrokraatia edellytti ihmisten rekisteröintiä, standardointia, luettelointia ja luokittelua yksilöinä. Koska Suomessa muiden Pohjoismaiden tavoin rakennettiin universaali eli koko väestöön kohdistuva, yksilöperustainen ja usein ansioihin sidottu sosiaaliturva, sen toteuttaminen edellytti järjestelmää, joka erottaa

yksilöt toisistaan luotettavasti. Näin väestörekisteri ja henkilötunnus muotoutuivat samassa prosessissa kuin pohjoismainen hyvinvointivaltion malli. (Alastalo 2009; Kinnunen 1998.) Tästä keskitetystä väestörekisteristä on muodostunut koko yhteiskunnan toiminnalle niin välttämätön, että sitä on kutsuttu valtion perusinfrastruktuuriksi (esim. Pursiainen 1993, 206).

Väestörekisteri eli virallisesti väestötietojärjestelmä on valtakunnallinen perusrekisteri, joka sisältää tiedot henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksista ja huoneistoista sekä hallinnollisista ja muista vastaavista aluerajoista (661/2009, 3 §). Väestötietolain mukaan väestörekisteriä pidetään ”yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon sekä sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamiseen, toteuttamiseen ja turvaamiseen” (661/2009, 5 §). Väestörekisterillä on kaksi rekisterinpitäjää, maistraatit ja Väestörekisterikeskus. Molemmat kuuluvat valtionvarainministeriön hallinnonalaan: Väestörekisterikeskus suoraan ministeriön alaisena virastona ja maistraatit valtion aluehallinnon osana. Suomessa on 9 maistraattia, joilla on yhteensä 36 toimipistettä.

Väestörekisterin keskeinen ja lakiin kirjattu piirre on, että siihen tallennetut henkilötiedot ovat julkisesti luotettavia lukuun ottamatta tietoja ammatista ja postiosoitteesta tai muuta yhteystietoa (VTJ-laki 661/2009, 18 §). Tämä lainopillinen ilmaisu tarkoittaa, että viranomaiset voivat käyttää rekisteriin kirjattuja henkilötietoja yksilöä koskevassa päätöksenteossa ilman, että heillä on velvollisuutta tarkistaa niitä. Vastaavasti rekisteröidyillä yksilöillä on todistamisen taakka, jos hän haluaa muutoksen itseään koskevaan rekisterimerkintään (VTJ-laki 661/2009, 75 §). Rekisterin käyttäjät voivat näin lain nojalla pitää yksilöstä rekisteriin kirjattua tietoa faktana. Voi siis sanoa, että maistraattien tunnistamisen ja rekisteröinnin käytännöissä yksilöt koostetaan laillis-byrokraattisessa mielessä olemassa oleviksi (Caplan & Torpey

2001; Ruppert 2012). Rekisterikirjauksilla ja etenkin niiden puuttumisella on merkitystä Suomessa asuville ulkomaalaisille, koska rekisteri on käytössä käytännössä kaikkialla julkisessa hallinnossa ja hyvin laajasti myös yrityksissä. Rekisterikirjausten puuttuminen voi esimerkiksi hankaloittaa tai jopa estää esimerkiksi pankkitilin avaamisen tai puhelinliittymän tai vakuutuksen hankkimisen.

Keskitetty väestörekisteri ja henkilötunnuksen laaja käyttö julkisessa hallinnossa mahdollistivat rekisteripohjaiseen tilastointitapaan siirtymisen 1970-luvulta lähtien, koska henkilötunnus mahdollisti eri rekisterien tietosisällön yhdistämisen (Alastalo 2009). Tilastontekijöiden lisäksi sosiaali- ja terveystutkijat ovat käyttäneet rekistereitä tutkimusaineistoina jo 1970-luvulta lähtien. Väestörekisteri teki myös jo varsin varhain mahdolliseksi erilaisten satunnaisotantamenetelmien käytön tutkimuksessa. Pohjoismaita onkin kutsuttu jopa otantataivaiksi, koska niiden keskitetyt väestörekisterit sallivat otosten poimimisen monenlaisilla kriteereillä (Jowell ym. 2007).

## Rekisteröinti osana Suomeen asettumista

Suomessa syntyneet kansalaissuomalaiset ja virallisesti vakituiseksi Suomessa asuvien Suomessa syntyneet lapset kirjataan väestörekisteriin heti syntymän jälkeen, kun sairaala toimittaa Väestörekisterikeskukseen tiedon syntyneestä lapsesta. Kun henkilöllä on henkilötunnus ja rekisterihenkilöys, hänen tietonsa kirjataan rekisteriin viranomaisasiointien yhteydessä. Suomeen muuttavan ulkomaalaisen tilanne on erilainen. Maistraatti on usein Suomeen muuttaneen henkilön viranomaisreitillä toinen etappi sen jälkeen, kun hän tulosuunnasta riippuen on joko hakenut oleskelulupaa tai rekisteröinyt Euroopan unionin kansalaisen asumisoikeutensa Maahanmuuttovirastossa tai poliisissa. Pohjoismaiden kansalaisille riittää pelkkä muuttoilmoituksen teko maistraa-

tissa. Maistraatissa ulkomaalaisen muuttajan henkilötiedot kirjataan ja hänet merkitään joko tilapäiseksi tai vakituiseksi asukkaaksi kyseiseen kuntaan.

Niin sanottu *vakituinen* asuminen avaa ulkomalaiselle lähes tasa-arvoiset oikeudet ja palvelut kansalaisiin verrattuna, koska Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on asumisperustainen. Asumisen vakinaisuutta ratkotaan kahtaalla. Yhtäällä maistraateissa ja kunnissa tulkitaan asumisen vakinaisuutta eli oikeutta kotikuntaan kotikuntalain (201/1994) nojalla. Toisaalla taas Kansaneläkelaitos ratkoo niin kutsutun soveltamisalain (1573/1993) perusteella maahan muuttaneiden henkilöiden vakinaista asumista ja pääsyä Kelan järjestelmän piiriin ja oikeutta Kela-korttiin. Kotikunnan ja Kela-kortin voikin tulkita toimivan hyvinvointivaltion rajana Suomeen muuttavalle ulkomaalaiselle (Alastalo & Homanen 2015). On myös syytä huomata, että kotikuntapäätökseen vaikuttavat muiden viranomaisten tekemät ratkaisut: esimerkiksi henkilön oleskelulupastatus vaikuttaa siihen, millaiset mahdollisuudet hänellä on saada merkintä vakituudesta asumisesta (Kotikuntalaki 201/1994, kenttämuistiinpanot).

Ensikäynnillä maistraatissa rekisteröityvä henkilö täyttää nelisivuisen lomakkeen, jota kutsutaan ulkomaalaisen rekisteröinti-ilmoitukseksi (jatkossa viittaamme tähän nimellä U-lomake). Lomakkeessa kysytään nimi, syntymäaika, syntymävaltio, kansalaisuus, ammatti, äidinkieli, perhesuhteet ja asuinpaikka Suomessa. Rekisteröityjän ja myös hänen perheenjäsentensä on henkilökohtaisesti käytävä maistraatissa, jos perheenjäsenet asuvat Suomessa ja perhesuhde ja perheenjäsenet halutaan rekisteriin. Pitkään vain maistraateilla oli oikeus luoda uusi rekisterihenkilö väestörekisteriin. Tämä muuttui, kun verottaja sai oikeuden rekisteröidä rakennusalan työntekijöiden perustietoja kesäkuussa 2012. Joulukuusta 2014 alkaen ulkomaalaiset ovat voineet tehdä



rekisteröintipyyntöön hakiessaan oleskelulupaa Suomesta (VTJ-laki 145/2014, 22 §). Tällöin Maahanmuuttovirasto rekisteröi suppeat henkilötiedot väestörekisteriin, mutta vain – jos – henkilöille myönnetään oleskelulupa Suomeen. Kuitenkin edelleen vain maistraatti voi kirjata henkilön *kotikuntalaiseksi* ja rekisteröidä hänen perhesuhteensa.

## *De jure* yksilöfaktan tuottamisen käytännöt maistraateissa

Väestön tilastoinnin on nähty jakautuvan kahteen tyyppiin, *de jure*- ja *de facto*-tilastointiin sen mukaan, miten ne kiinnittävät ihmisiä paikkaan. *De jure*-malli sitoo väestöksi ne ihmiset, joilla on lain mukaan oikeus olla tietyllä alueella. *De facto*-malli taas koostaa väestöksi ihmiset, jotka käytännössä asuvat tietyllä alueella. Väestötilastointi voi olla myös yhdistelmä näistä kahdesta. (Curtis 2001, 26–27.) Curtis esimerkiksi osoittaa, että Kanadan ensimmäinen väestönlaskenta kiinnitti miehet sinne, missä heidän *de facto* voi olettaa olevan, mutta naiset isiensä ja puolisoitensa luo, missä heidän *de jure* eli lain mukaan kuului olla. Suomessa ulkomaalaisten rekisteröinnin ytimessä on *de jure*-viranomaistieto, sillä kuten seuraavaksi näytämme, rekisterimerkinnot perustuvat viranomaisten antamiin dokumentteihin ja niiden laillistuksiin<sup>3</sup>.

Maistraatin tai muun rekisteröintipyyntöön vastaanottavan viranomaisen on varmistuttava pyyntöön esittäjän henkilöllisyydestä asiakirjojen – esimerkiksi matkustusasiakirjan – ja niiden

laillistusten avulla. Perhesuhteista varmistutaan esimerkiksi syntymätodistuksella, avioliittotodistuksella, rekisteröidyn parisuhteen todistuksella ja esteettömyyden todistavalla dokumentilla (jos haluaa tiedon naimattomuudestaan rekisteriin). Jos asiakirjat ja niiden mahdolliset käännökset ja laillistukset puuttuvat, henkilön on vaikea saada tietoaan rekisteröityä väestörekisteriin. Tällöin henkilön on käytävä rekisteröitymässä maistraatissa, joka väestötietolain 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen kirjaa sen muusta asiakirjasta tai selvityksestä.

Väestötietolain 19 § tarkoittaa, että rekisteröityvän ulkomaalaisen vastuulla on esittää maistraatille selvitys syistä, joiden vuoksi asiakirjan, asiakirjan laillistamisen tai asiakirjan alkuperäa osoittavan todistuksen saaminen on hänelle mahdotonta. Lisäksi laissa lukee, että maistraatti *voi* selvityksen saatuaan tarvittaessa pyytää Maahanmuuttoviraston tai ulkoasiainministeriön lausunnon lähtömaan tilanteesta. Käytännössä pykälä koskettaa eniten EU:n ulkopuolelta lähinnä niin sanotusta globaalista etelästä tulevia turvapaikanhakijoita, joilla harvemmin on dokumentteja tai laillistuksia mukanaan. Heidän on myös kaikista vaikeinta hankkia niitä kotimaistaan, jotka ovat useimmiten poliittisesti epävakaita ja sekasortoisia paikkoja.

Vaikka pykälään vasta vuonna 2014 kirjattu menettely on lainsäätäjältä askel oikeaan suuntaan (aiemmin laki ei tietyn tulkinnan mukaan antanut armoa dokumenteista ja laillistuksista maahan saapuille), se tuo ilmi epäilyksen ilmapiiriä, joka suomalaisessa julkisessa ja viranomaiskeskustelussa ja jopa poliittisissa asiakirjoissa on vallallaan. Kyse on puhetavasta, jossa turvapaikanhakijoiden aitous aina kyseenalaistetaan (Keskinen 2013; Tapaninen 2016; vrt. Tyler 2013, 79) epäilemällä heidän sanojaan ja dokumenttejaan (jos niitä on). Maistraattien virkailijat suoraan myös kertoivat meille, että EU-maista tulevia dokumentteja pidetään maistraateissa luotettavampina kuin mo-

3 Vain laillistettu eli legalisoitu ulkomaalaisen viranomaisen laatima asiakirja saa tarkoitetun oikeusvaikutuksensa Suomessa. Laillistuksella varmistetaan se, että todistuksen antajalla on oikeus antomaassa maan lakien mukaan tällaisen todistuksen antamiseen ja että se on annettu oikeansisältöisenä ja se on pätevä asiakirja antomaassa. ([www.maistraatti.fi](http://www.maistraatti.fi).)

nien kolmansien maiden maista tulevien. Lisäksi DNA-testi, joka yhdessä kenttämaistraatissamme hyväksyttiin äiti-lapsisuhteen ”todisteeksi” rekisterimerkintää varten dokumenttien puuttuessa, hyväksyttiin vain silloin, kun sen oli teettänyt (ja maksanut) toinen viranomaistaho, käytännössä Maahanmuuttovirasto tai käräjäoikeus. Toisin sanoen valtiollisten viranomaisten laatimien dokumenttien ensisijaisuus ja viranomaisen keskinen viestintäpito asiastapauksista säilyivät edelleen keskiössä. Asiakirjakeskeisyys luonnehti laajemminkin eurooppalaista viranomaisjärjestelmää, johon muuttaja törmää pyrkiessään vakiinnuttamaan paikkansa jonkun valtion alueella (Khosravi 2013).

Kiintiöpakolaisten tiedot maistraatit kirjaavat henkilön oman ilmoituksen perusteella, kunhan tiedot ovat yhteneväisiä Maahanmuuttoviraston ylläpitämän ulkomaalaisrekisterin (UMA) kanssa.<sup>4</sup> Voi ajatella, että kiintiöpakolaisten tapauksessa henkilöllisyys ja ”todellinen” turvapaikan tarve on valtion viranomaisten silmissä virallisesti todettu jo ennen maahan tuloa, ”luotettavan viranomaistahon”, UNHCR:n toimesta.

Poikkeuksena dokumentti- ja legalisointivaatimuksille rekisteröinnissä ovat Pohjoismaat, joiden välillä on valtiosopimus, jonka mukaan Pohjoismaiden rekisterinpitäjät saavat toisiltaan tiedot muuttajista (Tanskan, Suomen... 2006). Lisäksi Suomi on solminut Viron kanssa valtiosopimuksen asiakirjojen laillistamisvaatimuksen poistamisesta. Sopimus mahdollistaa virolaisen henkilön tietojen kirjaamisen rekisteriin englanninkielisen väestörekisteriotteen perusteella. Myöskään Viron antamia englanninkielisiä

väestörekisteriasiakirjoja ei tarvitse legalisoida, vaan ne kelpaavat sellaisinaan (Valtioneuvoston asetus... 2012).

Kaikkiaan voi siis tiivistää, että maistraatin kirjaamisen käytännöt vaihtelevat tulomaan mukaan. Tämä korostuu vielä entisestään, kun ulkomaalaiset pyrkivät rekisteröitymään vakituiseksi asukkaaksi. Mahdollisuutta tähän arvioidaan maistraateissa Kotikuntalain (201/1994) 4 §:n perusteella. Kotikunnan voi saada Suomen kansalainen; henkilö, jolla on jatkuva tai pysyvä oleskelulupa Suomeen; EU-kansalainen, joka on rekisteröinyt oleskeluoikeutensa Suomessa; henkilö, joka on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on jo kotikunta Suomessa ja henkilö, jolla on voimassa vähintään yhden vuoden tilapäisen oleskelun oikeuttava lupa ja ”hänellä on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioidaan ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan”. Tätä viidettä ja käytännössä monitulkintaisinta kohtaa on laissa vielä tarkennettu vakinaisuutta osoittavien seikkojen osalta: 1) henkilö on suomalaista syntyperää, 2) hänellä on aiemmin ollut Suomessa tässä laissa tarkoitettu kotikunta, 3) hänellä on voimassa oleva työsopimus tai muu siihen rinnastettava selvitys Suomessa tehtävää vähintään kaksi vuotta kestävää työtä tai opiskelua varten tai 4) hänellä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen.

Havaintojemme mukaan kotikuntalaisuuden saaminen edellyttää muuttajalta myös oman subjektiivisen aikomuksen ilmaisemista muiden perusteiden ja niiden asiakirjatodisteiden esittämisen lisäksi. U-lomakkeessa on nimittäin kohta, johon muuttajan on täytettävä, tuleeko vakituinen asuinpaikka olemaan Suomi. Tämä aiheutti paljon hämmennystä ulkomaalaisten keskuudessa: tunteamatta viranomaislogiikkaa he tulkitsivat arkijärjen perusteella, että tässä kohdassa tarkoitetaan aikomusta jäädä Suomeen loppuelämäksi

4 Itse asiassa jo lainsäädäntö velvoittaa maistraatit (VTJ-laki 661/2009, 10§) tarkistamaan rekisteröityvän henkilön tiedot UMA:stä ja pyytämään virastolta lausunnon silloin, kun rekisteröityjän tietoja ei löydy UMA:stä tai maistraatissa ilmoitetut tiedot eroavat UMA:iin tallennetusta.



eikä vain oleskeluluvan ja sen perusteina olleiden työ-/opiskelusopimusten määrittelemäksi ajaksi. Alla olevasta aineistolainauksesta asiakastilanteesta tämä hämmennys käy hyvin esiin:

Nuori ruotsalainen mies ja hänen suomalainen naisystävänsä ovat tulleet rekisteröimään miestä. Pohjoismaalaisena mies voi viipyä Suomessa niin kauan kuin haluaa ilman erillistä oleskelulupaa ja hänen tietonsa saadaan varmistettua suoraan Ruotsin väestörekisterinpitäjältä ilman asiakirjoja. Mies täyttää U-lomaketta naisen avulla. He jäävät kummastelemaan kohtaa vakituisen asumisen aikeista. Asiasta käydään seuraava sanan vaihto:

Virkailija: Tilapäisesti vai siis ihan..?

Nainen: No ku mä, mikä ero niissä on?

V: No se kotikunta tulis tänne, jos se on vakituista se muutto.

N: Nii justiin.

V: Ja.. me lähetetään Ruotsiin tieto siitä et on muuttanu tänne.

N: Joo. Ja sitte on Suomen kansalainen?

V: Ei, kansalaisuuteen se ei vaikuta et se on vaan tää että, siis muuttanut Suomeen.

N: Muuttanut. Nii justiin. Kauanko voi tehdä sitä väliaikasta osotetta sitte vielä?

V: Jos on tarkoitus olla Suomessa yli vuosi, niin silloinhan se ei oo, me ei kattota sitä..

N: ..Et se on väliaikainen.

V: Nii. Jos sä tiedät ihan, siis näin että tulee pysyvästi olemaan täällä ja näin. Mut jos sitte katsotaan että, on tässä, menee tätä väliä ja..

N: Meil on vähän sillai että menee tätä väliä koko ajan, et välillä saattaa olla kaks kuukautta Ruotsissa ja välillä kolme kuukautta Suomessa ja, ihan.

V: Joo, eli se ois, mm.

N: Et ei olla viel tehty mitään semmosta vakinaista että, asutaanko me nyt seuraavat kymmenen vuotta täällä vai Ruotsissa, vaan nyt vähän vaan kattellaan että, mikä se tilanne on.

V: Mitenkä hän nyt itse tykkää? Mitä hän.

(Äänitalenne ja havainnot Maistraattiz)

Keskustelu jatkuu englanniksi miehen kanssa vielä useita minuutteja polveillen mahdollisesta työhausta Suomessa sen toisteleeseen, miten pariskunta reaalisesti reissaa kahden maan välillä. Virkailija ei avaa kysymystensä juridista logiikkaa missään vaiheessa, vaan inttää vain siitä, kuinka kauan mies aikoo nyt olla Suomessa. Yleensäkin viranomaiset, joiden ammatillinen itseymmärrys on lähinnä valtiollisena kirjurina toimiminen, eivät koe edes voivansa paljoa selittää tai ”päättää” tätä kohtaa muuttajille. Tämän vuoksi ei ole tavatonta, että muuttajien kirjaaminen vakinaisesti asuviksi saattaa viivästyä – jopa vuosia.

## Rekisteritiedon juridisen luotettavuuden etäinen valvonta Väestörekisterikeskuksessa

Kuten jo totesimme, Väestörekisterikeskus on toinen väestörekisteriä ylläpitävä viranomainen maistraattien ohella. Väestörekisterikeskuksen monista tehtävistä seuraavilla on merkitystä ulkomaalaisten rekisteröinnille ja siten heitä koskevan yksilötasoisien rekisteritiedon muodostumiselle ja käytölle. Väestörekisterikeskus vastaa henkilötunnuksen antamisesta (VTJ-laki 661/2009, 11 §). Se on väestörekisterin tietosisällön ”omistaja” siinä mielessä, että se päättää rekisterin tietosisällön luovuttamisesta

edelleen ja valvoo luovuttamansa tiedon käyttöä (VTJ-laki 661/2009, 4 luku). Lain mukaan Väestörekisterikeskus voi luovuttaa tietosisältöä viranomais-tehtävien hoitamiseen (29 §), tilasto- ja tutkimuskäyttöön (30 §), rahoitus- ja vakuutus toimintaan (31 §), asiakkuuden hoitoon ja markkinointiin (32 §)<sup>5</sup> sekä sukututkimukseen ja henkilömatrikkelin laatimiseen (33 §). Suomen lainsäädäntö sallii, että Väestörekisterikeskus voi yhteistyössä yrityskumpaniensa – Bisnode Marketingin, Fonectan ja Postin – kanssa tuotteistaa laajasti väestörekisterin sisältöä yritysten käyttöön. Tämän vuoksi rekisterikirjaukset ja henkilötunnus ovat merkityksellisiä Suomessa asuville ulkomaalaisille yhtä lailla julkisessa hallinnossa kuin yrityksissä asioidessa.

Näiden lakisäateisten tehtävien lisäksi Väestörekisterikeskus ohjeistaa maistraatteja ulkomaalaisten rekisteröinnissä. Tätä maistraattien rekisteröintikäytäntöjen standardoimiseen tähtävää ohjeistustyötä tekevät juristit, jotka laativat yksityiskohtaisia kirjallisia ohjeita vallitsevan lainsäädännön tulkintamiseen (esim. VRK 2012; VRK 2014). Väestörekisterikeskus järjestää myös koulutuksia rekisteröintityötä tekeville virkailijoille. Lisäksi neuvontalakimiehet vastaavat myös maistraattien lähettämiin yksittäistapauksia koskeviin kysymyksiin rekisteröintiasioissa.<sup>6</sup> Kaikki tapaamamme

5 Käytännössä tämä tarkoittaa 1) asiakasrekisterin ylläpitämisessä tarpeellisten laissa yksilöityjen tietojen luovuttamista ja 2) nimi- sekä osoite- ja muiden yhteystietojen luovuttamista suoramainontaa ja muuta suoramarkkinointia, mielipide- ja markkinointitutkimuksen tekemistä tai muuta vastaavaa toimintaa varten (VTJ-laki 661/2009, 32 §).

6 Se, että maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö perusti vuonna 2013 niin sanotun HPP-ryhmän (eli henkilö-, perhe- ja perintöoikeudelliset palvelut -prosessin kehittämisyöryhmän) standardoimaan vaihteleviksi havaittuja rekisteröimiskäytäntöjä, vähensi Väestörekisterikeskuksen neuvonnan tarvetta yksittäistapauksissa. Lisäksi juristit arvioivat, että tämä uusi yhteistyöelin saattaa vähentää myös tarvetta yleisiin ohjeistuksiin, mikäli ryhmä jatkaa ja täydentää ohjeita jatkossa.

juristit olivat hyvin tietoisia siitä, että Väestörekisterikeskuksella ei ole käskyvaltaa maistraatteihin. Tämä näkyi siinä, miten haastattelemamme juristi korosti, että maistraateille suunnatut ohjeistukset ovat ”tulkintasuosituksia, joita voidaan noudattaa tai olla noudattamatta” (VRK1).

Väestötietolakiin kirjattu rekisteritiedon julkinen luotettavuus ja sen vaaliminen osoittautuivat keskeiksi työtä ohjaaviksi periaatteiksi, suorastaan kaiken perustaksi:

K: Entäs sitten, se seikka että kaikilla väestötietojärjestelmään yksilöstä tallennetuilla tiedoilla on tää julkinen luotettavuus, niin millä kaikilla tavoilla tää asia näkyy työssäsi?

V: [tauco 14 s] No, joo.. Sehän on tavallaan semmoinen perusta. Ymmärrys siitä, että näin on, niin tavallaan se perusta joka sitten vaikuttaa, oikeastaan kaikkeen tulkintatoimintaan. Eli pyrkimyksenä on se että väestötietojärjestelmään saadaan luotettavaa tietoa, koska niillä on se julkinen luotettavuus. Eli jos jossain tilanteissa joutuu punnitsemaan sitä, että pyritäänkö saamaan luotettavaa tietoa pikkusen hankalammin vai tyydytäänkö vähemmän luotettavaan tietoon, joka ehkä asiakkaalle on helpompi, niin se vaaka kallistuu kuitenkin sen suuntaan että, tulkitaan sen vaikeimman kautta, koska on tämä julkisen luotettavuuden tietyllä tavalla vaatimus. [...] Tämä ei oo mikä tahansa rekisteri. Se on vähän semmoinen juttu. Me ollaan pidetty tästä hyvää huolta ja, me aiotaan pitää tästä jatkossakin hyvää huolta. (VRK4)

Virkamiehen mukaan luotettavuudesta pidetään kiinni, vaikka siitä koituisi hankaluuksia asiakkaalle eli tässä tapauksessa maistraateissa asioivalle ulkomaalaiselle. Hän korostaa huolenpitoa rekisteristä, ei niinkään ihmisistä, joiden tietoja siihen kirjataan. Lainopillisessa järjestyksessä luotettavuus tarkoittaa nimenomaan sen periaatteen vaalimista, että kirjaukset tehdään muiden val-

tioiden viranomaisten antamien dokumenttien *laillisen tiedon* varassa, ei henkilöiden oman ilmoituksen tai biometrisen datan nojalla.

Juristit tekevät tätä lainsäädännön tulkinta- ja ohjeistustyötä etäänkä sekä rekisteröityvistä ulkomaalaisista ja näiden asioista että maistraattien työstä. Ohjeistuksia muotoilevat ja maistraattien yksittäistapauksia koskeviin kysymyksiin vastaavat juristit eivät kohtaa muuttajia. Haastattelemamme juristi viittasi tähän ironisesti, kun kysyimme pitäisikö HPP-ryhmään kuulua maistraattien vastaanottovirkailijoita.

Sitä varmaan pitäisi kysyä maistraateilta, en osaa tuohon, kun mä itse ymmärrän sen täältä niin, että kun mehän ei nähdä, en ole nähnyt oikeeta ihmistä [...] vuoteen, enkä ole rekisteröinyt koskaan yhtään ulkomaalaista, niin en pysty ottaa kantaa niihin käytännön ongelmiin. Et meidän täytyy ainakin se oma rooli pitää selvänä, että meidän osaaminen on järjestelmissä ja prosesseissa ja sit lainsäädännössä. (VRK1)

Tästä etäisyydestä käytännön rekisteröintityöhön seurasi, että virkailijat eivät tunteneet muuttajien ja tilanteiden moninaisuutta. Lisäksi myös maistraattien menettelytavat, kuten se, että rekisteröintitilanteissa ei ole järjestettynä tulkkausta, olivat heille vieraita.

## Vakinaisen asumisen varaan rakennettu väestötilasto

Viimeinen lenkki tiedontuotannon ketjussa on Tilastokeskus, jonka väestö- ja elinolotilastoyksikkö vastaa väestötilastojen laatimisesta. Rekisterinpidon tavoin tilastointi on lainsäädännön kehystämää toimintaa. Kansallisen lainsäädännön lisäksi väestötilastointia ohjaa joukko EU-tasoisia säädöksiä (EY 862/2007, EY 763/2008, EU 519/2010 ja EU 1260/2013), joissa määritellään muun muassa väestön ja muuttoliikkeiden tilastoinnin keskeisiä

käsitteitä, kuten vakinaisesti asuva väestö ja vakinainen asuinpaikka.

Tilastontekijät arvioivat rekisteripohjaisen tilastoinnin muita tilastointitapoja luotettavammaksi myös ulkomaalaisten tilastoinnin osalta, vaikka toki he tunnustivat, että maat ovat siirtolaisuuden suhteen hyvin erilaisessa tilanteessa. Tilastontekijät ovat ylpeitä rekisteripohjaisesta tilastojärjestelmästä, jonka erityispiirre verrattuna monin tavoin samankaltaisiin Pohjoismaiden tilastojärjestelmiin on se, että tilastontekijä pystyy sijoittamaan ihmiset rakennus- ja huoneistotunnusten avulla asuntoihin.

[...] Me ollaan siitä ylpeitä että, meillä on tilasto sit valmis kun, valtaosa Suomen ihmisistä on sijoitettu johonkin asuntoon. Ja sillä lailla näitten järjestelmien täytyy olla kunnossa että, ihmisten asunnot tiedetään. [...] Tietenkin on nää laitolasukkaat, ja sitten joilla ei oo asuntoo jotka elää laivoissa tai muissa sellaisissa niin, niitä ei voi. (TK2)

Lähes jokainen rekisteriin vakinaisesti asuvaksi kirjattu ihminen on tällöin myös väestöön kuuluvana yksilönä tietystä paikassa. Tilastontekijä saa työnsä päätökseen vasta, kun tämä tavoite on saavutettu.

Väestörakenne- ja muuttoliiketilastot, joihin analysoimme kohdistuu, ovat osa Suomen virallista tilastoa (SVT)<sup>7</sup>. Väestörakennetilaston kuvauksen mukaan tilasto ”kuvaa vuoden vaihteessa Suomessa *vakinaisesti asuvia* Suomen ja ulkomaiden kansalaisia. Henkilöistä tilastoidaan mm. asuin-

7 SVT on suomalaisen tilastotiedon kannalta tärkein tiedonhakupaikka. Se ei kuitenkaan ole yksi ja sama paikka, josta voit hetkessä käydä poimimassa haluamasi tiedon. SVT on pikemminkin painetussa ja sähköisessä muodossa hajautetusti tuotettu laaja ’tilastopankki’ ilman yhteistä kaiken kattavaa hakujärjestelmää.” (Virsta, <https://www.stat.fi/virsta/thaku/04/01/>)

paikka, sukupuoli, ikä, siviilisäätty, kieli, kansalaisuus ja syntymävaltio, samoin tiedot puolisoista ja kaikista lapsista ja henkilön vanhemmista.” (SVT 2018a.) Muuttoliiketilastot puolestaan...

[...] kuvaavat henkilöiden muuttoja. Tilastoissa erotellaan Suomen aluerajojen ylittävät muutot eli siirtolaisuus sekä maassamuutot [...]. Muutoista tilastoidaan mm. muuttaneiden henkilöiden ikä, sukupuoli, siviilisäätty, äidinkieli, kansalaisuus, syntymävaltio sekä muuton tulo- ja lähtöalue. Henkilö saattaa esiintyä yhden vuoden tilastossa useampaan kertaan, koska tilastoyksikkönä on muutto. (SVT 2017.)

Kuten näistä tilastojen kuvauksista näkyy, Suomessa asuvat ulkomailla syntyneet henkilöt erottuvat tilastoissa erillisenä ryhmänä, ulkomaalaisväestönä, kun ihmisiä luokitellaan tilastossa kielen, kansalaisuuden ja syntymävaltion mukaan. Muuten heidät lasketaan tilastoväestöön syntyperäisten kansalaisten tavoin. Lisäksi Tilastokeskus otti vuonna 2012 käyttöön syntyperäluokituksen, jolla se luokittelee ihmiset suomalaistaustaisiksi tai ulkomaalaistaustaisiksi sen mukaan, missä heidän vanhempansa ovat syntyneet. Tällä kiistanalaisella luokituksella tilaston tekijät pyrkivät tavoittamaan Suomeen muuttaneiden ulkomaalaisten lapset, joita on toisinaan kutsuttu myös toisen polven muuttajiksi.<sup>8</sup>

Merkillepantavaa on, että molemmat tilastot kuvaavat *vakinaisesti* asuvaa väestöä ja heidän muuttojaan. Tämä periaate perustuu niin Euroo-

pan unionin tilastolainsäädäntöön kuin YK:n suositukseen. EU-lainsäädäntö määrittelee vakinaisen asuinpaikan seuraavasti: ”[V]akinaisella asuinpaikalla’ tarkoitetaan paikkaa, jossa henkilö yleensä viettää päivittäisen lepoaikansa, lukuun ottamatta väliaikaista poissaoloa vapaa-ajan, lomien, ystävä- ja sukulaisvierailujen, työn, terveydenhoidon tai uskonnollisten pyhiinvaellusmatkojen vuoksi” (EU 1260/2013, 2 artikla). Artikla täsmentää edelleen, että vakinaisia asukkaita ovat ”i) henkilöt, jotka ovat asuneet vakinaisessa asuinpaikassaan yhtäjaksoisesti vähintään 12 kuukauden ajan ennen viiteajankohtaa; tai ii) henkilöt, jotka ovat saapuneet vakinaiseen asuinpaikkaansa viiteajankohtaa edeltävien 12 kuukauden aikana tarkoituksenaan pysyä siellä vähintään yhden vuoden ajan” (mt.).

Tilastokeskuksessa on tulkittu, että maistraattien rekisteröintikäytännöissä käytetty vakinaisen asumisen aikaraja vastaa tätä tilastolainsäädännön vakinaisen asumisen aikarajaa. Tästä tulkinnasta seuraa, että molemmat tilastot laskevat tilastoväestöön ainoastaan sellaiset henkilöt, joille on kirjattu väestörekisteriin kotikunta, eli he ovat viranomaisten *de jure*-tiedon mukaan maassa vakinaisesti asuvia. Näin sellaiset maassa-asuvat ulkomaalaiset, jotka ovat tilapäisesti (tai eivät lainkaan) rekisteröityinä, ovat tilastoväestön ulkopuolella. Kenttätyömme aikana tilapäisesti rekisteröityjä ja siten tilastoväestön ulkopuolisia oli vuosittain hieman vaihdellen noin 24 000–30 000 henkilöä. Lisäksi Suomessa asuvat turvapaikanhakijat ovat tilastoväestön ulkopuolella jopa vuosia siihen saakka, kunnes he saavat – jos saavat – turvapaikan ja/tai oleskeluvan ja oikeuden tulla rekisteröidyiksi kotikuntaan (ks. Helminen & Keski-Petäjä 2016).

## Rekisteristä tilastoaineistoksi: datan siivoamisen ja korjaamisen käytännöt

Vaikka väestötilasto perustuu rekisteriin, rekisteriä ei voi käyttää sinällään tilaston aineistona. Pureau-

8 Luokitus määrittelee syntyperän henkilön vanhempien syntymävaltiotiedon perusteella. Tällöin suomalaistaustaisia ovat henkilöt, joiden vanhemmista vähintään toinen on syntynyt Suomessa. Ulkomaalaistaustaisia taas ovat henkilöt, joiden molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on syntynyt ulkomailla. Samoin ulkomaalaistaustaisiksi tulkitaan myös henkilöt, joiden vanhemmista kumpikaan ei ole kirjattu väestötietojärjestelmään. (SVT 2017a.)

dumme seuraavaksi Suomessa asuvia ulkomaalaisia koskevan tilastotiedonmuodostuksen kannalta rekisteriaineiston käsittelykäytäntöihin Tilastokeskuksessa. Vaikka sekä väestörakenne- että muuttoliiketilastot perustuvat väestöraketerin tietosisältöön, ne eroavat toisistaan niin aineistoiltaan kuin aineistojen käsittelytavoiltaan. Väestörakennetilasto koostetaan maassa vakinaisesti asuvaa väestöä kuvaavan aineiston pohjalta, kun taas muuttoliiketilasto muodostetaan väestönmuutosaineiston pohjalta. Väestöraketerikeskuksen järjestelmätöimittaja Tieto koostaa ja siirtää kerran vuodessa kaksi aineistoa väestörakennetilastoa varten. Ensimmäinen sisältää kaikki, joille on kirjattu joulukuun lopussa kotikunta, ja toinen taas vain tilapäisesti asuviksi rekisteröidyt ihmiset. Aineistot muutoista, syntyneistä, kuolleista ynnä muista väestönmuutoksista Tieto siirtää Tilastokeskukseen viikoittain. Nämä viikkoaineistot sisältävät vain vakinaisesti asuvien muutot, sillä tilapäisesti asuvien muutoista ei koota lainkaan aineistoa. Muuttoliiketilaston tekijät kokoavat viikkoaineistojen perusteella muuttoliiketilaston vuosiaineiston.

Kun rekisterin tietosisältö vastaanotetaan Tilastokeskuksessa, se siirtyy toiseen merkitysmaailmaan (Desrosières 2007), jossa rekisterikirjaukset lakkaavat olemasta faktoja yksilöistä ja niistä tulee väestötilastoinnin raaka-ainetta, dataa. Sekä väestörakenne- että muuttoliiketilastossa keskeinen työvaihe on aineiston tarkistaminen ja ”korjaaminen” koneellisesti (yksityiskohtaisempi kuvaus rekisteriaineiston käsittelystä Alastalo ym. 2016). Työvaiheen lähtökohta on se, että huolimatta väestötietolain lupaamasta julkisesta luotettavuudesta, rekisteriaineistossa voi olla virheitä, joiden korjaaminen parantaa aineiston tarkkuutta ja laatua. Käytetyt menettelytavat perustuvat osin tilastotieteelliseen järjelyyn, mutta osin myös kotikuotoiseen kulttuuriseen päättelyyn (Curtis 2001, 34).

Väestörakennetilaston tekijät pyrkivät löytämään automatisoiduilla tarkistuksilla aineistosta kaikki

*loogisesti* löydetävissä olevat tallennus- ja muut virheet sekä varmistumaan, että luokitukset ovat kunnossa. Tallennusvirheitä haetaan tarkistamalla muun muassa, että rekisterissä ei ole lapsia ilman tietoa huoltajasta tai vanhempia, jotka ovat lapsiaan nuorempia tai passivoituja henkilötunnuksia<sup>9</sup>. Suurin osa väestörakenneaineistosta löydetystä virheellisistä tai virheellisiksi epäillyistä tiedoista listataan ja toimitetaan Väestöraketerikeskuksen kautta maistraatteihin tarkistettavaksi ja korjattavaksi. Väestörakennetilasto toimii näin rekisterin laadunvarmistajana.

Seuraava työvaihe on korjausten eli niin sanottujen imputointien tekeminen aineistoon. Imputointi tarkoittaa sitä, että rekisterin sisältämää puuttuvaa tietoa paikataan päättelemällä tiettyjä tietoja ihmisille. Tämän korjailuvaiheen jälkeen tilastoaineisto koostuu paitsi rekisterin de jure -tiedosta, myös tilastontekijöiden kulttuuriseen päättelyyn perustuvasta aineksesta. Kun aineistoon kutoutuu myös kulttuurisesti kuviteltua ainesta, Benedict Andersonin (2007) idea väestönlaskennan *kuvitelma*staa tulee konkreettisella tavalla todeksi.

Maistraateissa opimme, että tiedot kirjataan väestötietojärjestelmään rekisteröityjän esittämien viranomaisten antamien ja laillistettujen asiakirjojen eli de jure -näytön perusteella. Jos henkilöllä ei ole näitä asiakirjoja, maistraatti ei kirjaa tietoja, vaan merkitsee kyseisen tiedon kohdalle ”ei tiedossa”. Tämän vuoksi Suomessa asuvilta ulkomaalaisilta puuttuu esimerkiksi siviilisääty-, perhesuhde- ja kansalaisuustieto-

9 Passivoitu henkilötunnus syntyy, kun esimerkiksi jonkin viranomaisasioinnin yhteydessä huomataan, että henkilö on jostain syystä rekisteröity kahteen kertaan. Seuratessamme helmikuussa 2014 väestöaineiston käsittelyä siitä löytyi vain kaksi passivoitua henkilötunnusta, kun niitä passivoidaan viitisen sataa vuodessa.

ja väestörekisteristä<sup>10</sup>. Erityisen nopeasti rekisteriaineistossa on kasvanut sellaisten ihmisten määrä, joilta puuttuu tieto siviilisäädystä. Heille tilastontekijä päättelee siviilisäädyn väestörakennetilaston laatuselosteen sanoin seuraavasti: ”Tilastoja varten heistä lapsettomat henkilöt koodattiin naimattomiksi ja jos henkilöllä oli lapsia, hänen puuttuva siviilisäätynsä muutettiin eronneeksi” (SVT 2018b). Tilaston vuosittain julkaistava laatuseloste ei kerro, kuinka monta naimatonta ja eronnutta päättely tuottaa kunakin vuonna tilastoon. Kun tämä kansallinen päättelysääntö otettiin käyttöön, siviilisäätytieto puuttui noin tuhannelta henkilöltä. Keskustellessamme päättelysäännöstä tilastontekijöiden kanssa kävi ilmi, että kyselytiedon käyttöön tottuneina heille kelpaisi siviilisäätö kirjattuna oman ilmoituksen pohjalta.

Tuhansilta rekisteröidyiltä puuttuu myös tieto äidinkielestä. Esimerkiksi vuoden 2013 lopun väestöaineistosta löytyi noin 4 000 0-vuotiasta, jolta puuttui tieto äidinkielestä. Koska kieli kirjataan väestörekisteriin oman ilmoituksen mukaan, nämä alle yksivuotiaiden puuttuvat äidinkieli kirjaukset johtuvat pääosin siitä, että lasta ei ole vielä aineiston luontihetkellä kastettu tai lapsen rekisteröintilomakkeen tietojen antamisen takaraja ei ole kulu- nut umpeen. Tilastontekijä imputoi heille saman kielen kuin heidän äideilleen on kirjattu. Lisäksi Väestörekisterikeskuksen käyttämä kielen nimiä koskeva ISO-standardi 639-1 teettää tilastontekijöillä töitä. Standardissa ovat mukana vain sellaiset kielet, joilla on virallisen kielen tai opetuskielen asema. Sen sijaan vailla koodia on joukko Afrikan ja Aasian maiden murrekieliä. Tämän vuoksi vuoden 2013 lopun väestöaineistossa noin 6000 koodattiin korjausohjelmalla rekisteriin merkityn täsmennystiedon perusteella äidinkieli.

Kaikki Suomessa asuvat ulkomaalaiset eivät tee muuttoilmoitusta maasta muuttaessaan, mikä on alkanut muodostua ongelmaksi väestökirjanpidolle ja edelleen tilastontekijöille- ja käyttäjille. Tämän vuoksi rekisterissä ja myös tilastoväestössä on ylipeittoa eli ihmisiä, jotka eivät enää asu vakinaisesti maassa. Osa näistä muuttoilmoituksen tekemättä jättäneistä kotikuntalaisiksi rekisteröidyistä henkilöistä päätyy väestörekisteriin niin sanotusti tietymättömissä oleviksi, kun heidän asuntoonsa muuttaneet kääntävät postin ja ilmoittavat, että henkilöt eivät asu enää tässä osoitteessa. Esimerkiksi vuoden 2013 aineistossa oli noin 8 000 tällaista tietymättömissä eli ilman osoitetta olevaa henkilöä. Vuoden 2014 aineistossa tietymättömissä oli jo 10 900 henkilöä. Heistä vajaa kolmasosa on Suomen kansalaisia ja suurimmalla osalla on kotikunta pääkaupunkiseudun kunnissa. Helsingin kaupungin ulkomaalaisväestöstä jopa viisi prosenttia on tietymättömissä (VRK 2013).

Koska tilaston tavoite on koostaa väestö vakinaisesti asuvista ihmisistä, tilastontekijät ovat päätyneet poistamaan näitä tietymättömissä olevia henkilöitä tilastoaineistosta. Aluksi tilastontekijät tarkistavat henkilötunnuksen avulla löytyykö tietymättömissä olevista henkilöistä elonmerkkejä muista Tilastokeskuksen käytössä olevista viranomaisrekistereistä – eli ovatko he saaneet palkka-, pääoma-, eläke- ja/tai yrittäjätuloa, työttömyyskorvausta, toimeentulotukea tai sairausvakuutuksen korvauksia. Tämän jälkeen tilastontekijä poistaa ”kirjanpidon petraamiseksi” tilastoaineistosta henkilöt, joista ei löydy näitä elonmerkkejä neljän edellisen vuoden ajalta. Esimerkiksi vuoden 2013 aineistosta poistettiin tällä menettelyllä noin 950 ja vuoden 2014 aineistosta 2 300 tietymättömissä olevaa ulkomaisten kansalaista, mikä on hieman alle prosentti ulkomailla syntyneistä. Poistettavien henkilöiden lukumäärä kasvaa joka vuosi, koska jo

10 Toki myös pitkään ulkomailla asuneilla Suomen kansalaisilla voi olla puutteita rekisteritiedoissa.



poistetut tulevat rekisteriaineiston mukana Tilastokeskukseen yhä uudelleen.<sup>11</sup>

Myös väestönmuutosaineisto tarkistetaan ja siihen tehdään korjauksia. Väestönmuutosaineiston käsittely eroaa kuitenkin väestörakenneaineiston menettelytavoista siinä, että tarkistuksissa havaituista virheistä ja epäloogisuuksista ei toimiteta Väestörekisterikeskukseen virheluettelo. Ero käsittelytavoissa johtuu siitä, että suurin osa väestönmuutosaineiston tarkistuksissa esille tulevista epäloogisuuksista johtuu esimerkiksi viiveistä muuttoilmoitusten kirjaamisessa, jolloin niissä ei varsinaisesti ole mitään korjattavaa.

Väestönmuutosaineistoon tehdään siviilisäädyn imputointeja välillisesti, kun puuttuvia tietoja haetaan aineistoon Tilastokeskuksen tietokantaan tallennetusta väestörakenneaineistosta. Tilastontekijän mukaan näin toimitaan, koska tavoite on tehdä väestörakenne- ja väestönmuutosaineistoista yhtenäiset tilastot siten, että ristiriitoja ei tule esiin<sup>12</sup>.

Siinä missä väestörakennetilasto toimii Väestörekisterikeskukselle väestörekisterin laadunvarmentajana, niin väestörakenne- ja muuttoliiketilasto toimivat toistensa varmentajina siten, että väkilukujen vuosittaisen eron ja väestönmuutos-tietojen tulisi täsmätä. Vuonna 2006 tilastojen välinen ero olisi noussut yli tuhanteen ilman korjauksia. Tämän vuoksi muuttoliiketilastossa ryhdyttiin tilastontekijän sanoin ”generoimaan maahanmuuttoa”. Käytännössä maahanmuuton generointi tarkoittaa sitä, että väestönmuuto-

saineiston tarkistusvaiheessa alettiin systemaattisesti etsiä tilanteita, joissa tulomuutto jää näkymättömiin. Tarkistukset osoittivat, että näin voi käydä esimerkiksi, kun maassa tilapäisesti asuvaksi rekisteröity ulkomaalainen saa pysyvän osoitteen eli kotikunnan. Tällaisia tapauksia löytyy noin 1700 vuodessa. Lisäksi väestönmuutosaineiston tarkistusvaiheessa muuttoaineistoon imputoidaan väestörakennetilaston poistamille tietymättömissä oleville henkilöille muuttopäivä (usein 25.12.) ja usein myös muuttomaa. Muuttoliiketilastossa kylläkin imputoidaan näitä tietymättömissä olevia henkilöitä maastamuuttoon hieman hitaammin kuin väestörakennetilasto poistaa niitä omassa käsittelyssään. Maastamuuttotilastossa tulomaa on imputoitu vuoden 2014 aineistossa viidelle prosentille muuttajista. Tämä menettelytapa ei noudata Eurostatin ohjetta, jonka mukaan muuttomaita ei saa imputoida suuria määriä. Tosin paradoksaalisesti EU:n regulaation mukaan tilastossa ei myöskään saisi olla juurikaan tuntemattomia muuttomaita.

Rekisteriaineistojen käsittelyn lopuksi henkilötunnukset korvataan keinotekoisella tunnisteella ja aineistot tallennetaan Tilastokeskuksen tietokantaan, jossa ne ovat myös muiden tilastojen käytössä. Näin väestötilaston aineistonkäsittelykäytännöt vaikuttavat tietokantaan tallennettua aineistoa käyttäviin tilastoihin, kuten perhetilastoon, joka koostetaan tästä tarkastetusta ja imputoidusta aineistosta. Käsitellystä aineistosta poimitaan myös survey-tutkimusten otokset. Tämän vuoksi rekisteriaineiston käsittelytavat vaikuttavat laajasti sekä rekisteriperustaiseen tilastoon että otantatutkimukseen.

## Tilaston ulkomaalaisväestö ja tilaston kätkemä eriarvoisuus

Tilastokeskus julkistaa vuodenvaihteen väestörakenne- ja muuttoliiketilaston vuositiedot maaliskuun huhtikuussa internetsivuillaan. Tilastot koostavat

11 Vuonna 2016 kotikuntalakiin tuli muutos, joka avaa maistraateille mahdollisuuden vuodesta 2019 alkaen poistaa kotikuntamerkitöjäsentilastoilta tietymättömissä olevia henkilöiltä, joiden asuinpaikasta tai oleskelusta Suomessa ei ole kahteen vuoteen tietoa (Laki kotikuntalain muuttamisesta 669/2016).

12 Tämä tilastojen ns. koherenssi on yksi Eurostatin tilastojen laatukriteeri.

TAULUKKO 1: Tuntematon-luokkiin kuuluvien henkilöiden lukumäärät väestörakennetilaston tietokantataulukoiden ja metadatan valossa 2007–2016

VUOSI	KANSALAISSUUS	KIELI	SYNTYMÄVALTIO	SIVIILISÄÄTY*
2008	968	185	4 508	20 600
2009	1 082	220	4 702	26 000
2010	1 327	285	4 918	31 500
2011	1 436	355	5 292	38 400
2012	1 261	424	5 728	45 000
2013	1 343	529	6 467	51 100
2014	1 460	598	7 121	56 100
2015	1 541	651	7 943	60 700
2016	1 636	770	8 555	66 800
2017	1 604	823	9 085	70 500

\*Siviilisäädyn osalta puuttuvan tiedon lukumäärät on haettu väestörakennetilaston laatuselosteista.

väestön aina vuodenvaihteen tilanteen mukaan. Tilastojulkistukset koostuvat tekstistä, muutamista valmiista taulukoista ja kuvioista sekä tietokantataulukoista. Lisäksi tilastojulkistukset on kehystetty metadatalle, joka sisältää käsitteiden määritelmät, käytetyt luokitukset sekä tilaston laatuselosteet. Julkistukset, joissa kaikki lukumäärätiedot ilmaistaan yhden ihmisen tarkkuudella, perustuvat tarkistettuun ja imputoituun aineistoon maassa vakinaisesti asuvista henkilöistä ja heidän muutostiedoistaan. Tilasto sisältää siis maistraattien kotikuntalain tulkinnan perusteella maassa vakituisesti asuviksi rekisteröidyt ihmiset ja heidän muuttonsa vähennettynä tilastontekijöiden poistamalla tietymättömissä olevilla. Viime vuosien julkistuksissa ulkomaalaisväestö on nostettu esille, koska maahanmuutto on vuosia ollut keskeinen väestönkasvun selittäjä ja väestöä muuttava tekijä.

Myös ulkomaalaisten rekisteröintitilanteessa puuttuvien dokumenttien vuoksi tai muusta syystä väestörekisteriin kirjaamatta jääneet tiedot näkyvät julkistusten tilastoväestön kuvauksessa vaihtelevasti. Kokosimme seuraavaan taulukkoon

1 tuntemattomien kansalaisuus-, kieli-, syntymävaltio- ja siviilisäätietojen lukumäärät vuosina 2008–2017.

Viimeisten kymmenen vuoden aikana erityisesti sellaisten henkilöiden, joilla siviilisäätö on jäänyt rekisteröimättä, lukumäärä on kasvanut nopeasti. Kyseinen tieto puuttui vuoden 2017 lopussa lähes joka viidenneltä (18,9 %) Suomessa asuvalta ulkomailla syntyneeltä henkilöltä. Suurin osa heistä oli muuttanut toisesta EU-maasta. Tuntematon kieli -tapausten lukumäärää tilastossa pudottaa tuhansilla se, että rekisteriaineiston käsittelyvaiheessa 0-vuotiaille imputoidaan äidin kielitieto ja korjataan väestörekisterin ISO-standardista puuttuvia kieliä.

Vaikka tilastoväestö tulisi määritelmän mukaan koostaa maassa vakinaisesti asuvista ihmisistä, tilapäisesti rekisteröityjen aineisto on rajattu tilastoinnin ulkopuolelle. Kenttätyömme aikana tilapäisesti rekisteröityjen määrä vaihteli 24 000 ja 30 000 henkilön välillä. Tilapäisesti rekisteröityjen aineiston pohjalta teettämämme tarkastelu viittaa siihen, että merkittävä osa tilapäisesti re-

kisteröidyistä näyttäisi asuvan maassa vuosikautia ilman kotikuntaa ja siten heille lain mukaan kuuluvien sosiaalisten oikeuksien sekä tiedontuotannon ulkopuolella (Alastalo & Homanen 2015).

Koska tilastokäytännöissä hierarkkisesti vähempiarvoisemmaksi ja heikkolaatuiseksi arvioitu tilapäisesti rekisteröityjen aineisto jätetään käsittelemättä, oikeudettomassa olevat tilapäisesti rekisteröidyt eivät näy tilastoväestössä eivätkä muussakaan tiedontuotannossa Tällaista väestötilastoinnin epäsymmetristä logiikkaa voi luonnehtia organisoiduksi tietämättömyydeksi (vrt. Beck 1990: organisoitu vastuuttomuus). Myös tilaston ulkomaalaisväestöön kuuluvien puuttuvien rekisteritietojen korvaaminen tilastopäätelyillä peittää näkyvistä Suomessa asuvien ulkomaalaisten eriarvoisuutta, koska esimerkiksi rekisteristä puuttuva siviilisäätykirjaus vaikuttaa ihmisten sosiaalisiin oikeuksiin ja toimintamahdollisuuksiin, kuten perhesuhteeseen perustuviin sosiaalietuuksien maksamiseen ja mahdollisuuden solmia avioliitto.

## Johtopäätöksiä: yksilöfaktaa ja väestötietoa

Olemme ajatelleet valtiollisen tiedontuotannon Curtisin tavoin laboratorioksi, jossa voimme tutkia yhteiskunnallisia suhteita (Curtis 2001). Avasimme sitä, miten viranomaiset valtiollisen tiedontuotannon käytännöissä samanaikaisesti konstituivat ja kuvaavat Suomessa asuvia ulkomaalaisia ihmisiä yksilöinä ja väestönä olemassa oleviksi ja näkyviksi (vrt. Desrosières 1998; Hacking 2002). Näytimme, että aiemmin niin tutkimuksessa kuin yhteiskunnallisessa keskustelussakin näkymättömiin jääneet rekisterinpidon ja tilastoinnin käytännöt vaikuttavat Suomessa asuvien ulkomaalaisten elämään sekä yksilö- että väestötasolla.

Väestökirjanpidon ja tilastoinnin käytännöt toimivat sekä yksilöivänä että totalisoivana tek-

nologiana. Kun rekisteriä pitävät viranomaiset – maistraatti ja Väestörekisterikeskus – luovat ulkomaalaiselle rekisterihenkilöyden, ne koostavat hänet olemassa olevaksi *tietynlaisena* rekisteriä käyttävälle julkiselle hallinnolle ja yrityksille. Rekisterifaktaksi tyypistetyillä henkilötiedoilla on paljonkin seurauksia Suomessa asuville ulkomaalaisille, koska julkinen hallinto toimii yksilöistä rekisteriin tallennetun *de jure*-tiedon varassa. Näin se, millainen rekisterihenkilöys, verifioitu rekisteri-identiteetti, ihmiselle on koostettu, vaikuttaa hänen oikeuksiinsa, asemaansa ja mahdollisuuksiinsa toimia suomalaisessa yhteiskunnassa. Rekisterin tiedot yksilöstä ja hänen perhesuhteistaan toimivat esimerkiksi sosiaalietuuksien maksamisen perusteena, mutta ne vaikuttavat myös mahdollisuuksiin avata pankkitili, hankkia vakuutus ja matkapuhelinliittymä, oikeuteen äänestää kunnallisvaaleissa, tehdä työtä ja maksaa veroja.

Näin tutkimamme väestökirjanpito toimii myös erottelevan sisällyttämisen käytäntönä, kuten kriittisen muuttoliike- ja rajatutkimuksen piirissä on käsitteellistetty ylirajaista liikkumista ja sosiaalisia oikeuksia sääteleviä järjestelmiä. Nämä järjestelmät hierarkkisesti kategorisoivat muuttajia tulosuunnan mukaan ja tuottavat heille erilaisia oikeudellisia asemia. (Esim. Könönen 2014; Mezzadra & Neilson 2012.) Rekisteriapparaatti on vuosikymmenten aikana muokkautunut tekemään kansalaissuomalaisen elämästä mukavaa ja sujuvaa. Suhteessa valtiorajoja ylittäviin ihmisiin siitä on tullut varsin näkymättömäksi jäänyt, kulloisenkin (maahanmuutto)politiikan muokkaama käytäntö, joka koostaa maassa laillisesti olevat ihmiset tyypistettyinä, usein perheettöminä.

Seuraamassamme tiedontuotannon ketjussa tilastontekijät koostavat ulkomaalaisväestön, joka on hybridi *de jure*-, *de facto*- ja kuviteltua tietoa, kuten Curtis (2001) ja Anderson (2007) ovat väestötilastointia kuvailleet. Tutkimuksemme avaa

keskustelua rekisteripohjaisesta väestötiedon muodostuksesta esittelemällä, miten pohjoismaisille hyvinvointivaltioille ominainen, rekisterimerkintöihin ja niiden muokkaukselle perustuva, väestötilastointi yhdistää hyvin omintakeisesti de jure- ja de facto tietoa. Se on de jure tietoa, koska se sisältää vain maistraatin lain tulkinnan mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat ihmiset ja tavoittaa heistä vain rekisteriin laillistettujen viranomaisdokumenttien perusteella kirjatut piirteet. Vaikka tilastoväestö muodostetaan rekisterin pohjalta, se ei koostu vain yhteenlasketusta, vaan monin tavoin tarkastetusta, siivotusta ja muokatusta rekisteridatasta.

Lisäksi tätä yksilötason rekisteriaineistoa muokataan tilastokäytännöissä kohti maassa tosiasiaa asuvaa väestöä, de facto väestöä, kun tilastontekijä poistaa rekisteriaineistosta vakinaisesti asuviksi kirjattuja mutta tietymättömissä olevia ihmisiä. Aineistojen käsittely on epäsymmetristä, sillä tilapäisesti rekisteröityjen aineisto jätetään käsittelemättä, vaikka on näyttöä siitä, että osa ulkomaalaisista on maassa tilapäisesti rekisteröityinä pidempään kuin yhden vuoden, mikä on tilastoväestöön kuulumisen raja. Koska tilastokäytännöissä käytetyillä päättelysäännöillä imputoidaan eli käytännössä keksitään (kulttuurisesti loogisesti kuviteltavissa olevan puitteissa) rekisteristä puuttuvaa tietoa, niin väitämme, että tilaston tietoon yhdistyy myös kuviteltua ainesta. Samalla tilasto peittää näkyvistä sitä, että (merkittävä) osa Suomessa asuvista ulkomaalaisista jää puuttuvien rekisterikirjausten vuoksi vaille heille laillisesti kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia.

Olemme pyrkineet horjuttamaan alussa mainitsemaamme väestönlaskennan kuvitelmaa (Anderson 2007) – jonka mukaan kaikki ovat väestö-laskennassa mukana ja jokaisella on siinä tietty paikka – näyttämällä, että tilastoväestö koostetaan vain ihmisistä, jotka asuvat rekisteriaineiston valossa vakinaisesti maassa samalla, kun tilastoväes-

tön ulkopuolelle jätetään tilapäisesti rekisteröidyt, usein muista EU-maista muuttaneet ihmiset sekä turvapaikanhakijat. He kelpaavat, tämän hetken maahanmuuttopolitiikkaa mukailen, (usein halvaksi) työvoimaksi, mutta jäävät perheineen tavalla tai toisella tässä valtiollisessa tiedossa näkymättömiksi ja vaille monia sosiaalisia oikeuksia.

## Kirjallisuus

- ALASTALO, MARJA. 2009. "Viranomaistiedosta tilastoksi – rekisteriperustaisen tilastojärjestelmän muodostaminen Suomessa." *Sociologia* 46:3, 173–189.
- ALASTALO, MARJA & RIIKKA HOMANEN. 2015. "Hyvinvointivaltion rajankäyntiä maistraatissa: Ulkomaalaisten rekisteröintikäytännöt erilaisten statusten ja valtiollisen tiedon lähteenä." *Yhteiskuntapolitiikka* 80:2, 147–159.
- ALASTALO, MARJA, RIIKKA HOMANEN, ANITTA KYNILEHTO & PEKKA RANTANEN. 2016. Maistraatin tiskiltä tilastoksi. Ulkomaalaisten rekisteröinnin ja tilastoinnin käytännöt Suomessa. Siirtolaisuusinstituutti, *Tutkimuksia A: 54*, Turku.
- ALONSO, WILLIAM & PAUL STARR (TOIM.) 1989. *The politics of numbers*. New York: Russell Sage Foundation.
- ANDERSON, BENEDICT. 2007. *Kuvitellut yhteisöt. Nationalismin alkuperän ja leviämisen tarkastelua*. Tampere: Vastapaino.
- ANDERSON, MARGO J. 1988. *The American census: A social history*. Yale University Press.
- BECK, ULRICH. 1990. *Riskiyhteiskunnan vastamyrryt: organisoitu vastuuttomuus*. Tampere: Vastapaino.
- BOWKER, GEOFFREY & SUSAN LEIGH STAR. 1999. *Sorting things out. Classification and its consequences*. Cambridge, MA: MIT press.
- CAPLAN, JANE & JOHN C. TORPEY. (TOIM.) 2001. *Documenting individual identity: The development of state practices in the modern world*. Princeton: Princeton University Press.
- CURTIS, BRUCE. 2001. *The politics of population: State formation, statistics, and the census of Canada, 1840–1875*. Toronto: University of Toronto Press.
- CURTIS, BRUCE. 2002. "Foucault on governmentality and population: The impossible discovery." *Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie*, 27:4, 505–533.
- DESROSIÈRES, ALAIN. 1998. *The politics of large numbers: A history of statistical reasoning*. Harvard: Harvard University Press.

- DESROSÈRES, ALAIN. 2007. "Surveys versus administrative records: reflections on the duality of statistical sources." *Courrier des statistique*, English series no. 13, 7–19.
- EU. 2010. Komission asetus (EU) N:o 519/2010 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 763/2008 tarkoitetun väestö- ja asuntolaskentojen koskevan tilastotietojen ja metatieto-ohjelman hyväksymisestä.
- EU. 2013. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1260/2013 Euroopan demografisista tilastoista.
- EY. 2007. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 862/2007 muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista sekä ulkomaisia työntekijöitä koskevien tilastojen laatimisesta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 311/76 kumoamisesta.
- EY. 2008. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 763/2008 väestö- ja asuntolaskennoista.
- FOUCAULT, MICHEL. 1991. "Governmentality." Teoksessa *The Foucault effect: Studies in governmentality*, toim. Graham Burchell & Colin Gordon & Peter Miller. Chicago: University of Chicago Press, 87–104.
- FOUCAULT, MICHEL. 2010. Turvallisuus, alue, väestö. Hallinnallisuuden historia. *Collegue de Francen luennot 1977–1978*. Helsinki: Tutkijaliitto.
- HACKING, IAN. 2002. *Historical ontology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- HAMMERSLEY, MARTYN & PAUL ATKINSON. 1995. *Ethnography. Principles in practice*. London & New York: Routledge.
- HELÉN, ILPO. 2016. *Elämän politiikat. Yhteiskuntatutkimus Foucault'n jälkeen*. Helsinki: Tutkijaliitto.
- HELMINEN, MARJA-LIISA & MIINA KESKI-PETÄJÄ. 2016. "Miksi turvapaikanhakijat eivät näy vielä väestötilastoissa?" *Tieto & trendit* 26.1.2016. (luettu 22.8.2017)
- HINE, CHRISTINE. 2007. "Multi-sited ethnography as a middle range methodology for contemporary STS." *Science, Technology & Human Values* 32:6, 652–671.
- HOLMES, DOUGLAS R. & GEORGE E. MARCUS. 2008. "Collaboration Today and the Re-Imagination of the Classic Scene of Fieldwork Encounter." *Collaborative Anthropologies* 1: 1, 81–101.
- JOWELL, ROGER, MAX KAASE, RORY FITZGERALD & GILLIAN EVA. 2007. "The European Social Survey as a measurement model." Teoksessa *Measuring Attitudes Cross-Nationally. Lessons from the European Social Survey*, toim. Roger Jowell & Caroline Roberts & Rory Fitzgerald & Gillian Eva. London: Sage, 1–30.
- KERTZER, DAVID I., & DOMINIQUE AREL. 2002. *Census and identity: The politics of race, ethnicity, and language in national censuses*. Cambridge University Press.
- KESKINEN, SUVI. 2014. "Antifeminism and white identity politics: Political antagonisms in radical right-wing populist and anti-immigration rhetoric in Finland." *Nordic Journal of Migration Research* 3:4, 225–232.
- KHOSRAVI, SHAHRAM. 2013. "Laiton" matkaja. *Paperittomuus ja rajojen valta*. Helsinki: Gaudeamus.
- KINNUNEN, MERJA. 1998. "Numeroidut ihmiset." Teoksessa *Faktajuttu. Tilastollisen sosiaalitutkimuksen käytännöt*, toim. Seppo Paananen & Anneli Junnto & Hannele Sauli. Tampere: Vastapaino, 117–134.
- KOTIKUNTALAKI 1994/201 (http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940201).
- KÖNÖNEN, JUUKA. 2014. Tilapäinen elämä, joustava työ. Rajat maahanmuuton ja työvoiman prekarisaation mekanismina. *Dissertations in Social Sciences and Business Studies* 93, University of Eastern Finland.
- LAKI VERONUMEROSTA JA RAKENNUSALAN VERONUMEROREKISTERISTÄ 1231/2011 (http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20111231).
- LAKI VÄESTÖTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ JA VÄESTÖREKISTERIKESKUKSEN VARMENNEPALVELUISTA 661/2009 (http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090661).
- LAKI VÄESTÖTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ JA VÄESTÖREKISTERIKESKUKSEN VARMENNEPALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA 145/2014 (http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140145).
- LOYD, JENNA M., MATT MITCHELSON & ANDREW BURRIDGE. 2012. "Introduction. Borders, Prisons, and Abolitionist Visions." Teoksessa *Beyond Walls and Cages. Prisons, Borders, and global Crisis*, toim. Jenna Loyd & Matt Mitchelson & Andrew Burrige. London: The University of Georgia Press, 1–18.
- MARCUS, G. E.. 1995. "Ethnography in/of the world system: The emergence of multi-sited ethnography." *Annual review of anthropology* 24, 95–117.

- MEZZADRA, SANDRO & BRETT NEILSON. 2012. "Between inclusion and exclusion: on the topology of global borders." *Theory, Culture & Society* 29: 4/5, 58–75.
- MOUNTZ, ALISON. 2010. *Seeking Asylum. Human Smuggling and Bureaucracy at the Borders*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press.
- NYERS, PETER. 2006. "Forms of irregular citizenship." Teoksessa *The Contested Politics of Mobility. Borderzones and Irregularity*, toim. Squire, Vicky. London: Routledge, 184–198.
- PURSIAINEN, KAUKO. 1993. "Valtionhallinnon tietojenkäsittelyn alkuvaiheita." Teoksessa *Tietotekniikan alkuvuodet Suomessa* toim. Martti Tienari. Helsinki: Akt-kustannus, 205–242.
- RIGO, ENRICA. 2005. "Citizenship at Europe's Borders: Some Reflections on the Postcolonial Condition of Europe in the Context of EU Enlargement." *Citizenship Studies* 9:1, 3–22.
- RINTA-HOISKA, MAIJA. 2010. *Selvitys tilapäisen oleskeluluvan nojalla Suomessa oleskelevien kotikunnan määrääytymisestä*. Helsinki: Helsingin kaupungin maahanmuutto-osasto.
- RUOTSALAINEN, KAIJA. 2009. "Ulkomaalaisten tilapäisen työnteon tilastointi on hajanaista ja PUUTTEELLISTA." *Hyvinvointikatsaus* 3/2009.
- RUPPERT, EVELYN. 2008. "'I is; therefore I am': The Census as Practice of Double Identification." *Sociological Research Online* 13:4 (<http://www.socresonline.org.uk/13/4/6.html>, luettu 23.8.2017).
- RUPPERT, EVELYN. 2011. "Population objects: Interpassive subjects." *Sociology* 45:2, 218–233.
- RUPPERT, EVELYN. 2012. "Seeing population." Teoksessa *Routledge Handbook of Surveillance Studies*, toim. Kirstie Ball & David Lyon & Kevin D. Haggerty. London: Routledge, 209–216.
- SHARMA, ARADHANA & AKHIL GUPTA. 2006. *The anthropology of the state: a reader*. Malden: Blackwell.
- SÆTNAN, ANN RUDINOW & HEIDI MORK LOMELL; SVEIN OTTAR HAMMER. 2011. (toim.) *The Mutual Construction of Statistics and Society*. New York: Routledge.
- SORAINEN, OLLI. 2012. "Työperusteinen maahanmuutto ja työluopajärjestelmä Suomessa." *Oikeus* 41:2, 244–256.
- SVT 2017. Suomen virallinen tilasto. Muuttoliike [verkkojulkaisu]. Helsinki: Tilastokeskus (<http://www.stat.fi/til/muutl/index.html>, luettu: 22.8.2017).
- SVT 2018a. Suomen virallinen tilasto. Väestörakenne [verkkojulkaisu]. Tilastokeskus, Helsinki. ([http://www.stat.fi/til/vaerak/2016/vaerak\\_2016\\_2017-03-29\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/vaerak/2016/vaerak_2016_2017-03-29_tie_001_fi.html), luettu 9.5.2018).
- SVT 2018b. Suomen virallinen tilasto. Laatuseloste: Väestörakenne 2016. Helsinki: Tilastokeskus ([http://www.stat.fi/til/vaerak/2016/vaerak\\_2016\\_2017-03-29\\_laa\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/vaerak/2016/vaerak_2016_2017-03-29_laa_001_fi.html), luettu: 9.5.2018).
- TAPANINEN, ANNA-MARIA. 2016. "Perheiteet geeneissä: DNA-tutkimus perheenyhdistämisessä." Teoksessa *Perheenyhdistäminen. Kuka saa perheen Suomeen, kuka ei ja miksi?* Toim. Outi Fingerroos & Anna-Maria Tapaninen & Marja Tiilikainen. Tampere: Vastapaino, 137–159.
- TANSKAN, SUOMEN, ISLANNIN, NORJAN JA RUOTSIN VÄLINEN VÄESTÖN REKISTERÖINTIÄ KOSKEVA SOPIMUS 96/2006. ([http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2006/20060096/20060096\\_2](http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2006/20060096/20060096_2)).
- TILASTOLAKI 280/2004 (<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040280#L2P4>).
- TYLER, IMOGEN. 2013. *Revolt Subjects. Social Abjection and Resistance in Neoliberal Britain*. London: Zed Books.
- VALTIONEUUVOSTON ASETUS väestörekisteriasiakirjojen laillistamisvaatimuksen poistamisesta: Viron kanssa tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta 37/2012. (<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2012/20120037>)
- VM 2013. *Ulkomaalaisten rekisteröinti väestötietojärjestelmään*. Valtiovarainministeriö kunta- ja aluehallinto-osaston julkaisematon selvitys. VM/1861/03.01.00/2012.
- VRK 2012b. *Ulkomaalaisten rekisteröinti väestötietojärjestelmään*. 24.8.2012.
- VRK 2014. Ohje henkilötietojen tallentamisesta väestötietojärjestelmään ulkomaalaislupa-asian yhteydessä. 31.10.2014.