

Janne Pekkola

RAJATARKASTUSOHJE KOTKAN TULLITOIMIPAIKALLE

Opinnäytetyö
Liiketalouden tradenomi,
julkishallinto ja juridiikka

2019



**Kaakkois-Suomen
ammattikorkeakoulu**

Tekijä/Tekijät	Tutkinto	Aika
Janne Pekkola	Tradenomi (AMK)	Tammikuu 2020
Opinnäytetyön nimi		55 sivua 15 liitesivua
Rajatarkastusohje Kotkan tullitoimipaikalle		
Toimeksiantaja		
Tulli		
Ohjaaja		
Lehtori Päivi Ollila, Tullipäällikkö Anna-Liisa Mäkelä		
Tiivistelmä		
<p>Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli tehdä rajatarkastusohje Kotkan tullitoimipaikalle. Opinnäytetyössä pyrittiin riittävän laajasti tutkimaan aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä ja löytämään hyödyllisiä linkkejä tutkimuksen tuotteena valmistuvaan rajatarkastusohjeeseen.</p> <p>Rajatarkastusta säätelevää lainsäädäntöä on runsaasti saatavilla. EU:n (Schengenin) tasolla on säädetty rajatarkastukseen liittyvät pääasiat ja kansalliset lait täydentävät niitä. Toimivaltainen viranomaisen verkkosivuilla on myös ohjeistettu toisaalta rajatarkastusten suorittajia ja toisaalta annettu ohjeita matkustajille ja muille rajatarkastukseen mahdollisesti joutuville. Tässä opinnäytetyössä selvitettiin tarkasti, mitä rajatarkastuksen tekeminen pitää sisällään ja kuinka rajatarkastus sekä rajavalvonta tulee oikeaoppisesti suorittaa.</p> <p>Tutkimus on toiminnallinen opinnäytetyö, johon on saatu kvalitatiivinen aspekti rajatarkastuksia tekevien tullitarkastajien haastattelujen myötä. Haastattelujen tarkoituksena oli kartoittaa nykyisen rajatarkastusprosessin kulku satamassa toimivassa Tullissa sekä löytää asioita, joita ohjeessa tulisi erityisesti käsitellä. Tutkimuksen tavoitteena oli tehdä kattava ohje rajatarkastuksessa tarvittavien lakien löytämiseen ja järjestelmien käyttöön.</p> <p>Työn lopputuloksena valmistui käsikirjatyypinen ohje, jota voidaan käyttää eräänlaisena perehdytysoppaana. Tutkimuksen perusteella laadittiin ohje, jota seuraamalla myös uusi työntekijä pystyy tekemään rajatarkastuksen itsenäisesti. Ohje toimii myös muistin tukena kokeneemmalle tullitarkastajalle. Ohjeessa on käyty läpi rajatarkastuksen vaiheet sekä tärkein aiheeseen liittyvä lainsäädäntö. Aiheeseen liittyvät käsitteet ja asiakirjat on myös käyty läpi. Myös laitteistojen ja yleisimpien rekistereiden ja ohjelmien käyttöön sekä työturvallisuusasioihin on annettu ohjeita. Varsinaista ohjetta ei ole liitteenä, koska sen sisältönä on yksinomaan Tullin käyttöön tarkoitettua tietoa.</p>		
Asiasanat		
rajatarkastus, ohje, Tulli, satama, viisumi		

Author (authors)	Degree	Time
Janne Pekkola	Bachelor of Business Administration	January 2020
Thesis title		
Border control guide for Kotka Customs		55 pages 15 pages of appendices
Commissioned by		
Finnish Customs		
Supervisor		
Lecturer Päivi Ollila, Chief Inspector Anna-Liisa Mäkelä		
Abstract		
<p>The aim of this thesis was to study the related legislation extensively and to find useful links in order to provide a border control guide for the Finnish Customs in Kotka.</p> <p>There is a great deal of legislation on border control procedures available. At the EU (Schengen) level, the main issues related to border control are laid down and complemented by national laws. The websites of the competent authorities also provide guidance to border control officers on the one hand and to travelers and others who cross the border on the other. This research explored in depth what border control entails and how border control should be properly executed.</p> <p>The study is a functional thesis with a qualitative aspect through interviews with customs officers who are carrying out border inspections. The purpose of the interviews was to survey the current border control process at Customs in a port and to identify specific issues that should be addressed in the guide. The aim of the study was to provide a comprehensive guide for finding the laws and systems needed for border control.</p> <p>The result of this thesis was a manual-type instruction that can be used as an orientation guide. On the basis of the study, a manual was prepared for the border inspectors and with this manual also a new customs officer should be able to carry out a border inspection independently. The guide also serves as a checklist for a more experienced customs inspector. All the stages of border control and the most relevant legislation have been studied while making this thesis. Related concepts and documents have also been listed. Instructions for the use of common registries and programs as well as occupational safety issues are also provided. The actual guide is not enclosed as it contains information intended solely for Customs use.</p>		
Keywords		
border control, guide, Customs, port, visa		

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	7
1.1	Tutkimuksen lähtötilanne.....	7
1.2	Opinnäytetyön tavoite, tarkoitus ja rajaaminen.....	8
1.3	Tutkimusasetelma	9
1.4	Tutkimusmenetelmät	10
2	TULLIN ESITTELY	11
2.1	Tullin tehtävät.....	13
2.2	Tullin arvot ja strategiat	15
3	RAJATARKASTUKSEN PERUSKÄSITTEITÄ	16
3.1	EU- ja Schengen-alue	17
3.2	Rajavalvonta ja rajatarkastukset.....	17
3.3	Rajanylityspaikat	20
4	RAJATARKASTUKSIA SÄÄTELEVÄ LAINSÄÄDÄNTÖ	22
4.1	Suomen perustuslaki ja henkilön perusoikeudet	23
4.2	Tullilaki ja rajavartiolaitos	23
4.3	Virallisiin matkustusasiakirjoihin liittyvät määräykset.....	26
4.4	Viisumi- ja oleskelulupasäädökset.....	29
4.5	Ulkomaalaislain säädökset.....	33
4.6	Schengenin rajasäännöstö ja rajavalvonta.....	35
4.7	Rajavartijan käsikirja	38
4.8	Viranomaisyhteistyö rajatarkastuksissa.....	39
5	PRODUKTIN TEKEMISEN VAIHEET	41
5.1	Työpäiväkirja	42
5.2	Haastattelut	43
5.3	Ohjeen testaaminen	46
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA.....	46

LÄHTEET	49
KUVALUETTELO	55

LIITTEET

- Liite 1. Rajatarkastajien haastattelukysymykset
- Liite 2. Kysymykset rajatarkastusohjeen testaajille
- Liite 3. Työpäiväkirja

SELITYSLUETTELO

CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora on kansainvälinen sopimus, jolla rajoitetaan uhanalaisten eläin- ja kasvilajien kansainvälistä kauppaa
EdisonTD	järjestelmä, josta passit ja muut matkustusasiakirjat löytyvät asiakirjatyyppin mukaan maakohtaisesti
ETA	Euroopan talousalue
PRADO	sivusto on EU:n jäsenvaltioiden ylläpitämä aitojen henkilö- ja matkustusasiakirjojen julkinen online-hakemisto
SCHENGEN	Schengenin sopimusta soveltavat valtiot muodostavat niin sanotun Schengen-alueen, jolla on yhtenäinen rajavalvonta ja alueen sisärajoilla ei ulkorajojen tavoin suoriteta järjestelmällisiä tarkastuksia
SIS	Schengen Information System (Schengen-tietojärjestelmä) on rekisteri, jonka avulla viranomaiset voivat välittää ilmoituksia etsintäkuulutetuista tai kadonneista ihmisistä ja esineistä
STUK	Säteilyturvakeskus
SUVI	Suomen viisumijärjestelmä
TRAFICOM	Liikenne- ja viestintävirasto
VIS	Visa Information System on Schengen-alueen maiden yhteinen viisumitietojärjestelmä

1 JOHDANTO

Jokainen Euroopan unionin ulkopuolelle matkustanut henkilö on ollut rajatarkastuksessa. Tutkimuksen aihe koskettaa siis suurinta osaa kansalaisista. Rajatarkastukset ovat mielenkiintoinen osa Tullin laajaa valvonnan tehtäväkenttää ja muodostavat suuren osan myös Kotkan tullin valvontahenkilöstön työtehtävistä. Rajatarkastusohjeen valinta tutkimusaiheeksi tuntui täten luonnolliselta jo pitkään rajatarkastuksia tehneelle tullilaiselle. Rajatarkastuksiin liittyy runsaasti ohjeita, mutta varsinaista vaihe vaiheelta etenevää käytännön ohjetta rahtisatamissa toimiville rajatarkastajille ei Tullilta löydy.

Rajavartijat valvovat rajanylitysliikennettä Euroopan unionin ulkorajoilla tarkastuksin (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, 8. artikla). VNA 2/2019 10 §:n mukaan poliisi hoitaa Hallin, Jyväskylän, Kuopion ja Tampere-Pirkkalan lentokenttien rajatarkastukset. Poliisin rajatarkastusoikeus puolestaan perustuu poliisilain (872/2011) 2. luvun 21. pykälän 1. momenttiin.

Tulli ja Rajavartiolaitos ovat aina tehneet yhteistoimintaa varsinkin itärajan rajanylityspaikoilla. Tullilain (29.4.2016/304) 31 §:ään perustuen myös tullimiehellä on oikeus toimittaa rajatarkastuksia. Tulli suorittaa rajatarkastuksia mm. suurimmissa satamissa, joissa rajavartiolaitoksella ei ole vakituista miehitystä (VNA 19.10.2006/901). Tulli hoitaa normaalisti Rajavartiolaitoksen tehtäviin kuuluvat raskaan liikenteen kuljettajien rajatarkastukset myös Vaalimaan, Nuijamaan ja Imatran rajanylityspaikoilla Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyön puitteissa. (Valtiovarainministeriö 2014.)

1.1 Tutkimuksen lähtötilanne

Teoriapohjan luomisen lähtökohdat olivat hyvät, koska työn aiheena olevaan rajatarkastukseen prosessina liittyy paljon lakeja ja erilaista kirjallista materiaalia. Aineistoa on kuitenkin tarjolla hyvin monessa eri paikassa ja tarkoituksena onkin saada kaikki opinnäytetyön aiheeseen olennaisesti liittyvä saamaan, helposti saatavilla olevaan paikkaan. Tutkimuksen tavoitteena on myös kertoa Tullin tärkeästä roolista rajavalvonnassa ja rajatarkastusten tekemisessä.

Tulli ja Rajavartiolaitos tekevät tiivistä yhteistyötä rajavalvonnassa. Hyvä esimerkki yhteistyön laajuudesta on, että Rajavartiolaitos kouluttaa myös rajatarkastuksia tekevät tullilaiset raja- ja merivartiokoululla Imatralla. Koulutukseen kuuluu myös työharjoittelua Rajavartiolaitoksen passintarkastuspisteillä Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Rajatarkastuskoulutus onkin parantanut tullilaisien osaamista rajatarkastusasioissa huomattavasti ja helpottanut yhteistyötä ja yhteydenottoa viranomaisten välillä.

1.2 Opinnäytetyön tavoite, tarkoitus ja rajaaminen

Tutkimuksen tarkoitus on koostaa aiheeseen liittyvästä teoriasta olennaisimmat kohdat ja ottaa huomioon rajatarkastuksen tekemisessä huomioitavat asiat. Pää tavoitteena on lisäksi tehdä helppokäyttöinen kirjallinen ohje eli opinnäytetyön varsinainen tuotos rajatarkastuksen eri vaiheisiin. Seikkaperäinen ohje helpottaa varsinkin uuden työntekijän työtä ja vahvistaa kokoneemankin henkilöstön toimintavarmuutta tarkastustilanteessa.

Kirjallisen ohjeen tekemiseen päädyttiin siitä syystä, että sellainen on helpoin pitää saatavilla vaihtuvilla tarkastuspaikoilla ja -olosuhteissa. Rajatarkastustilanteissa joudutaan usein puuttumaan henkilön perusoikeuksiin, jotka löytyvät Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 2. luvusta. Kun henkilöstön rajatarkastusosaaminen kehittyy ohjeistuksen myötä, myös asiakkaan oikeusturva tarkastuksessa toteutuu paremmin.

Rajatarkastusohjeen on tarkoitus auttaa työntekijää Tullin arvojen ja strategioiden mukaisen rajatarkastuksen suorittamisessa. Ohjeessa pyritään ohjaamaan rajatarkastustoimintaa siten, että tarkastus on kaikilta vaiheiltaan tullin arvojen mukainen. Ohjeesta pyritään tekemään myös sellainen, että Tullilaitoksen yhteistyössä henkilöstön kanssa määritellyt strategiat otetaan huomioon tarkastustilanteessa. Ohjeen avulla työnantajan vaatimukset valvonnan tehokkuuden ja tuloksellisuuden osalta toivottavasti paranevat.

Tutkimuksessa halutaan myös kehittää rajatarkastusprosessin tehokkuutta. Kun tarkastusnopeus ja -varmuus kasvavat, tarkastuksiin käytettävät resurssit voidaan hyödyntää tehokkaammin. Tarkoitus on myös mahdollistaa rajatarkastusten tekeminen itsenäisesti ilman avun kysymistä muualta, esimerkiksi

Rajavartiolaitokselta. Arvot ja strategiat käydään tarkemmin läpi itse tutkimusosassa luvussa 2.2 ja niihin liittyviä kysymyksiä löytyy myös ohjetta varten tehdyissä haastatteluissa.

Tutkimusaiheen valintaan vaikutti luonnollisesti se, että opinnäytetyön tekijä toimii myös rajatarkastustehtävissä päivittäin. Aiheen tarkempi rajaaminen tosin oli haasteellista, koska Tullissa tehtävissä rajatarkastuksissa on toimipaikkojen välillä jonkin verran eroja. Joidenkin tullitoimipaikkojen läheisyydessä ei ole Rajavartiolaitoksen miehitystä ollenkaan, kun taas esimerkiksi itärajalla viranomaiset työskentelevät yleensä saman katon alla. Vilka ja Airaksinen (2003, 27) toteavat, että tutkijan tulee pohtia idean rajaamista tarkoin, jotta voi selvittää itselleen, millaisen käytännön ongelman ratkaisua hakee ja etenkin mikä merkitys ongelmanratkaisulla on kohderyhmälle.

Aiheen laajuuden vuoksi itse ohjeessa keskitytään käsittelemään rahtisataman alusliikenteeseen liittyviä satamassa tehtäviä rajatarkastuksia. Ohjeistus pätee kuitenkin suurelta osin myös maarajoilla tehtäviin, tullin toimivaltaan kuuluviin rajatarkastuksiin, koska kaikissa rajatarkastuksissa sovelletaan samaa lainsäädäntöä. Kohderyhmänä ohjeelle tulee olemaan lähinnä **Kymen liikkuva ryhmä**, joka toimii Kotkan tullin valvonta-alueella (Tullin organisaatio ja tehtävät on esitelty tarkemmin luvussa 2). Rajatarkastukset ovat Tullissa liikkuvien ryhmien avainsuoritteita ja muodostavat suuren osan ryhmän tehtävistä.

1.3 Tutkimusasetelma

Kananen (2015, 28-29) kehottaa keskittymään tutkittavaan yksikköön tai ilmiöön liittyvään ongelmaan. Tutkimusongelma on usein hyödyllistä muuttaa tutkimuskysymyksiä, koska se helpottaa työskentelyä. Tutkimuksissa tuotetaan tutkimuksen kohteena olevaan ongelmaan ratkaisu tai ymmärrys, mutta tutkija ei ryhdy käytännön työhön mahdollisen ongelman poistamiseksi. Tutkimusta tehtäessä ei tästä syystä pyritä varsinaisesti poistamaan mahdollisia rajatarkastusprosessissa olevia ongelmia. Itse produktissa eli rajatarkastusohjeessa havaittuihin ongelmiin pyritään panostamaan erityisesti ja löydetty ongelmakohdat on tarkoitus käydä läpi ja korjata niitä mahdollisuuksien mukaan.

Varsinaista tutkimuskysymystä ei tässä toiminnallisessa opinnäytetyössä ole. Tutkimuksen päätavoite onkin luonnollisesti produktin tekemiseen panostaminen ja siitä pyritään luomaan mahdollisimman hyödyllinen kohderyhmälle. Ohjeen avulla pyritään ottamaan myös työsuojelliset näkökohdat huomioon entistä paremmin.

Rajavartiolaitoksen ohjeistuksia rajatarkastuksiin ei voi suoraan hyödyntää Tullin tekemissä tarkastuksissa. Rahtialusten miehistön ja matkustajien rajatarkastukset sekä itäisillä maarajoilla raskaan liikenteen henkilökunnan rajatarkastukset kuuluvat pääsääntöisesti Tullille. Rajavartiolaitos puolestaan vastaa matkustajaliikenteeseen ja -aluksiin kohdistuvista tarkastuksista.

1.4 Tutkimusmenetelmät

Tämä tutkimus on tyypiltään toiminnallinen opinnäytetyö. Toiminnallisissa opinnäytetöissä ei ole välttämätöntä käyttää tutkimuksellisia menetelmiä. Jos toiminnalliseen opinnäytetyöhön yhdistetään tutkimuksellinen selvitys, työn laajuus saattaa kasvaa liikaa, jolloin se ei enää vastaa opinnäytetyöhön tarkoitettujen opintoviikkojen sallimaa laajuutta. (Vilka & Airaksinen 2003, 56.)

Tutkimustulosten luotettavuuden lisäämiseksi ja useamman näkökulman saamiseksi aiheeseen päätettiin kuitenkin tehdä muutama haastattelu ja näin opinnäytetyöstä tuli myös kvalitatiivinen tutkimus. Haastatteluilla varmistettiin, ettei tutkimus ole pelkästään tutkijan omien kokemusten ja työmenetelmien perusteella tehty. Tietoperusta on tehty kvalitatiivisella tutkimusmenetelmällä, jossa on käytetty vain sekundääriaineistoa.

Näissä lähinnä nykyisten toimintatapojen tarkempaan selvittelyyn liittyvissä haastatteluissa kysyttiin muutamalta kokeneelta tullitarkastajalta osa-alueita, joissa on ongelmia tai joissa on esiintynyt jonkinlaisia kehittämistarpeita. Eräänlaisena ongelmana rajatarkastuksen tekemisessä on aiemmin ollut poimia lukuisista ohjeistuksista ja määräyksistä olennaiset, jotta tarkastus saadaan tehtyä parhaalla mahdollisella tavalla käytettävissä oleviin resursseihin nähden. Kysymysten ja haastateltavien valintaa on perusteltu tarkemmin luvussa 5.2.

Kanasen (2015, 30) mukaan lukijan tulee voida luottaa valitun aineiston lähteisiin ja niistä johdettuihin tutkimustuloksiin. Ei riitä, että opinnäytetyön johtopäätöksissä ja pohdinnassa käsitellään jälkikäteen tutkimustulosten luotettavuutta. Jo suunnitteluvaiheessa on pyrittävä minimoimaan luotettavuusriskit ja saamaan uskottavia tutkimustuloksia. Tutkimuksen luotettavuuden varmistamiseksi lähteitä onkin pyritty tarkastelemaan mahdollisimman kriittisesti ja tavoitteena oli etsiä rajatarkastukseen liittyvästä aineistosta juuri nimenomaan Tullin toimintaan liittyviä asioita. Lähteissä onkin paljon eri lakeja ja valtion virastojen sivuja sekä ohjeita. Niitä analysoimalla on pyritty pitämään teoria-aineisto ja lähteet mahdollisimman luotettavina ja ajantasaisina.

2 TULLIN ESITTELY

Tulli on Suomen valtion vanhimpia viranomaisia. Tullimaksuja on kannettu jo keskiajalla. Suomen oman tullilaitoksen voidaan katsoa olevan perustettu 18.2.1812 Suomen Venäjään liittämisen jälkeen, koska Suomesta tuli oma tullialueensa ja maiden välille päätettiin jäävän tulliraja. Alkuaikoina tulli oli jaettu meritulliksi ja maatulliksi valvottavan alueen mukaan. (Tulli 2017a.)

Suomen itsenäistyessä 6.12.1917 tärkeä etu olivat vakiintuneet tullirajat ja tullilaitos. Itsenäisen Suomen valtionaloudelle tulleilla oli huomattava merkitys. Tulli hoiti aluksi myös koko rajavalvonnan. Tullin asema merialueiden valvonnan päätoimijana päättyi vuonna 1930, kun perustettiin sisäministeriön alainen merivartiolaitos ja Tullin tuolloiseksi päätehtäväksi jäi veronkanto. (Tulli 2017a.)

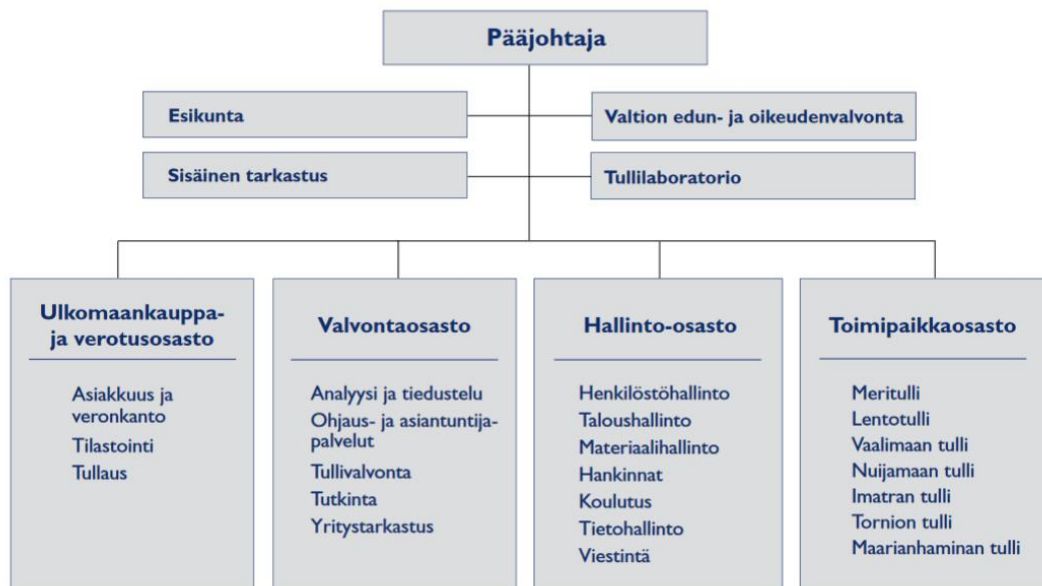
Rajavartiolaitoksen perustamispäivänä pidetään maaliskuun 21. päivää 1919. Aluksi tehtävänä oli itärajan vartiointin järjestäminen. Talvi- ja jatkosotien jälkeen merivartiolaitos yhdistettiin rajavartiolaitokseen ja rajojen vartiointi tuli kokonaisuudessaan Rajavartiolaitoksen vastuulle. (Rajavartiolaitos 2019a.)

Tullin organisaatio on viime vuosina ollut jatkuvassa muutoksessa. Sähköisten palveluiden käyttöön siirrytään asteittain ja useita asiakaspalvelupisteitä ympäri Suomea on lakkautettu. Tullin henkilöstön määrä oli vuoden 2018 lopussa yhteensä 1876 henkilöä ja organisaatio on jaettu 4 eri pääosastoon. Osastot ovat Ulkomaankauppa- ja verotusosasto, Valvontaosasto, Hallinto-osasto ja

Toimipaikkaosasto. (Tulli 2019a, 5.)

Kotkan tullitoimipaikan henkilöstö muodostuu lähinnä Kymen liikkuvan ryhmän sekä tullauskeskuksen asiakaspalveluhenkilöstöstä, joiden tehtävät on käyty tarkemmin läpi luvussa 2.1. Kotkan tullin valvonta-alue käsittää Hamina-Kotkan-sataman osien (Mussalo, Hamina, Hietanen, Hietanen Etelä, Kantasatama, Sunila ja Halla) lisäksi Loviisan sekä Kouvolan alueet.

Tullin operatiivinen organisaatio on jaettu neljään pääosastoon. Yksiköiden ja johtotehtävissäkin toimivien henkilöiden määrää on vähennetty jonkin verran viime vuosina. Tullin eri osastot ja niihin kuuluvat alaosastot on lueteltu tarkemmin Tullin organisaatiokaaviossa (Kuva 1).



Kuva 1. Tullin organisaatiokaavio 1.5.2019 (Tulli 2019b)

Toimipaikkaosastossa on seitsemän ns. paikallisesti toimivaa Tullia. Kotkan tulli yhdistettiin 1.5.2019 Vaalimaan tulliin, jolloin Kotkasta tuli Vaalimaan tullin alainen tullitoimipaikka. Myös Länsirannikon liikkuvat ryhmät Turussa, Porissa, Kokkolassa, Tampereella sekä Satakunnan liikkuva ryhmä yhdistettiin Helsingin tulliin ja näin muodostui Meritulli. Yhdistämisen jälkeen toimipaikkaosastossa on seitsemän tulliyksikköä, joissa työskentelee lähes puolet tullin henkilöstöstä (Tulli 2019a, 6). Muiden osastojen toiminta on valtakunnallista ja henkilöstöä on töissä useilla eri paikkakunnilla.

Tullin strategiassa tavoitteena on ollut Tullin prosessien ja johtamisen yhteensovittaminen sekä toimintamallien ja teknologian saaminen tukemaan toimintaa ajasta ja paikasta riippumatta. Tärkeäksi on katsottu myös prosessien, organisaation ja johtamisen sekä Tullin johtamisjärjestelmän kehittäminen strategiset kehityshankkeet huomioiden. Tehdyn selvityksen perusteella Tulliin päätettiin perustaa johtokeskus. (Tulli intranet 2019a, 3-15.)

Johtokeskuksen yhtenä tarkoituksena on tehokkaampi tehtävien- ja operatiivisten resurssien hallinta sekä tehtävien systematisointi ja priorisointi. Tavoitteena ovat myös esimiesrakenteiden keventämisestä ja tekniikan sekä tietojärjestelmien paremmasta hyödyntämisestä aiheutuvat kustannussäästöt. Tullin johtokeskus perustetaan valvontaosaston alaisuuteen sijoituspaikkana Pasila. Johtokeskuksen on tarkoitus alkaa toimintansa vuoden 2019 aikana. (Tulli intranet 2019a, 6-12.)

2.1 Tullin tehtävät

Tullin internetsivujen (Tulli 2019c) mukaan laitoksen päätehtävät ovat:

- edistää tavarakaupan sujuvuutta varmistuen sen oikeellisuus
- kantaa tavaraverot tehokkaasti
- tarjota asiakaslähtöisiä palveluja
- suojata yhteiskuntaa, ympäristöä ja kansalaisia

Valtioneuvoston asetuksen 10. §:ssä (VNA 2/2019) säädetään rajatarkastusten tekemisestä siten, että Tullin tehtävänä on huolehtia kalastus- ja lastialusten rajatarkastuksista satamissa lukuun ottamatta Lappeenrannan, Nuijamaan ja Taalintehtaan satamia. Satamissa tehtävät tarkastukset on käytännön syistä ollut järkevää antaa Tullin vastuulle, koska rahtisatamissa ei yleensä ole Rajavartiolaitoksen henkilökuntaa, vaan Tulli hoitaa kaikki viranomaisille kuuluvat tarkastukset ja valvonnan. Tulli hoitaa myös Rajavartiolaitoksen ohella tavaraliikenteen rajatarkastukset Imatran, Nuijamaan ja Vaalimaan rajanylityspaikoilla.

Omien lakisäätteisten tehtäviensä lisäksi Tulli hoitaa monien muiden viranomaisten tehtäviä ns. virka-apuna toisen viraston lukuun lähinnä maahan saapuvaan liikenteeseen liittyen. Tarkemmat tiedot keskeisistä Tullin valvottavaksi

säädetyistä vienti-, tuonti- ja kauttakulkurajoituksista löytyvät Tullin rajoituskäsikirjasta (Tulli 2019d). Kotkan tullissa rajoitusten alaisten tavaroiden kauttakulun, tuonnin ja viennin valvonta koostuu tyypillisimmin seuraavista:

- ampuma-aseet ja niiden osat
- CITES-yleissopimuksen nojalla valvottavat uhanalaiset kasvit ja eläimet
- jätteet
- kasvit (lähinnä havupuiden terveystarkastukset tuonnin yhteydessä)
- puupakkaukset (tuonnin yhteydessä)
- vaaralliset aineet

Kotkan tullin asiakaspalvelun päätehtävä on useiden vuosien ajan ollut kuljetusasiakirjojen vahvistaminen Suomen kautta Venäjälle kuljetettaville kauttakulkuasteille, jotka ovat pääasiassa konttikuljetuksia. Kontteja ja ns. kappale-tavaraa kuljettavien ajoneuvojen tullivarmuuden ja liikennekuntoisuuden valvonta kuuluu olennaisena osana myös Kotkan tullin tehtäviin. Tullivarmuus tarkoittaa sitä, että tuotavat, vietävät ja kauttakuljetettavat tavarat ovat tullin valvonnassa, kunnes ne poistuvat EU:sta tai ne asetetaan johonkin tullimenetelyyn.

Lisäksi Kotkassa tehdään siirtomerkkejä ja -vakuutuksia Suomen alueen läpi kulkeville autoille Liikenne- ja viestintäviraston (TRAFICOM) lukuun. Hamina-Kotkan sataman kautta kulkeviin lasteihin kohdistetaan myös säteilyvalvontaa yhteistyössä Säteilyturvakeskuksen (STUK) kanssa tarkkailemalla satamaliikennettä valvovia säteilyportteja ja tekemällä mittauksia ja valvontaraportteja.

Toinen Kotkan tullin ryhmistä, Kymen liikkuva ryhmä, tekee päätehtävinään tavarantarkastuksia em. kontti- ja puoliperävaunun kuljetuksiin sekä suorittaa rajatarkastuksia Kotkan kautta kulkevien rahtialusten merimiehille ja matkustajille. Kotkan tullissa rajatarkastuksia tekeviä henkilöitä on yhteensä 20 (liikkuvat ryhmät 15 henkilöä, tullauskeskus 5 henkilöä). Muihin liikkuvan ryhmän tehtäviin kuuluvat mm. raskaan liikenteen valvontatehtävistä polttoainevalvonta sekä vaarallisten aineiden kuljetusten valvonta.

2.2 Tullin arvot ja strategiat

Tullin arvot on määritelty vuonna 2005 pidetyissä arvoseminaareissa, joihin koko sen aikainen henkilöstö sai osallistua ja näin ollen olla vaikuttamassa arvojen valintaan. Arvoja on alkutilanteesta hieman päivitetty ja niitä on selitetty tarkemmin Tullin internetsivuilla.

Tullin arvot ovat ammattitaitoisuus, luotettavuus, palveluhalukkuus sekä yksilön arvostus:

- *Ammattitaitoisuus* näkyy siten, että henkilöstö tuntee tehtäväalueensa. Työstä ja osaamisesta tulee olla ylpeä. Lainsäädännön soveltamisen on oltava yhdenmukaista ja oikeaa. Ammattitaidon ja yhteistyön kehittäminen sekä oma-aloitteisuus koetaan tärkeäksi.
- *Luotettavuus* näkyy siinä, että kohdellaan kaikkia oikeudenmukaisesti. Sanojen ja tekojen luotettavuus, lahjomattomuus ja kerralla oikeaan lopputulokseen pyrkiminen ovat arvojen mukaista toimintaa.
- *Palveluhalukkuus* puolestaan tarkoittaa asiantuntevan palvelun tarjoamista kaikille pyrkien asiakastytyväsyyteen. Palvelun tulee olla ennakoitavaa, asiantuntevaa ja oikeudenmukaista sekä tiedottamisen avointa.
- *Yksilön arvostus* ilmenee kohtelemalla muita hyvin sekä muiden tukemisena ja kannustamisena. Kaikkia tulee myös kohdella tasapuolisesti ja olla empaattisia sekä avoimia. Palautteen antaminen eri tilanteissa on myös katsottu tärkeäksi. (Tulli 2019c.)

Tullin arvojen toteutuminen henkilön työnteossa on eräs vuosittaisissa tulosta ja kehityskeskusteluissa arvosteltava seikka, joka vaikuttaa myös palkkauksen suuruuteen.

Tullin (2019c) strategiset tavoitteet on jaettu kolmeen pääosaan, jotka ovat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, toiminnallinen tuloksellisuus sekä henkilöstö- ja talousresurssit:

- *Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet* ovat sellaisia, jotka vaikuttavat yhteiskunnan lisäksi asiakkaan palvelukokemukseen. Niiden mukaan Tullin tulee tarjota helppoja, nopeita ja edullisia asiakaslähtöisiä asiointipalveluja. Tavoitteena on myös torjua tehokkaasti harmaata taloutta ja suojata yhteiskuntaa varmistamalla tuotavien tavaroiden turvallisuus sekä torjua rajat ylittävää rikollisuutta.

- *Toiminnalliseen tuloksellisuuteen* kuuluvat kehittämistavoitteet, jotka liittyvät organisaatioon, rakenteeseen, prosesseihin, laatuun ja infraan. Tavoitteena on, että toimintamallit ja teknologia tukevat toimintaa riippumatta ajasta ja paikasta. Johtamisen sekä kansallisen ja kansainvälisen yhteistyön kehittäminen ovat painopisteitä.
- *Henkilöstö- ja talousresursseihin* liittyvien voimavarojen kehittäminen on yhtenä päätavoitteena. Siinä pyritään varmistamaan, että johtaminen ja esimiestyö yleensä on ammattimaista ja innostavaa. Osaamista kehitetään jatkuvasti ja jatkuva uudistuminen on osa laitoksen strategiaa. Lisäksi työyhteisöjen toimintaa ja henkilöstön hyvinvointia tuetaan kaikin olemassa olevin keinoin. Toiminnan tavoitteiden ja resurssien käytön tulee olla tasapainossa.

Edellä mainittu jako on tehty sen mukaan, mihin tavoitteen vaikutus kohdistuu.

Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään, noudatetaanko Tullin strategioita ja arvoja riittävässä määrin rajatarkastustilanteissa. Strukturoidussa haastattelussa kysyttiin strategioiden ja arvojen toteutumista seikkaperäisin kysymyksin sen selvittämiseksi, onko tarkastuksissa näiltä osin parannettavaa. Haastattelun vastaukset on otettu huomioon ohjeen sisältöä ja rakennetta mietittäessä.

3 RAJATARKASTUKSEN PERUSKÄSITTEITÄ

Rajatarkastukseen liittyvää sanastoa on runsaasti ja tästä syystä niiden tarkempi kuvaaminen katsottiin tarpeelliseksi. Tässä osuudessa pyritään kuvaamaan, millainen tutkimuskohde on kyseessä ja avaamaan tarkemmin perusasioita ja termejä, joita opinnäytetyössä käytetään. Osa peruskäsitteistä löytyy Schengenin rajasäännösten 2. artiklan määritelmistä.

Tutkimuksessa pyritään näiden lisäksi avaamaan lukijalle muitakin rajatarkastuksiin liittyviä termejä paremman kokonaiskuvan saamiseksi aiheesta. Vilkan ja Airaksisen mukaan (2003, 43) käytäntö on osoittanut, että hyvä tietoperusta ja hyvin määritellyt käsitteet toimivat ennemminkin hyvänä apuvälineenä kuin turhana painolastina toiminnallisessa opinnäytetyössä. Tutkimuksen tuloksena syntyvässä rajatarkastusohjeessa on myös oma osionsa käsitteille.

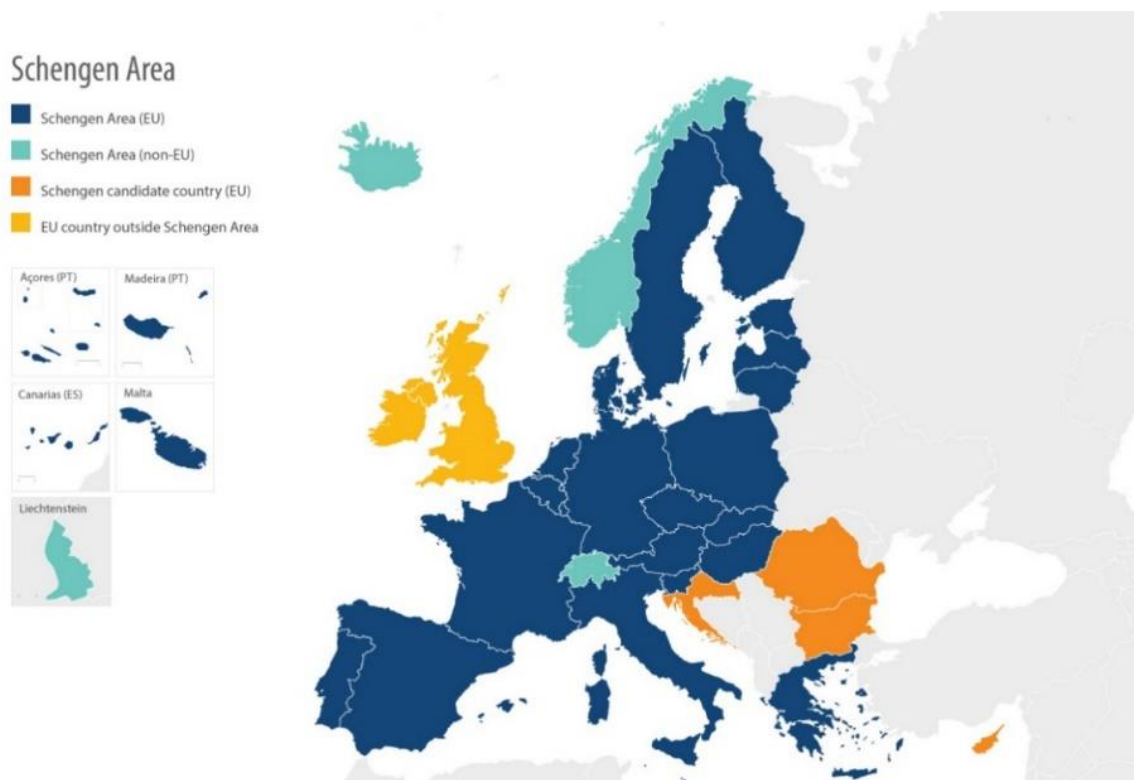
3.1 EU- ja Schengen-alue

Schengen-alueeseen kuuluvat maat ovat tällä hetkellä Alankomaat, Belgia, Espanja, Islanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro (Rajavartiolaitos 2019b). Listassa olevista maista Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi kuuluvat ETA:een, mutta eivät kuulu Euroopan Unioniin.

Schengen-maiden lisäksi EU:iin kuuluvat Iso-Britannia, Irlanti, Bulgaria, Kroatia, Kypros sekä Romania. (Euroopan parlamentti 2019a.) Oheisessa kartassa (Kuva 2: Schengen-alueen kartta) on havainnollistettu aluejakoa ja eri maiden rooleja (Euroopan parlamentti 2019b).

3.2 Rajavalvonta ja rajatarkastukset

Rajavalvonta on määritelty Schengenin rajasäännösten 2 artiklan määritelmässä sellaisiksi toimiksi, jotka tehdään ainoastaan rajanylitysaikomuksen tai rajanylityksen perusteella ja jotka käsittävät sekä rajojen valvonnan että rajatarkastukset. Rajatarkastus tarkoittaa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi suoritettua rajanylitystä suorittavan henkilön sekä hänen tavaroidensa ja kulkuneuvonsa tarkastamista sen varmistamiseksi, että heidät voidaan päästää EU:n jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä. Oheisessa kuvassa 2 on havainnollistettu Schengen-alueita, jotka käsittävät tällä hetkellä sinisellä ja vihreällä merkityt alueet.

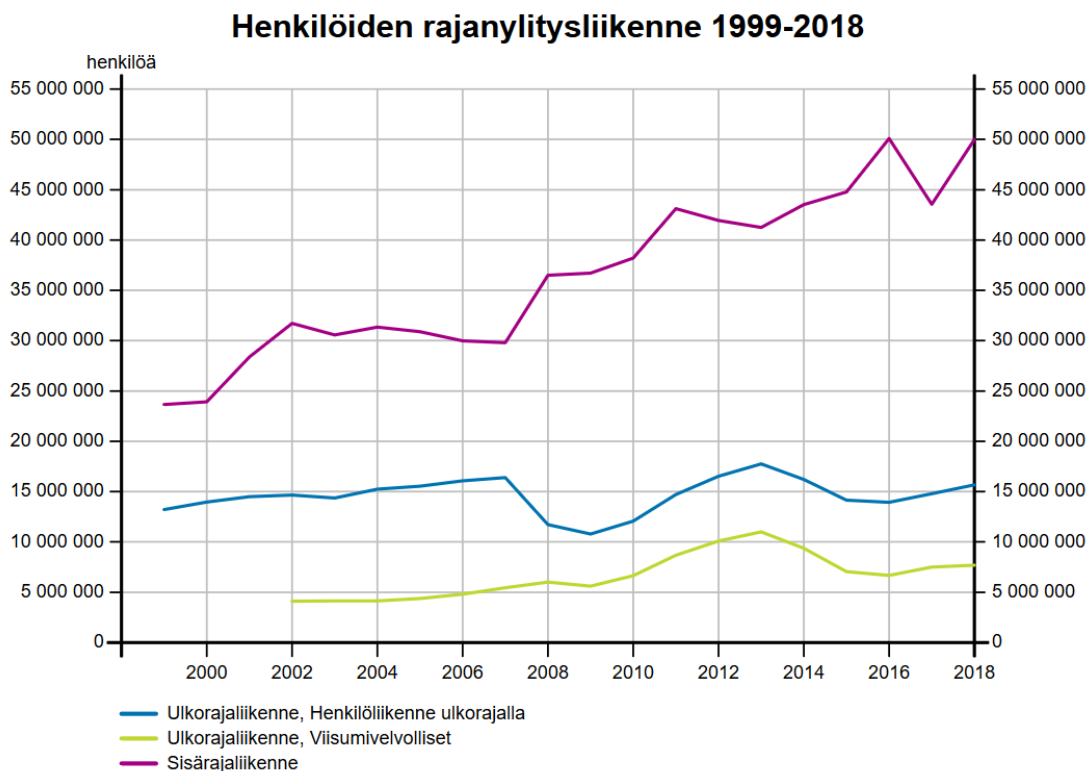


Kuva 2. Schengen-alueen kartta (Euroopan parlamentti 2019b)

Kun tässä tutkimuksessa puhutaan ulkorajasta, sillä tarkoitetaan Euroopan unionin ja unioniin kuulumattoman maan välistä rajaa. Vastaavasti sisärajalla tarkoitetaan kahden Euroopan unionin jäsenvaltion välistä rajaa. Tämä ero on rajatarkastuksen näkökulmasta tärkeä, koska varsinaisia rajatarkastuksia ei sisärajoilla voi suorittaa. Schengenin rajasäännöstössä on säädetty, ettei Euroopan unionin jäsenvaltioiden sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdisteta rajavalvontaa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, 1. artikla). Sisärajoilla muutkin tarkastukset, esimerkiksi tullitarkastukset, vaativat jonkin esimerkiksi asiakkaan puhuttelusta tai etukäteisestä riskianalyysistä saadun syyn tarkastuksen tekemiseen.

Rajavartiolaitoksen (2019b) tilastoimat rajanylitysmäärät ovat lähes jatkuvasti olleet kasvussa. Suurin määrä rajanylittäjistä liikkuu sisärajaliikenteessä. Rajavartiolaitoksen valvontavastuulla olevilla EU:n ulkorajan rajanylityspaikoilla henkilöiden rajanylitykset kasvoivat vuonna 2018 noin 6%. Kasvu tapahtui kokonaan lentoliikenteessä. Kasvua oli erityisesti Helsinki-Vantaan lentoasemalla sekä Lapin lentoasemilla. Rajavartiolaitoksen tarkastusvastuulla olevassa ulkorajat ylittävässä lentoliikenteessä tarkastettiin 6,4 miljoonaa matkustajaa, mikä lisäsi tarkastuksia (+16,2 %).

Suomen ja Venäjän välisten rajanylityspaikkojen kautta kulki vuonna 2018 noin 9 miljoonaa henkilöä. Nuijamaa oli itärajan vilkkain rajanylityspaikka. Schengen-alueen ulkorajoilla käännytettävien (maahanpääsy evätään) henkilöiden määrä kasvoi 1 489 henkilöön (+11 %). Rajalla turvapaikkaa haki 660 henkilöä (+56 %). (Rajavartiolaitos 2019c.) Oheisessa kuvassa 3 olevassa viivadiagrammissa on kuvattu rajaliikennemääriä.



Kuva 3. Henkilöiden rajanylitysliikenne 1999-2018 (Henkilöiden rajanylitysliikenne 1999-2018 2019)

Kuvassa 3 olevat ulkorajaliikenteen määrät ovat olennaisimpia tämän tutkimuksen kannalta, koska varsinaisia rajatarkastuksia tehdään vain ulkorajaliikenteessä. Rajatarkastusten kokonaismäärä on pysynyt melko samana jo pitkään.

Tulli suoritti raskaan liikenteen kuljettajille rajatarkastuksia Itärajalla vuonna 2018 Vaalimaalla 166 689 kpl ja Nuijamaalla 119 061 kpl. Viisumeita Tulli myönsi satamien kautta kulkeville merimiehille kotimatkaa varten Kotkassa

167 kpl, Helsingissä 103 kpl ja Porvoossa 85 kpl. (Tulli intranet 2019b, 5.) Kotkan tulli puolestaan teki vuonna 2018 rajatarkastuksia 6179 kpl, joista saapuville merimiehille/matkustajille 5656 kpl ja lähteville 523 kpl. (Tulli yhteishakemisto 2019a). Saapuvista rajatarkastuksista hieman yli puolet (3497 kpl) oli rahtialuksella tehtyjä *hallinnollisia rajatarkastuksia*, jolloin henkilön passin voimassaolo ja aitous tarkastetaan, mutta passia ei varsinaisesti verrata henkilöön ts. henkilöä ei vaadita paikalle laivalla tapahtuvan passintarkastuksen aikana.

3.3 Rajanylityspaikat

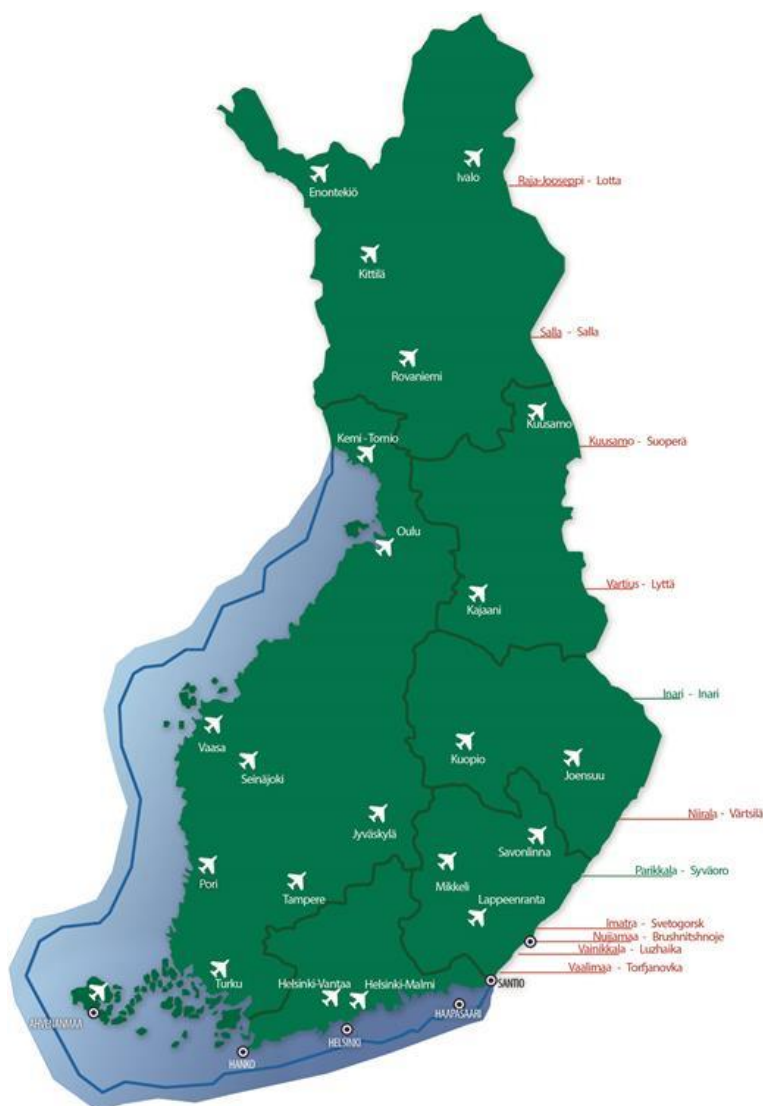
Rajanylityspaikka on määritelty Schengenin rajasäännöstössä toimivaltaisen viranomaisen ulkorajan ylitykseen hyväksymäksi ylityspaikaksi (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, 2 artikla). Rajanylityspaikkojen merkitsemisestä päättää Sisäministeriö. Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla oleva rajanylityspaikka on avoinna jatkuvasti, jollei Venäjän kanssa ole muutoin sovittu eivätkä liikenteen turvallisuusjärjestelyt muuta edellytä. Lentoterminalit ja satamat ovat avoinna siten, kuin rajatarkastusviranomaisen ja paikan pitäjän kesken on sovittu. (VNA 19.10.2006/901 2.-3. §.)

Rajanylitykset Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla on tehtävä Valtioneuvoston asetuksen 5. §:ssä mainittujen vakituisten ylityspaikkojen kautta. Näitä ovat Imatra, Kuusamo, Niirala, Nuijamaa, Raja-Jooseppi, Salla, Vaalimaa, Vainikkala ja Vartius. Vakituinen raideliikenne kulkee Vainikkalan kautta. Lisäksi tilapäisiä rajanylityspaikkoja ovat Inari ja Parikkala. Lentoliikenteessä käytettävät rajanylityspaikat on lueteltu em. asetuksen 6. §:ssä. Lisäksi Helsinki-Hernesaari on yksinomaan helikoptereille tarkoitettu rajanylityspaikka. Yksinomaan vesitasoille tarkoitettuja ylityspaikkoja ovat Ahvenanmaan, Hangon ja Helsingin merivartioasemat.

Meritse tapahtuvaan ulkorajan ylittämiseen liittyvät säännökset on määritelty saman asetuksen 7.-8. §:ssä. Käytettävät rajanylityspaikat vesiliikenteessä Schengenin rajasäännöstössä tarkoitetuille muille kuin huvialuksille on lueteltu 8. pykälän 1. momentissa ja huvialusten ylityspaikat taas saman pykälän 2. momentissa. (VNA 19.10.2006/901.) Rajavartiolaitokselle on kuitenkin sää-

detty oikeus antaa lupa ulkorajan ylittämiseen muualta kuin virallisen rajanylityspaikan kautta ja muuna aikana kuin rajanylityspaikan ollessa auki. Erillisen luvan myöntäminen edellyttää hyvää syytä sekä rajaturvallisuuden säilymistä. Hakemuksen hylkäämispäätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. (Rajavartiolaitos 15.7.2005/578.)

Schengen-säännöstöä soveltavien maiden välisen rajan voi pääsääntöisesti ylittää mistä tahansa. Suomesta Norjaan tai Ruotsiin kuljettaessa on kuitenkin mentävä tullitoimipaikan kautta, jos mukana on tullattavaa tavaraa. (Rajavartiolaitos 2019d.) Kolmansista maista Suomeen tultaessa on aina tultava rajanylityspaikan kautta. Suomen ulkorajojen Rajavartiolaitoksen miehittämät rajanylityspaikat on listattu kuvassa 4 olevaan karttaan.



Kuva 4. Rajanylityspaikat kartalla (Rajavartiolaitos 2019e)

Kartasta näkyy, että Rajavartiolaitoksen henkilökuntaa on itärajan lisäksi suurimmilla lentokentillä, joissa on kansainvälistä liikennettä. Lisäksi osa suurimmista satamista on miehitetty. Tulli hoitaa yleensä rahtialusten rajatarkastukset niissä satamissa, joissa ei ole matkustajaliikennettä.

4 RAJATARKASTUKSIA SÄÄTELEVÄ LAINSÄÄDÄNTÖ

Rajatarkastuksen suorittaminen on julkisen vallan käyttöä. Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 2. §:n 3. momentissa sanotaan, että julkista valtaa käytettäessä kaikkien toimien tulee perustua lakiin. Tästä syystä kaikkien tarkastukseen liittyvien toimien perusteiden tulee löytyä laista ja toimet tulee pystyä perustelemaan tarkastuksen kohteena olevalle henkilölle tai hänen edustajalleen. Perusteita rajatarkastusten suorittamiseen antavia lakeja on useita. Tärkeimpiä lainkohtia on esitelty tässä luvussa.

Lisäksi tässä ns. teoriaperustassa sivutaan Tullin sisäisiä ohjeistuksia rajatarkastuksiin ja -valvontaan liittyen. Näitä ohjeita löytyy mm. Tullin intranet-sivuilta, Tullin vakiotyötiloista ja yhteiskäytössä olevilta verkkohakemistoilta. Osa ohjeista saattaa olla osittain tai kokonaan salattu. Rajatarkastusohjeista osa käy kaikille rajatarkastusviranomaisille, koska tehtävät ovat osittain samanlaisia.

Tullin toimivaltuuksien ja toimivallan tulee perustua tullitoimenpiteiden yhteydessä pääosin tullilakiin, ja Tulli ei pääsääntöisesti sovelle rajavartiolain ja poliisilain säännöksiä. Rajavartiolakia käydään kuitenkin maahantulosäännösten ymmärtämiseksi ja rajatarkastusten kokonaiskuvan selkiyttämiseksi jonkin verran läpi tässä teoriaosuudessa. Laki poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (ns. PTR-laki) määrittelee puolestaan viranomaisten yhteistoimintaan liittyviä asioita.

Rajatarkastuksiin liittyvää kansallista lainsäädäntöä löytyy mm. ulkomaalaislaista. Rajatarkastuksia voivat tehdä laissa säädetyin oikeuden omaavat viranomaiset. Ulkomaalaisissa (30.4.2004/301 3. § 21. mom.) määritellään rajatarkastusviranomaisiksi rajavartiolaitos ja muut viranomaiset, joilla on rajatarkastusoikeus. Tullin rajatarkastusoikeudesta rajavartiolaissa säädetyin toimival-

tuuksin on säädetty tullilain 31. §:ssä. Schengenin rajasäännöstössä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399) taas annetaan rajatarkastuksiin liittyviä EU-tasoisia määräyksiä, joita kaikkien jäsenmaiden toimivaltaisten viranomaisten tulee noudattaa.

4.1 Suomen perustuslaki ja henkilön perusoikeudet

Rajavalvonta koskettaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajan ylittäviä henkilöitä. Tehtävät rajatarkastukset puuttuvat usein henkilön perusoikeuksiin, joihin luetaan mm. oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, liikkumisvapaus, yksityiselämän suoja. Em. perusoikeudet on määritelty tarkemmin Suomen perustuslain 2. luvussa 7.-10. pykälissä.

Perusoikeuksien suoja on Suomessa vahva ja niihin puuttuvia säännöksiä on noudatettava ”ahtaasti” eli perusoikeuksiin puuttuvia toimia tehdään vain ns. pakottavista syistä ja tarkkaa harkintaa noudattaen. Julkista valtaa käyttävän onkin toiminnassaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (Suomen perustuslaki 22. §). Oikeusministeriön (2019) sivuilla kerrotaan, että perustuslain tulee olla kaiken lainsäädännön sekä julkisen vallan käytön perustana. Perustuslaista löytyvät keskeisimmät periaatteet, arvot sekä pelisäännöt, jotka ovat Suomen kansanvallan peruspilareita.

Suomen kansalaisen saapuminen kotimaahansa on Suomen perustuslain mukaan aina sallittua. Suomalaisen saapumista maahan ei siis lähtökohtaisesti voi estää. Häntä ei voi myöskään tavallisesti karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Poikkeuksena voi olla tilanne, jossa henkilö siirretään tai luovutetaan esimerkiksi rikoksen vuoksi johonkin toiseen maahan. Hänen oikeusturvansa ja ihmisoikeutensa tulee tällöin olla turvattu kyseisessä maassa. Tästä poikkeuksesta täytyy vielä olla erikseen säädetty laissa. (Suomen perustuslaki 9. §.) Maahan saapumisen ja maasta lähtemisen perusteita käsitellään tarkemmin vielä matkustusasiakirjojen yhteydessä luvussa 4.3.

4.2 Tullilaki ja rajavartiolaitos

Tullilain 31. §:ssä annetaan tullimiehelle oikeus rajatarkastuksen suorittamiseen viitaten rajavartiolaitossa rajavartiomiehelle säädettyihin toimivaltuuksiin.

Tullilain 6. luvusta löytyy Tullin toiminnassa noudatettavia yleisiä periaatteita. Siellä mainitut periaatteet perustuvat pääosin EU-oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin (Lainlaatijan EU-opas, 1.5), joita Tullikin noudattaa rajatarkastuksia tehdessään ja luonnollisesti myös muussa toiminnassaan. Vastaavat periaatteet on Rajavartiostolle säädetty Rajavartiolain 2. luvussa.

Tullilain 34. §:ssä säädetään, että Tullin on toimissaan kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia. Tämän tulee näkyä siinä, että valitaan toimintavaihtoehtoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Tällaista toimintaa kutsutaan yleisellä tasolla perusoikeusmyönteiseksi toiminnaksi.

Tullilain 35. §:ssä mainitun suhteellisuusperiaatteen mukaan kaikkien tarkastuksen suorittamiseksi tehtävien toimenpiteiden tulee olla suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen, kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin henkilöön liittyviin seikkoihin. Vähimmän haitan periaatteen mukaisesti henkilön oikeuksiin puuttuminen ei saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Tarkoitussidonnaisuuden periaate määrittelee lisäksi sen, että toimivaltuutta saa käyttää vain tarkoitukseen, jota varten se on viranomaiselle säädetty. Näitä periaatteita on noudatettava myös rajatarkastusta tehtäessä.

Tullilain 39. §:n mukaan tullitarkastajan on tarvittaessa ilmaistava henkilölle olevansa tullimies sekä pyynnöstä esitettävä virkamerkkinsä. Lain 40. §:n mukaan myös toimenpiteen peruste on ilmoitettava kohteena olevalle henkilölle tai hänen edustajalleen mahdollisimman nopeasti. Toimivaltuuden käytön perusteen ilmoittaminen ei ole kuitenkaan välttämätöntä, mikäli se voi vaarantaa tullitoimenpiteen suorittamisen.

Rajavartiolain 9. §:ssä on em. yleisten periaatteiden lisäksi mainittu, että toimenpidettä on tarvittaessa siirrettävä tai siitä on kokonaan luovuttava, mikäli tehtävät toimet ovat tavoiteltavaan tulokseen nähden kohtuuttomia. Tämän tulee näkyä siinä, että valitaan toimintavaihtoehtoista se, joka parhaiten edistää tarkastettavan henkilön oikeuksien toteutumista. 6. §:ssä sanotaan, että rajaturvallisuuden ylläpitämiseen tulee ensisijaisesti pyrkiä neuvoin, kehotuksin ja käskyin. Tästä johtuu myös se, että esimerkiksi voimakeinojen käyttö on juridi-

sesti perusteltua vasta em. ensisijaisten toimien käytön jälkeen. Tullin voimankäyttöohjeet ovat samansuuntaisia eli voimankäyttö on oikeutettua vasta em. muiden ”lievempien” toimien jälkeen.

Tullin sisäiset ohjeistukset ja materiaalit

Asiakirjojen julkisuudesta säädetään laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621). Lain 1. §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, ellei jossakin laissa ole toisin säädetty. Tullin valvontaan tai rikostorjuntaan liittyvien ohjeiden salaaminen perustuu yleensä saman lain 6. luvun 24. pykälän 4.-5. momentteihin, joissa säädetään salaisiksi rikosten ehkäisemiseksi pidettävissä rekistereissä olevat tiedot sekä matkustusosoikeuden varmistamiseen liittyvät valokuvat yms. Lisäksi viranomaisen taktisia ja teknisiä menetelmiä tai suunnitelmia sisältävät asiakirjat on säädetty lähtökohtaisesti salaisiksi.

Valtiovarainministeriö (2010) on tehnyt salassapitomerkinnoistä ja asiakirjojen suojaustasoista ohjeen (Vahti-ohje). Siinä on listattu suojaustasojen ja turvallisuusluokittelunimikkeiden vastaavuus oheisessa taulukossa 1 listatuttuja tasoja käyttäen.

Taulukko 1. Suojaustasojen ja turvallisuusluokittelunimikkeiden vastaavuus (Valtiovarainministeriö 2010).

Suojaustaso	Turvallisuusluokittelun nimike	Lyhenne
Suojaustaso I	Erittäin salainen	ERSAL (E)
Suojaustaso II	Salainen	SAL (S)
Suojaustaso III	Luottamuksellinen	LUOT (L)
Suojaustaso IV	Käyttö rajoitettu	RAJ (R)

Tieto on sitä salaisempaa mitä pienempi suojaustasoa osoittava järjestysnumero on. Valtioneuvoston asetuksessa (VNA 681/2010 9. §) tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa on selitetty em. taulukossa 1 luetellut käsittelyvaatimuksia osoittavat suojaustasot tarkemmin. Suojaustaso I on tiukimmin salassa pidettävä. Sitä käytetään, jos tiedon oikeudeton paljastuminen tai käyttö voi aiheuttaa erityisen suurta haittaa yleiselle edulle. Keveimmin salattu on suojaustaso IV. Esimerkiksi Tullin työvuorolistoissa on tämä merkintä

ja lain luokitteluna mainitaan, että tällaisen tiedon paljastuminen voi aiheuttaa ”vahinkoa”.

Em. syistä sisäisiä ohjeita ei voi tässä tutkimuksessa laajasti käsitellä. Toisaalta kattavan rajatarkastusohjeen puuttaminen oli pääsyytä tämän tutkimuksen aihevalintaan. Teoriaosuudessa on kuitenkin käytetty lähteenä joitakin Tullin ohjeita, joita löytyy Tullin avoimilta nettisivuilta, intranetistä, vakiotyötiloista tai verkkolevyillä olevista yhteishakemistoista.

4.3 Virallisiin matkustusasiakirjoihin liittyvät määräykset

Passilaki (21.7.2006/671) määrittelee erityyppisiin passeihin liittyvät asiat, kuten passin ulkoasun sekä hakemiseen, myöntämiseen, peruuttamiseen ja poisottamiseen liittyvät säännökset. Passilain 1. pykälän 2. momentissa sanotaan, että Suomen kansalaisen maahan saapumista ei saa estää. Tämä asia on katsottu niin tärkeäksi, että siitä on säädetty myös Suomen perustuslaissa, kuten tässä tutkimuksessa jo aiemmin mainittiin.

Suomen kansalaisuus ja matkustusoikeus osoitetaan maahan saapumisen yhteydessä tavallisimmin passilla. Valtioneuvoston asetuksella on säädetty ne maat, joihin matkustaessaan Suomen kansalainen voi passin sijasta käyttää matkustusasiakirjana henkilökorttia. Tavallisen kansallisen passin lisäksi on muita asiakirjoja, jotka käyvät matkustusoikeuden osoittamiseen. Merimiehet voivat työssä ollessaan käyttää merenkulkijain kansallista henkilöllisyystodistusta (merimiespassi). Ilma-aluksen miehistö voi vastaavasti käyttää Suomen viranomaisen antamaa miehistökorttia. YK:n ja EU:n virkamiehille myönnetään erillisiä matkustusasiakirjoja. Valtion tai puolustusvoimien aluksilla työskentelevät voivat virka- tai palvelustehtävässään matkustaa jopa ilman virallista matkustusasiakirjaa, jos he pystyvät muutoin todistamaan henkilöllisyytensä. (Passilaki 2. §.)

Passi voidaan myöntää väliaikaisena, jos hakija esittää luotettavan selvityksen syystä, jonka vuoksi tavallisen passin myöntäminen nopeutetussakaan aikataulussa ei riitä. Väliaikainen passi voidaan myöntää hätämatkustusasiakirjana. Se on tällöin voimassa vain yhden matkan todellisen matka-ajan ja -reitien ja sen voi myöntää poliisi. Passi on myös mahdollista myöntää väliaikaisena

enintään vuodeksi, jos hakijalta ei pystytä passilain 6a. §:n 2. momentin mukaisesti ottamaan sormenjälkiä iän, vamman, sairauden, fyysisen esteen tai muun näihin rinnastettavan syyn vuoksi. Diplomaatti- ja virkapasseja myönnetään passilain 4. §:ssä määritellyille korkea-arvoisille poliitikoille tai virkamiehille sekä heidän perheenjäsenilleen pykälässä mainittujen ehtojen täytyessä. Suomessa on kaiken kaikkiaan käytössä yksitoista erilaista passityyppiä. Edellä mainittujen tavallisen kansallisen passin, väliaikaisen passin sekä merimies-, hätä-, virkamies- ja diplomaattipassin lisäksi voidaan myöntää Ahvenanmaan passi tai väliaikainen Ahvenanmaan passi, muukalaispassi tai väliaikainen muukalaispassi sekä pakolaisen matkustusasiakirja. Suomessa asuvalle suomalaiselle passin myöntää poliisi. Ulkomailla oleskelevalle Suomen kansalaiselle myöntäjänä on poliisin sijasta Suomen edustusto. Muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja taas voidaan myöntää Suomessa asuvalle ulkomaalaiselle edellytysten täytyessä. Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan myöntää hakemuksesta Maahanmuuttovirasto. (Poliisi 2019.)

Passi myönnetään pääsääntöisesti aina Suomen kansalaiselle hakemuksesta. Poliisin nettisivujen mukaan viranomaisen selvittää passin saamisen esteet ennen passin myöntämistä. Niitä voivat olla syyllistyminen rikokseen, josta voi seurata vähintään vuoden vankeusrangaistus ja jota koskeva esitutkinta tai syyteharkinta on kesken. Lisäksi em. rikoksesta syytteessä oleminen tai etsintäkuulutus voi aiheuttaa kielteisen päätöksen passihakemukseen. Passi voidaan myös evätä, jos henkilöllä on tuomittu, suorittamaton ehdoton vankeusrangaistus tai hän on 28 vuotta täyttänyt asevelvollinen, jolla on maanpuolustusvelvollisuus suorittamatta. (Poliisi 2019.)

Henkilökorttilaki (25.8.2016/663) säätelee tarkemmin henkilökorttiin liittyviä asioita. Ilman passia tai henkilökorttia Suomen kansalainen saa matkustaa pohjoismaiden alueella (Passilaki 2. §). Pohjoismaihin luetaan tässä yhteydessä Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska ja Islanti. Tällöinkin henkilön on pystyttävä osoittamaan henkilöllisyytensä jollain muulla viranomaisen myöntämällä asiakirjalla esimerkiksi ajokortilla (Rajavartiolaitos, 2019b).

Valtioneuvoston asetuksella (VNA 660/2013) on säädetty ne maat, joihin Suomen kansalainen voi käyttää matkustusasiakirjana passin lisäksi myös henkilökorttia. Henkilökortti voidaan Henkilökorttilain 1. §:n mukaan myöntää Suomen kansalaiselle sekä Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle. Ulkomaalaiselle myöntämisessä on muutamia ehtoja 14. §:ssä. Henkilöllä on oltava voimassa oleva oleskelulupa tai oleskelukortti tai hakijan oleskeluoikeuden on oltava rekisteröity. Lisäksi ulkomaalaisella hakijalla on oltava kotikunta Suomessa ja hakijan tietojen tulee olla talletettu väestötietojärjestelmään.

Hyväksytyistä asiakirjoista löytyy internetistä kattavia ajantasaisia listoja, joihin on vapaa pääsy. Suomen hyväksymät matkustusasiakirjat löytyvät Ulkoministeriön sivuilta. Sieltä löytyy hyväksytyjen matkustusasiakirjojen lisäksi lista niistä valtioista, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi Schengen-alueelle tultessa. (Ulkoministeriö 2019b.)

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1105/2011/EU mukaisesti Euroopan Unionissa on tehty matkustusasiakirjaluettelo tunnustetuista matkustusasiakirjoista. Tämä Eurooppa-neuvoston (2019) toimeenpanema sivusto on nimeltään ”Prado” ja siellä olevat asiakirjat on jaettu kolmeen eri kategoriaan:

- kolmansien maiden ja alueellisten yhteisöjen myöntämät matkustusasiakirjat
- EU-jäsenvaltioiden ja Schengeniin liittyneiden valtioiden myöntämät asiakirjat
- kansainvälisten organisaatioiden ja muiden kansainvälisen oikeuden alaisen yhteisöjen myöntämät matkustusasiakirjat

Lisäksi tällä internetistä löytyvällä ja jatkuvasti päivitettävällä sivustolla on myös lista tekaistuista ja fiktiivisistä passeista, joita joskus pyritään käyttämään aidon matkustusasiakirjan sijasta.

Malleja erilaisista matkustusasiakirjoista löytyy myös EdisonTD-palvelusta (2014). Lyhenne tulee sanoista: *Electronic Documentation and Information System on Investigation Networks*. EdisonTD on Interpolin ylläpitämä sivusto, jossa on laaja vertailukuvastojärjestelmä matkustusasiakirjojen ja dokumenttien aitouden tutkimista varten. Tätä sivustoa on kätevää käyttää myös kaikilta

mobiililaitteilta eikä järjestelmään tarvita mitään tunnuksia.

4.4 Viisumi- ja oleskelulupasäädökset

Euroopan yhteisön viisumisäännöstö määritellään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 810/2009. Viisumi on määritelty 2. artiklan 2 a-kohdan mukaan luvaksi, joka myönnetään enintään kolmen kuukauden oleskeluun minkä hyvänsä kuuden kuukauden jakson aikana ensimmäisestä maahantulosta jäsenvaltioiden alueelle. Viisumin myöntäminen edellyttää voimassa olevaa matkustusasiakirjaa, jonka on oltava voimassa vähintään kolme kuukautta viisumin päättymisen jälkeen. Siinä on myös oltava jäljellä vähintään kaksi tyhjää sivua ja sen on oltava myönnetty viimeisten kymmenen vuoden aikana.

Viisumin hakijasta otetaan biometrisiksi tunnisteksiksi valokuva sekä sormenjäljet hänen kaikista sormistaan. Valokuva voidaan ottaa hakemuksen käsittelyn yhteydessä tai skannata järjestelmään olemassa oleva kuva. Valokuva tarvitaan uudestaan joka hakemuksen yhteydessä, mutta alle 59 kuukautta vanhat sormenjäljet jäljennetään vanhasta hakemuksesta. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009, 12.-13. artiklat.)

Valokuvan ja sormenjälkien ottamiseen on eri jäsenmaissa määritelty yhtenäiset normit. Sormenjälkien ottamiseen on muutamia poikkeuksia. Henkilöltä, jolta ei voida ottaa jälkiä kaikista 10 sormesta, otetaan sormenjäljet mahdollisimman monesta sormesta. Alle 12-vuotiailta lapsilta sormenjälkiä ei oteta ollenkaan. Lisäksi sormenjälkiä ei oteta mm. valtion- ja hallitusten päämiehiltä eikä hallitsijoilta tai kuninkaallisen perheen korkeassa asemassa olevilta jäseniltä. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009, 12.-13. artiklat.)

Viisumin tiedot tallentuvat viisumitietojärjestelmään (VIS), jonka tarkoituksena on parantaa Euroopan unionin yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanoa sekä konsuliyhteistyötä ja keskusviranomaisten keskinäistä kuulemista. VIS-järjestelmän avulla pyritään mm. helpottamaan viisumihakemusmenettelyä ja petosten torjuntaa sekä ulkorajojen rajanylityspaikoissa tehtäviä tarkastuksia. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008, 2. artikla.)

Hakijan on viisumia hakiessaan esitettävä voimassa oleva matkustusasiakirja, joka täyttää tietyt kriteerit. Asiakirjan on oltava voimassa vähintään kolme kuukautta suunnitellun jäsenvaltion alueelta poistumisen jälkeen. Asiakirjassa tulee myös olla vähintään kaksi tyhjää sivua ja myöntämisaika ei saa olla yli 10 vuotta sitten. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009, 12. artikla.)

Viisumin myöntämiseen liittyvät yksityiskohdat on säädetty saman asetuksen 24.-26. artikloissa. Yhtenäinen viisumi (24. artikla) voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi yhtä, kahta tai useampaa maahantuloa varten. Viisumi voidaan myöntää 25. artiklan mukaisesti myös alueellisesti rajoitettuna mm. silloin, jos jäsenvaltio katsoo sen olevan tarpeen humanitaarisista syistä tai kansallisen edun tai kansainvälisten velvoitteiden vuoksi. Alueellisesti rajoitettu viisumi on tavallisesti voimassa ainoastaan sen myöntäneen jäsenvaltion alueella.

Viisumin myöntäminen voidaan evätä muun muassa, jos hakija esittää väärän tai väärennetyn matkustusasiakirjan. Viisumi voidaan evätä myös, mikäli hakija ei voi perustella oleskelunsa tarkoitusta tai hänellä ei ole riittäviä varoja eikä mahdollisuutta laillisesti hankkia niitä oleskelua varten. Myös määrätty maahantulokielto, matkasairausvakuutuksen puuttuminen tai uhan muodostaminen yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle voivat aiheuttaa viisumin epäämisen. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009, 32. artikla.)

Rajavartijan käsikirjassa (2006, 46) on kohdassa 7.4 mainittu, että viisumia ei saa kiinnittää matkustusasiakirjaan, joka ei ole voimassa. On myös sellaisia matkustusasiakirjoja, joita kaikki Schengen-valtiot eivät hyväksy. Tällaiseen asiakirjaan kiinnitettävä viisumi on myönnettävä kelpoisuusalueeltaan rajoitettuna ja viisumitarra kiinnitetään erilliselle lisälehdelle.

Ohjeita viisumin eli maahantuloluvan hakemiseen löytyy ulkoministeriön sivuilta. Pääkohdemaan ollessa Suomi, viisumia voi hakea Suomen edustustosta tai viisumikeskuksesta. Viisumimaksu on edustustoissa tällä hetkellä 60

€. Joissakin tapauksissa esimerkiksi suuronnettomuuksien yhteydessä humanitaarisista syistä tai esimerkiksi kulttuuri- tai urheilutapahtumiin osallistuville henkilöille tai diplomaateille viisumi voidaan myöntää maksutta. Hakemus on jätettävä 3 kk – 15 pv ennen matkaa. Schengen-viisumin yhtenä myöntämisedellytyksenä on, että henkilön on poistuttava Schengen-alueelta ennen viisumin voimassaolon päättymistä. Tästä syystä viisumia ei voi myöntää oleskelulupaa hakemaan tulevalle. Henkilöt, jotka eivät tarvitse viisumia voivat oleskella Suomessa tai muualla Schengen-alueella 90 päivää 180 päivän ajanjaksolla. (Ulkoministeriö 2019c.)

Ulkoministeriön (2019c) mukaan erilaiset viisumityypit ovat kerta-, kaksikerta-, monikerta- ja lentokentän kauttakulkuviisumi. Kertaviisumi on yhtä matkaa varten myönnettävä viisumi. Kaksikertaviisumi oikeuttaa kahteen maahan-tuloon viisumin voimassaoloaikana. Monikertaviisumissa ei ole rajattu saapumiskertojen lukumäärää viisumin voimassaoloaikana, mutta muiden viisumien tavoin oleskelun/oleskelujen kesto saa olla enintään viisumitarraan merkittyjen päivien lukumäärä. Monikertaviisumi voi olla voimassa enintään viisi vuotta.

Ulkoministeriö (2019c) on listannut 12 maata, joilta tällä hetkellä vaaditaan lentokentän kauttakulkuviisumi Suomessa tapahtuvan välilaskun aikana lentokentän kansainvälisen alueen kautta kulkemiseen. Lentokentän kauttakulkuviisumi myönnetään EU:n jäsenvaltioiden alueella olevien lentokenttien kansainvälisen alueen kauttakulkua varten. Tällainen viisumi vaaditaan joidenkin kolmansien maiden kansalaisilta, eikä viisumi oikeuta saapumaan maan kansalliselle alueelle. Maat, joilta vaaditaan Suomessa lentokentän kauttakulkuviisumi, on lueteltu Ulkoministeriön sivuilla. Yleisen viisumivaatimuksen tarkoitus on laittoman maahanmuuton torjuminen. Luettelo viisumivelvollisista maista löytyy Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1806 liitteestä I.

Tullin myöntää vain kertaviisumeita. Viisumin hinta on virastokohtaisesti päätettävissä ja Tullin tekemänä sen hinta on tällä hetkellä 56 €. Tullin tekemät viisumit ovat ulkorajalla myönnettäviä merimiehille tarkoitettuja yhden maahan-tulomahdollisuuden sisältäviä matkustuslupia Schengen-alueelle.

Viisumit ovat tavallisesti voimassa kaikkien jäsenvaltioiden alueella ja tällaista viisumia kutsutaan viisumisäännösten 2. artiklan määritelmän mukaisesti yhteiseksi viisumiksi. 35. artiklassa säädetään ulkorajalla myönnettävästä viisumista, että se oikeuttaa enintään 15 päivän oleskeluun. Tiettyjen edellytysten mm. poistumisen EU-alueelta tulee olla taattu esim. paluulipulla ja/tai riittävillä rahavaroilla paluuseen. Hakijan on myös työskenneltävä merimiehenä ja rajanylityksen tarkoituksena on siirtyminen alukseen tai alukselle paluu tai sieltä poistuminen. Kauttakulun yhteydessä oleskelun pituuden on vastattava kauttakulkuun tarvittavaa aikaa. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009.)

Edellä mainitun asetuksen 33. artiklassa todetaan, että myönnetyn viisumin voimassaoloaikaa ja/tai sallitun oleskelun kestoa voidaan jatkaa, jos jäsenvaltion toimivaltainen viranomaiskatsoo, että viisuminhaltija tai hänen edustajansa on osoittanut, että jäsenvaltioiden alueelta lähteminen ei ole ylivoimaisen esteen tai humanitaaristen syiden takia mahdollista ennen myönnetyn viisumin voimassaoloajan tai sallitun oleskelun keston päättymistä. Ulkoministeriön (2019c) mukaan viisumin jatkaminen humanitaarisista syistä on maksutonta ja Suomessa jatkon voi myöntää paikallispoliisi. Viisumia voidaan jatkaa myös vakavista henkilökohtaisista syistä ja tällöin maksu on 30 €.

Tutkimuksen tuotteena syntyvässä rajatarkastusohjeessa ei erikseen ohjeisteta viisumin tekemistä, mutta siihen liittyvää lainsäädäntöä käydään läpi. Viisumivalvonta on kyllä olennainen osa rajatarkastusta, mutta viisumin tekemiseen Tullilla on jo hyvä ”SUVI VIS käyttöohje TULLI 20140226-ohje valmiina (Tulli yhteishakemisto 2019b). Viisumien lakiperusteita käydään vielä osittain läpi Schengenin rajasäännösten yhteydessä.

Oleskelulupia ovat Schengenin rajasäännösten 2. artiklan 16. kohdan mukaan varsinaisen oleskeluluvan ja oleskelukortin lisäksi muutkin asiakirjat, joiden perusteella kolmannen maan kansalainen voi jäädä jäsenvaltion alueelle lukuun ottamatta viisumeita ja väliaikaisia oleskelulupia turvapaikan hakijoille. Maahanmuuttoviraston (2019) internetsivujen mukaan oleskelulupa on jäsenvaltion viranomaisten myöntämä lupa kolmannen maan kansalaiselle jäsenvaltion alueella oleskeluun. Lupa on Maahanmuuttoviraston sivuston mukaan joko määräaikainen tai pysyvä. Lisäksi määräaikaiset luvat jaetaan tilapäisiin

ja jatkuviin oleskelulupiin. Ensimmäinen lupa myönnetään hakijalle aina määräaikaisena. Lupa on voimassa korttiin merkityn ajan tai jos kyseessä on pysyvä oleskelulupa, siinä on merkintä PYSYVÄ/PERMANENT. Suomessa on ollut käytössä vuodesta 2012 alkaen oleskelulupakortti.

Seuraavassa listassa ovat käytetyt kirjaintunnukset eri oleskelulupatyypeille:

- **A** – jatkuva oleskelulupa
- **B** – tilapäinen oleskelulupa
- **P** – pysyvä oleskelulupa
- **P-EU/** – pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen
P-EY oleskelulupa

Rajavartijan käsikirjan (2006, 18) mukaan kolmansien maiden kansalaiset, joilla on oleskelulupa johonkin Schengen-valtioon, pitäisi yleensä päästää maahan vaatimatta näyttämään toteen aiotun oleskelun tarkoitusta ja toimeentuloon tarvittavia varoja. Muita tarkastuksia, kuten matkustus- ja oleskeluasiakirjojen tutkiminen ja haut SIS-järjestelmästä sekä kansallisista tietokannoista tulisi kuitenkin tehdä.

4.5 Ulkomaalaislain säädökset

Kansallisesti Suomessa rajan ylittämiseen liittyvät säännökset määrittävät ulkomaalaislaissa. Ulkomaalaislain mukaan ulkorajojen ylittämisestä säädetään koko Euroopan unionin laajuisesti Schengenin rajasäännöstössä. Suomen rajavalvonnasta ja valtakunnan rajan ylittämisestä sekä rajanylityspaikoista ja niiden aukiolosta, eri rajatarkastusviranomaisten työnjaosta, tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään puolestaan rajavartiolaissa sekä lisäksi Tullin osalta tullilaissa ja poliisin osalta poliisilaissa. (Laki ulkomaalaislain muuttamisesta 1214/2013 12. §.)

Rajavalvontaviranomaisen tulee valvoa kolmannen maan kansalaisten maahanpääsyn laillisuutta. Tässä selvennetään käytettäviä termejä tilanteessa, jossa maahanpääsy estetään tai henkilö poistetaan maasta. Lain ulkomaalaislain muuttamisesta 142. §:ssä säädetään tilanteista, jolloin maahanpääsy evätään käännettävällä. Tilanteet voivat olla seuraavanlaisia:

- ulkorajalla tapahtuva unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä maahantulon estäminen, kun perheenjäsen kuuluu unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin
- oman maan tai toisen EU:n jäsenvaltion myöntämän oleskeluluvan tai kansallisen viisumin omaavan kolmannen maan kansalaisen maahantulon estäminen ulkorajalla
- maahan ilman oleskelulupaa saapuneen ulkomaalaisen maasta poistaminen oleskelun enimmäiskeston ylityttyä

Maasta karkottamisesta puhutaan tilanteissa, joissa ulkomaalainen poistetaan maasta hänen oleskellessaan Suomen viranomaisen myöntämällä oleskeluluvalla tai oleskelu on muuten ulkomaalaislain mukaisella tavalla rekisteröity. Karkottaminen voi aiheutua myös ulkomaalaisen oleskeluluvan, rekisteröidyn oleskelun tai oleskelukortin voimassaolon päättymisestä. Karkottamisen syy voi olla myös se, että ulkomaalainen on menettänyt Suomen kansalaisuuden. (Ulkomaalaislaki 142. §.)

Maasta karkottamisen perusteista säädetään tarkemmin ulkomaalaislain 149. §:ssä. Perusteena karkottamiselle on, että oleskeluluvalla oleskellut tai Suomen kansalaisuuden menettänyt ulkomaalainen on syyllistynyt johonkin seuraavista:

- oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa
- on todettu toistuvasti syyllistyneen rikoksiin tai rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään vuosi vankeutta
- on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden henkilöiden turvallisuudelle
- on ryhtynyt tai hänen voidaan perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan

Laissa on kuitenkin mainittu em. kohtiin muutama poikkeus. Pakolaista ei saa karkottaa maahan, johon nähden hän on kansainvälisen suojelun tarpeessa eikä sellaiseen valtioon, joka ei suostu ottamaan häntä vastaan. Pysyvän oleskeluluvan omaava ulkomaalainen voidaan karkottaa maasta vain siinä tapauksessa, että hän muodostaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle vakavan ja välittömän uhan.

Ulkomaalaiselle voidaan pääsyn epäämisen, käännättämisen tai karkottamisen yhteydessä määrätä maahantulokielto. Maahantulokiellon enimmäismäärä on viisi vuotta tai se voi olla myös toistaiseksi voimassa, kunnes se mahdollisesti kumotaan. Tilanteen tai olojen muuttuessa maahantulokielto voidaan peruuttaa. Maahantulokielto määrätään kansallisena niissä tapauksissa, joissa henkilöllä on oleskelulupa toisessa Schengen-valtiossa ja lupaa ei peruteta. (Laki ulkomaalaislain muuttamisesta 150. §.) Paikallispoliisi on käytännössä hoitanut maahantulokiellon määräämisen Kotkassa esimerkiksi raskaan liikenteen tullitarkastuksen yhteydessä havaittujen ulkomaalaisten henkilöiden rattijuopumustapausten yhteydessä.

Rajavalvontaan läheisesti liittyvä ulkomaalaisvalvonta perustuu myös kansallisessa lainsäädännössä ulkomaalaislakiin. Hallituksen esityksessä (HE 169/2014, 5) rajavartiolakia käsittelevässä kohdassa määritellään ulkomaalaisvalvonta yhdeksi valvontatehtävistä, joissa viranomainen tekee toimenpiteitä rikosten estämiseksi, selvittämiseksi ja syytteen saattamiseksi. Tämä antaa rajatarkastusviranomaisille toimivaltaa puuttua tavallisesti rajanylitykseen liittyviin rikkomuksiin myös sisämaassa.

Ulkomaalaisvalvonnasta on yleisesti säädetty tarkemmin ulkomaalaislain 129. §:ssä. Pykälässä tarkennetaan ulkomaalaisvalvonnan tavoitteiksi ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säädösten noudattamisen valvonta sekä laitoman maassa oleskelun torjunta. Ulkomaalaisvalvontatoimenpide on voitava perustella suhteessa tavoiteltavaan päämäärään ja tehtävän kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin. Lisäksi on mainittu, että valvontatoimenpide ei saa perustua henkilön etniseen alkuperään. Ulkomaalaisvalvontaa ja siihen liittyvien säännösten noudattamisen valvontaa hoitavat Maahanmuuttovirasto, poliisi ja Rajavartiolaitos.

4.6 Schengenin rajasäännöstö ja rajavalvonta

Rajatarkastus tehdään pääsääntöisesti kaikille Euroopan unionin ulkorajan ylittävälle henkilölle. Schengenin rajasäännöstön (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399) 1. artiklassa säädetään, että rajavalvontaa ei kohdisteta Euroopan unionin välisiä sisärajoja ylittäviin henkilöihin. Ulkorajan ylittävälle EU:n kansalaisille ja muille henkilöille, jotka käyttävät unionin

lainsäädännön mukaista oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen EU:ssa (esimerkiksi EU:n kansalaisen perheenjäsenille) tehdään vähintään Schengenin rajäsäännösten 8. artiklaan tulleen muutosasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/458) 1. artiklan 1. kohdan mukainen tarkastus.

Tällöin tarkastettavista matkustusasiakirjoista selvitetään henkilön henkilöllisyys ja kansalaisuus, matkustusasiakirjojen voimassaolo ja aitous. Tämä tapahtuu tarkistamalla oikeellisuus tarvittaessa Schengenin tietojärjestelmästä (SIS), Interpolin varastettujen ja kadonneiden matkustusasiakirjojen tietokannasta (SLTD) ja kansallisista tietokannoista, joista löytyy tietoa varastetuista, kadonneista, kavalletuista ja mitätöidyistä asiakirjoista. Biometrisen tunnisteiden sisältävistä matkustusasiakirjoista tarkistetaan lisäksi sirun aitous. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/458.)

Muiden kuin Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisille (ts. kolmannen maan kansalaisille) tehdään maahantulon yhteydessä ns. perusteellinen tarkastus, jossa tarkistetaan Schengenin rajäsäännösten 6. artiklan 1. kohdassa säädettyt maahantuloedellytykset (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399). Näistä maahantuloedellytyksistä on kansallisessa lainsäädännössä säädetty ulkomaalaislain 11. §:ssä. Henkilöllä ei saa olla määrättyä maahantulokieltoa. Esteenä maahantulolle voi myös olla perusteltu epäily, että henkilö pyrkii hankkimaan tuloja epärehellisin keinoin (Ulkoministeriö 2019a).

Perusteellisen maahantulotarkastuksen tekeminen ts. edellä mainittujen ulkomaalaislaissa mainittujen maahantuloedellytysten yksityiskohtainen tarkistaminen vaatii Schengenin yleissopimuksen 8. artiklan 3a-kohdan mukaan seuraavien asioiden tutkimista:

- tarkastetaan rajan ylittämiseen oikeuttava asiakirja ja mahdollinen tarvittava viisumi tai oleskelulupa
- tutkitaan ettei matkustusasiakirja ole väärennös
- tarkastetaan maahantulo- ja maastalähtöleimoista, ettei henkilö ole ylittänyt oleskelulle sallittua enimmäisaikaa
- selvitetään henkilön lähtöpaikka ja määränpää sekä suunnitellun oleskelun tarkoitus
- selvitetään, että henkilöllä on toimeentuloon ja aiottuun oleskeluun vaadittavat varat

- selvitetään, että henkilö, hänen kulkuneuvonsa tai kuljettamansa tavarat eivät vaaranna yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä tai kansainvälisiä suhteita

Perusteelliseen maastalähtötarkastukseen puolestaan kuuluvat 8. artiklan 3g-kohdan mukaan seuraavat asiat:

- tarkastetaan, että 3. maan kansalaisella on rajanylitykseen oikeuttava asiakirja
- tutkitaan ettei matkustusasiakirja ole väärennös
- tarkastetaan mahdollisuuksien mukaan, että henkilö ei muodosta uhkaa yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansanterveydelle tai kansainvälisille suhteille

Lisäksi perusteellisessa maastalähtötarkastuksessa voidaan tarkistaa, että henkilöllä on voimassaoleva viisumi tai oleskelulupa. Samalla voidaan myös tutkia, ettei henkilö ole ylittänyt luvallisen oleskelun enimmäiskestoja. Mahdollista on myös tehdä hakuja Schengenin tietojärjestelmään sekä kansallisiin tietokantoihin. Ulkorajat voidaan ylittää ainoastaan virallisten rajanylityspaikkojen kautta niiden vahvistettuina aukioloaikoina. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399.)

Schengenin rajasäännösten liitteen VII kohdassa 3 säädetään merimiesten osalta poikkeus rajatarkastusten säännönmukaiseen suorittamiseen. EU:n jäsenvaltiot voivat sallia merenkulkijoiden, joille on myönnetty merimieskirja tai merenkulkijain henkilöllisyystodistus, tulla jäsenvaltion alueelle ilmoittautumatta rajanylityspaikalla. Normaalisti viisumivelvollisiltakaan henkilöiltä ei tällöin vaadita viisumia.

Em. säännöt edellyttävät, että merimiehet on merkitty aluksen miehistöluetteloon ja luettelo on toimitettu toimivaltaiselle viranomaiselle. Merimiesten on myös oleskeltava sataman sijaintipaikkakunnalla ja palattava saman kunnan alueella laivaan. Riskiarviointien mukaan rajavartiotehtävää suorittavat virkamiehet voivat kuitenkin tehdä rajatarkastuksen ennen merimiesten maahantuloa. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399.) Merimiehille voidaan myöntää viisumi heidän saapuessaan Schengen-alueen rajalle, jos he ovat siirtymässä alukseen, joka on saapunut tai saapumassa Schengen-

valtion alueella olevaan satamaan. Myös kauttakulku kolmanteen maahan tai paluu kotimaahan sekä hätä- ja pakkotilanteet (sairaus, sopimuksen päättyminen tai erottaminen) oikeuttavat viisumin hakemiseen ulkorajalla. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/458, kohta 3.4.2.)

4.7 Rajavartijan käsikirja

Komissio on tehnyt suosituksen 6.11.2006 ohjeistaakseen rajoilla suoritettavia tarkastuksia. Tämä käsikirja on rajavartijoille opas, joka helpottaa päätösten tekemistä ja toimenpiteiden toteuttamista ulkorajoilla. Käsikirja on Schengenin rajasäännösten liite ja perustuu yhteisön säädöksiin ulkorajojen ylittämistä. (Rajavartijan käsikirja (Schengen-käsikirja) 2006, 7.)

Pääsääntönä on, että henkilöiden matkustusasiakirjat leimataan maahan tullessa ja maasta lähtiessä. Leima ei todista, että perusteellinen tarkastus on tehty, vaan siitä voidaan todeta mistä ja milloin rajanylitys on tapahtunut. Tulo- ja lähtöleimojen perusteella voidaan tarkistaa, ettei Schengenin alueella oleskelu ole ylittänyt enimmäisaikaa. (Rajavartijan käsikirja (Schengen-käsikirja) 2006, 31.) Leimaa ei kuitenkaan merkitä EU:n ja ETA-maiden sekä Sveitsin kansalaisten matkustusasiakirjoihin eikä myöskään heidän perheenjäsenilleen, jotka esittävät oleskeluluvan tai -kortin, jossa on merkintä ”EU:n kansalaisen perheenjäsen” tai ”ETA:n tai Sveitsin kansalaisen perheenjäsen”. Matkustusasiakirjaa ei myöskään leimata sellaisilta merimiehiltä, jotka käyvät alukselta maissa sataman alueella ja palaavat alukselle samassa satamassa. (Rajavartijan käsikirja (Schengen-käsikirja) 2006, 31-32.)

Meriliikenteen tarkastusmenettelyjä ohjeistetaan Rajavartijan käsikirjan IV jaksossa (2006, 66-67). Siellä mainitaan, että alusten matkustajat ja miehistö on tarkastettava ja tarkastusten tulee perustua riskienarviointiin ja jatkuvaan merialueen valvontaan. Aluksen päällikkö tai vaihtoehtoisesti laivanselvittäjä, joka toimii aluksen edustajana, laatii miehistö- ja matkustajaluettelot ja toimittaa ne rajatarkastustehtävissä toimiville tullimiehille sekä ilmoittaa mahdollisista muutoksista välittömästi. Kotkan tullissa teknistä valvontaa suoritetaan mm. Portnet-järjestelmän ja laivojen liikkeitä seuraavan Marinetraffic.com-sivuston avulla sekä satamalaitoksen sivuilta löytyvien saapuvien ja lähtevien alusten tietojen pohjalta.

Mikäli henkilön pääsy maahan evätään, virkamiehen on täytettävä epäämistä koskeva vakiolomake. Lisäksi henkilön passiin merkitään maahantuloleima, joka mitätöidään vetämällä risti sen yli pysyvällä mustalla musteella. Mikäli tarkastuksessa huomataan, että henkilö on maahantulokiellossa, viisumi mitätöidään merkitsemällä siihen leima ”MITÄTÖN”. Tapauksissa, joissa passiin jolyöty leima on peruutettava, suositellaan vetämään kaksi yhdensuuntaista viivaan leiman vasemman yläkulman yli. Tämä merkintä erottaa tämän usein virheellisestä leimauksesta johtuvan tilanteen siitä, että maahanpääsy olisi evätty jostakin maahan saapuvasta henkilöstä riippuvasta syystä. (Rajavartijan käsikirja (Schengen-käsikirja) 2006, 40-41.)

Kolmansien maiden kansalaisille on annettava mahdollisuus hakea turvapaikka tai kansainvälistä suojelua rajalle saapuessaan. Tarvittaessa on käytettävä tulkkia, jotta tiedot hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista sekä noudatettavista menettelyistä tulevat varmasti ymmärretyiksi. (Rajavartijan käsikirja (Schengen-käsikirja) 2006, 53.) Käsikirjassa on paljon muitakin ohjeita eri tilanteisiin, mutta ne ovat pääasiassa sellaisia, että Tulli ei joudu niitä pohtimaan tehdessään merimiesten (satamissa) ja rahdinkuljettajien (itärajalla) rajatarkastuksia.

4.8 Viranomaisyhteistyö rajatarkastuksissa

Viranomaisten yhteisiä toimintalinjoja määritellään kansallisesti laissa poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (11.9.2009/687 1. §). Lain tarkoituksena on viranomaisten tehtäviksi säädettyjen rikosten estämiseen, paljastamiseen, selvittämiseen ja valvontaan sekä kansainväliseen yhteistyöhön liittyvien tehtävien tehostaminen ja taloudellisuus. Yhteistoiminta tarkoittaa laissa lähinnä toisen PTR-viranomaisen puolesta tai apuna suoritettavaa toimenpidettä.

Laissa määritellään millä ehdoin viranomaiset voivat tehdä toistensa puolesta toimenpiteitä. Tällöin tiettyjen ehtojen tulee täyttyä. Asian suorittavan viranomaisen täytyy tehdä pyyntö toimenpiteen suorittamisesta viranomaiselle, jonka tehtäväalueeseen asian hoitaminen normaalisti kuuluu. Mikäli toimenpide on kiireellinen, se on mahdollista suorittaa ilman toisen viranomaisen

pyyntöäkin. Tällöin kuitenkin toimenpiteestä on mahdollisimman pian ilmoitettava viranomaiselle, jonka tehtäväalueeseen se kuuluu ja toimenpiteestä on luovuttava, jos viranomainen, jonka tehtäväalueeseen toimenpide kuuluu, sitä pyytää tai ottaakin itse tehtävän hoitaakseen. Lisäksi laissa mainitaan, että mikäli PTR-viranomainen ei ryhdy toisen puolesta toimenpiteeseen, sen on kuitenkin ilmoitettava välittömästi asiasta sille PTR-viranomaiselle, jolle toimenpide kuuluu. (Laki poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 2. §.)

PTR-lain mukaisia avustustehtäviä voidaan tehdä myös rajatarkastuksissa. Tällöin viranomainen voi pyytää toista viranomaista hoitamaan tarkastuksen PTR-lain nojalla, mikäli asiaan epäillään liittyvän mahdollinen rikos tai tietyn tyyppisen rikoksen yritys. Tällainen voi olla esimerkiksi rekistereistä todetun maahantulokiellon rikkominen tai viisumivollisen henkilön saapuminen maahan ilman viisumia. Yhteistyön tekeminen muissakin kuin rikostorjuntaan liittyvissä asioissa on tietenkin mahdollista, mutta tuolloin sovellettava laki ei voi olla tässä yhteydessä käsiteltävä PTR-laki.

Hyvä esimerkki PTR-yhteistyöstä Tullin ja Rajavartiolaitoksen välillä on 1.3.2013 perustettu Tullin Merilinna-toiminto. Se toimii Turun tullin ja Länsi-Suomen merivartioston yhteistyönä osana Tullin valvontaosaston analyysi- ja tiedustelutoimintoa tuottaen riskianalyysitietoa Suomen alueella liikennöivistä lastialuksista. Merilinnan valvontatehtäviin kuuluvat Tullin valvontaosaston ohjeiden mukaisesti lastialusten vaarallisten aineiden kuljetusten valvonta ja alusten tekemien tulli-ilmoitusten oikeellisuuden seuranta. Merilinna myös ylläpitää Suomen aluevesien tilannekuvaa mm. väylämaksujen laiminlyöntien välttämiseksi. Esimerkkinä saavutetuista tuloksista Tullin sidosryhmien kanssa yhteistyönä tehty vientikuljetusten valvonta mahdollisti neljän miljoonan euron jälkiverotuksen vuosina 2014-2016. (Tulli 2017b.) Merilinnan pyynnöstä tehdään myös Kotkan satamassa useita aluksiin liittyviä tarkastuksia kuukausittain.

Valtioneuvoston asetus poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (ts. PTR-asetus) täydentää PTR-lakia joiltakin osin. Siellä määritetään valtakunnallisten ja alueellisten PTR-johtoryhmien kokoonpanosta ja tehtävistä sekä niissä käsiteltävistä asioista. Lisäksi siellä on määritelty muita viranomai-

syhteistyötä koskevia asioita liittyen avun pyytämiseen, päätöksentekoon yhteisellä tehtäväalueella ja sisäraja- ja valvonnan palauttamiseen. (VNA 1126/2009.)

EU:n tasolla jäsenvaltiot avustavat myös toisiaan varmistamalla tehokkaan raja- ja valvonnan. Operatiivista ulkorajayhteistyötä koordinoi Euroopan unionin jäsenvaltioiden perustama virasto (Frontex). Viraston päätehtäviä on lueteltu yhteistyötä määrittelevän Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2. artiklassa. Frontex suunnittelee jäsenvaltioiden yhteisiä operaatioita käyttäen maiden omaa henkilöstöä ja kalustoa. Laittomasti EU:ssa oleskelevien henkilöiden palauttamisoperaatiot ovat usein myös Frontexin suunnittelema. Lisäksi virasto yhtenäistää rajavartioiden koulutusmetodeja eri jäsenmaissa, pyrkii parantamaan ulkorajavalvontaa riskianalyysijä tekemällä, antaa jäsenmaille teknistä ja operatiivista apua sekä kehittää nopean toiminnan valmiuksia. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004.)

5 PRODUKTIN TEKEMISEN VAIHEET

Opinnäytetyön tekeminen aloitettiin syyskuussa 2019 lähdemateriaalin kartoituksella. Kirjallisuudesta tutkittiin muutamia juuri toiminnalliseen opinnäytetyöhön liittyviä teoksia. Pääpaino lähteiden keräämisessä oli kuitenkin koko tutkimuksen ajan lainsäädännön tutkimisessa ja säädösten sekä käytännön yhteyksien havainnoinnissa. Loka-marraskuussa pidetyllä opintovapaalla opinnäytetyön kirjoittamiseen pystyi keskittymään täysipainoisesti.

Yleisluonteista työpäiväkirjaa on pidetty lokakuun alusta lähtien. Työpäiväkirjan tarkoituksena on ollut dokumentoida, miten opinnäytetyön tuotos eli produkti on edennyt vaihe vaiheelta sekä toimia kirjoittamisen aikataulutuksen apuna. Olemassa olevan tiedon kartoittamisen yhteydessä syntyvän rajatar- kastusohjeen sisältöä on jatkuvasti muokattu. Tietoa aiheesta kertyikin runsaasti ja oli mielenkiintoista huomata, että käytännön työssä kertyneet tiedot konkretisoituivat teorian tutkimisen myötä paljon.

Ohjeen tekeminen on aloitettu kartoittamalla kehityskohteita ja parannettavia asioita haastatteleamalla muutamaa kokenutta tullitarkastajaa. Haastattelujen

perusteella ohjeessa on pyritty panostamaan tiettyihin rajatarkastusprosessin osiin, jotka haastateltavat ovat kokeneet vaikeimmiksi ja eniten aikaa vieviksi.

Ohjeeseen tehtiin ensimmäiseksi osiot kirjautumiseen kannettavalle tietokoneelle ja rajatarkastussovellukseen. Nämä katsottiin parhaaksi toteuttaa eri vaiheista otettujen kuvakaappausten avulla. Haastattelujen myötä lisättiin koosteet lainsäädännöllisistä perusteista, rajatarkastukseen liittyvistä käsitteistä, asiakirjoista, rekistereistä ja järjestelmistä sekä työturvallisuusasioista. RATAS-järjestelmä on tärkein rajatarkastuksiin liittyvä järjestelmä ja sille tehtiin ohjeeseen oma lukunsa.

5.1 Työpäiväkirja

Työpäiväkirjaan kirjattiin eri työvaiheita pääasiassa päiväkohtaisesti. Syyskuussa 2019 työ aloitettiin ohjeen pohjan suunnittelulla ja alustavalla lähdemateriaalin kartoituksella. Opinnäytetyön johdannon kirjoittaminen ja ohjeen perustana olevan teoriaosan järjestyksen suunnittelu ajoittui lokakuun alkupuolelle. Samalla kerättiin myös rajatarkastusohjeeseen tarvittavia termejä sekä asioita, joita ohjeessa tulisi erityisesti käsitellä.

Teorian pääkohdat saatiin kirjoitettua lokakuun loppuun mennessä. Ohjeen tekemiseen tarvittiin myös muu kuin kirjoittajan näkökulma asiaan ja tämä päätettiin toteuttaa haastattelujen avulla. Haastattelukysymysten sisältö alkoikin teoriaosuuden kirjoittamisen aikana hahmottumaan ja haastattelut saatiin tehtyä ja vastaukset litteroitua marraskuun alkuun mennessä. Haastattelut ja niiden vaikutus ohjeen sisältöön on käyty tarkemmin läpi luvussa 5.2.

Tullin organisaatiosta ja tullin arvoista ja toimintastrategioista valmistui opinnäytetyöhön oma lukunsa ja itse rajatarkastusohje rakennettiin näiden mukaiseksi, jotta se olisi muun Tullin toiminnan kanssa samassa linjassa. Muutamille keskeisimmille rajatarkastukseen liittyville käsitteille tehtiin ohjeeseen oma lukunsa, jotta ohjeen käyttäjä löytää tarvittavat tiedot mahdollisimman helposti. Asiakirjoja ja lomakkeita sekä erilaisia rekistereitä käytetään viranomaistyössä paljon ja niille omistettiin myös ohjeeseen omat lukunsa.

RATAS-järjestelmä on tärkein rajatarkastuksissa käytettävä rekisteri ja sen käyttöohje vaikutti tarpeelliselta ohjeessa. Käyttöohjetta varten tuntui luonteelta ottaa kuvakaappauksia eri näkymistä ja avata niitä kirjoitettujen selitysten avulla. Ohjeen loppuun koostettiin vielä muistilista rajatarkastuksen vaiheista tarvittavine linkkeineen.

Varsinainen ohje saatiin pääosin valmiiksi joulukuun puoleen väliin mennessä ja tämän jälkeen se annettiin käytännön testaukseen. Testaustuloksien perusteella ohjeeseen tehtiin vielä lisäyksiä tammikuun 2020 alussa ennen opinnäytetyön luonnosversion palautusta. Testauksesta kerrotaan tarkemmin vielä luvussa 5.3.

5.2 Haastattelut

Haastattelujen tarkoituksena oli kartoittaa nykyinen rajatarkastusprosessi ja selvittää mitä asioita tutkimuksen lopputuloksena syntyvään produktiin on järkevää ja tarpeellista ottaa mukaan. Haastattelujen perusteella pyrittiin kartoittamaan rajatarkastuksen mahdollisia ongelmakohtia ja tekemään ohje sel-laiseksi, että ongelmat vähenevät ohjetta seuraamalla. Haastattelukysymykset strukturoitiin ja litterointi tehtiin lähinnä sisällön analyysinä. Strukturoituun haastatteluun päädyttiin, koska strukturoitujen kysymysten avulla Kanasen (2015, 145) mukaan pystytään minimoimaan haastattelijan vaikutus.

Haastatteluun valittiin kaksi Tullissa pitkään töissä ollutta tarkastajaa, joilla on ehkä laajin tietämys Tullin rajatarkastusprosessista kokonaisuutena sekä kyky ehdottaa hyviä parannusehdotuksia ja toisaalta tunnistaa jo toimivat menetelmät. Toinen haastateltavista työskentelee liikkuvan ryhmän operatiivisena esimiehenä ja toinen Kotkan tullin tullauskeskuksen esimiehenä. Henkilöt valittiin eri ryhmistä, koska tehtävissä rajatarkastuksissa on eroja eri ryhmien välillä. Liikkuva ryhmä tekee rajatarkastukset usein kannettavalla tietokoneella laivalla käyntien yhteydessä tai partioautossa. Tullauskeskuksen tekemät rajatarkastukset taas hoidetaan kiinteillä laitteistoilla Tullin tiloissa. Rajatarkastusohjeen tavoitteena on myös kehittää ja helpottaa rajatarkastuksen tekemistä sekä asiakkaan että molemmissa ryhmissä työskentelevien rajatarkastajien näkökulmasta.

Haastattelukysymyksiä oli yhteensä 10 kappaletta. Aluksi kysyttiin, mitä asioita ohjeessa pitäisi erityisesti käsitellä. Vastauksista ilmeni, että eri vaiheet läpikäyvä ohje olisi tarpeen. Lisäksi lakiperusteet ja käsiteltävät asiakirjat tulisi käsitellä ohjeessa. Pari seuraavaa kysymystä käsitteli Tullin arvojen ja strategioiden toteutumista ja huomioon ottamista rajatarkastuksissa. Arvot ja strategiat on tarkemmin käyty läpi tutkimuksen luvussa 2.2.

Riittävän koulutuksen tärkeys tuli esille vastauksissa. Asiakaspalautteiden perusteella haastateltavat ovat kokeneet ammattitaitoisuuden, luotettavuuden, palveluhalukkuuden ja yksilön arvostuksen toteutuvan työssä hyvin. Strategioista nousi esille yhteiskunnallisten vaikutustavoitteiden kohdalla tullitarkastuksen tekeminen rajatarkastuksen yhteydessä. Se on lisätty ohjeeseen yhdeksi vaiheeksi. Toiminnallinen tuloksellisuus toteutuu hyvin, kunhan yhteydet toimivat. Voimavarojen tehokkaan käytön varmistamisessa koettiin tärkeimmiksi hyvä esimiestyö sekä aukioloaikojen riittävä kattavuus. Resurssit katsottiin pääsääntöisesti riittäviksi rajatarkastusten hoitamiseen.

Tiedonvaihdossa asiakkaiden (laivanselvittäjät, laivan kapteenit, taksinkuljettajat) kanssa olisi kehitettävää. Laivanselvittäjät (eli agentit tai meklarit) toimivat varustamon edustajana aluksen saapuessa satamaan ja hoitavat mm. alusten tulo- ja lähtöselvitystä ja ovat näin ollen vastuussa Tullin tarvitsemien tietojen toimittamisesta. Ilmoitusten tietosisältöä tulee ohjeistaa asiakkaille tarkemmin ja korostaa Tullin kannalta olennaisten tietojen tärkeyttä.

Haastatteluissa ilmenikin tarve varmistaa tarvittavien tietojen saanti Tullille asiakailta. Ohjeen liitteenä on laivanselvittäjille jaettava ”rajatarkastusilmoitus Tullille”-lomake, jonka tarkoitus on helpottaa ja selkiyttää toimijoiden ja viranomaisten välistä tiedonvaihtoa. Rajatarkastukseen liittyvien tietojen ilmoittamiseen tehtiin laivanselvittäjille tällainen vakiolomake, jolla asiakkaat voivat ilmoittaa Tullin haluamat tiedot rajatarkastuksista etukäteen. Lomake on rajatarkastusohjeen liitteenä.

Työturvallisuusriskeistä kysyttiin kohdassa 6. Kiinteillä koneilla toimistossa tehtävissä tarkastuksissa ainoa esille tullut riski liittyy yksintyöskentelyyn viisumin myöntämisvaiheessa. Tämä korjaantunee, jos viisumin myöntöpiste saadaan Mussalossa yhteen asiakaspalvelupisteistä, jolloin tullauskeskuksen

henkilökuntaa on aina samassa tilassa. Rajatarkastuksissa laivoilla riskejä on enemmän ja niitä listataan myös ohjeessa työturvallisuuden parantamiseksi.

Rajatarkastuksen ongelmakohtia em. asioiden lisäksi löytyi lähinnä tekniikan toimimattomuudesta passinlukijoiden ja yhteyksien osalta. Koulutustarpeista kysyttäessä esille nousi ainakin säännöllisen kertauskoulutuksen puute. Vähintään toivottaisiin uusien ohjeiden ja määräysten käymistä läpi työyhteisön kesken johdetusti.

Muita uusia parannusehdotuksia (kysymys 9) ei juuri tullut. Mainittiin aiemmin esille tullut ns. yhden luukun periaate eli tarkastus tulisi saada aina hoidettua kokonaan samassa paikassa. Lisäksi asiakkaille tulisi saada jonkinlaista koulutusta tai ainakin tarkempaa ohjeistusta rajatarkastusten tiedoista ja säännöksistä sekä korostaa asiakkaille riittävän ajan varaamista tarkastuksen suorittamiseen, jotta lennolta myöhästymisiltä yms. välttyttäisiin. Myös työkierron tärkeyttä eri ryhmien välillä korostettiin moniosaamisen varmistamiseksi. Erityistä ohjeistuksen tarvetta koettiin myös olevan lainsäädännön tuntemuksessa ja työturvallisuusasioissa. Lainsäädäntöön liittyvät asiat on käsitelty tarkemmin ohjeeseen liittyvässä opinnäytetyössä *Rajatarkastusohje Kotkan tulille* ja työturvallisuusnäkökohtia on käyty läpi luvussa 4.5. Haastattelukysymykset löytyvät kokonaisuudessaan liitteestä 1.

Haastattelujen perusteella ohjeeseen valikoitui useita osioita. Ohjeesta tulee ns. laatukäsikirja-tyyppinen ainakin siltä osin, että siinä ohjeistetaan organisaation toimintoja ja se toimii työntekijän tukena vaikeissa tilanteissa (Laatukäsikirja 2019). Siinä kerrotaan vaihe vaiheelta, miten rajatarkastus etenee ja mitä eri vaiheissa pitää tehdä tai muistaa. Siinä käydään aluksi läpi rajatarkastusten lakiperustaa ja eri asiakirjoja sekä sivutaan työturvallisuusasioita. Ohjeessa on alussa ns. pikaohje, jota voi käyttää esimerkiksi muistilistana rajatarkastukseen valmistauduttaessa. Ohje on pyritty rakentamaan ottaen huomioon Tullin arvot ja strategiat tarkastuksen eri vaiheissa.

5.3 Ohjeen testaaminen

Ohje annettiin koekäytettäväksi kenttätyöhön neljälle Kotkan tullitoimipaikan rajatarkastajalle, jotta sen toimivuus käytännön työssä saadaan testattua ennen jakelua ja varsinaista käyttöönottoa. Kokemukset kerättiin palautelomakkeella ja ohjetta on muokattu palautteiden perusteella lopulliseen ulkoasuunsa. Palautelomake kysymyksineen on opinnäytetyön liitteenä 2.

Kysymyksiä testaajille oli palautelomakkeessa viisi. Aluksi kysyttiin, mitä asioita testaaja haluaisi lisätä ohjeeseen tai poistaa ohjeesta. Seuraava kysymys koski parannusehdotuksia ohjeeseen. Myös linkkien toimivuutta pyydettiin testaamaan. Ohjeen liitteenä on asiakkaille tarkoitettu ”rajatarkastuslähete”, jonka tietosisällön riittävyttä pyydettiin myös kommentoimaan. Viimeisessä kysymyksessä pyydettiin vielä mahdollisia muita huomioita ohjeeseen liittyen.

Ohjeen testaajat kokivat käteväksi sen, että rajatarkastusten tekemiseen liittyvät lait ja ohjeet löytyvät ohjetta käytettäessä samasta paikasta ja linkit mahdollistavat nopean siirtymisen asiaan liittyviin lainkohtiin ja tekevät ohjeesta helppokäyttöisen. Näin ollen ohje vahvistaa henkilöstön toimintavarmuutta tarkastustilanteessa ja samalla tarkastusnopeus kasvaa, kun asiaan liittyvät lait löytyvät helpommin.

Testaajilta saatujen palautteiden perusteella ohjeeseen on tehty joitakin lisäyksiä. Ohjeen lopussa olevaan ”Rajatarkastusilmoitus Tullille”-ilmoitukseen on lisätty satamanosa, johon alus saapuu. Lisättiin myös selvennys RATAS-ohjeen ”Paluupäivä”-kohtaan ja työturvallisuus-osiossa merkittiin myös suoja-liivit pakollisiksi varusteiksi. Selvennettiin lisäksi rajatarkastuslähetteen kohtaa, jossa ilmoitetaan viisumin tarpeesta. Suurempia muutoksia eivät testaajat ohjeeseen kaivanneet.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tutustuttuani rajatarkastuksiin liittyviin lakeihin ja ohjeisiin olen tullut sellaiseen johtopäätökseen, että Tullin tekemät rajatarkastukset tehdään hyvin kansallisten lakien ja EU-tasoisien ohjeistusten mukaisesti. Rajatarkastussäännökset

tulevat rajatarkastajille tutuiksi viimeistään rajatarkastuskurssilla ja tämä tutkimus sekä tutkimuksen myötä syntyvä ohje täydentävät omalta osaltaan Tullin tarkastajien tietoja haastavissa rajatarkastustehtävissä.

Aluksi suurimpana pelkona oli, että olemassa olevan tiedon määrä ja löytyvä materiaali tutkimuksen aiheena olevasta rajatarkastusprosessista olisi vähäistä ja vaikeatajuista. Toiminnallisen opinnäytetyön ”teoriaosuus” koostuu aiheeseen liittyvästä materiaalista sekä olemassa olevista ohjeista yms. ja varsinaista kirjallisuutta aiheesta ei oikein ollutkaan tarjolla. Useista aiheeseen liittyvistä asioista oli säädetty sekä kansallisessa laissa että EU-tasoisissa asetuksissa ja hankaluuksia aiheutti ainakin tutkimuksen kirjoittamisen alkuvaiheessa välttää samojen asioiden käsittely monessa eri kohdassa.

Teoriaosuuden kirjoittamisen edetessä käytännön ja teorian yhteydet avautuivat paremmin. Ohjeen ja teoriaperustan liittyminen toisiinsa otettiin huomioon ohjeen sisältövalinnoissa. Tutkimuksen ja siinä käsiteltyjen lakien ja asetusten yhteys näkyy käytännön työssä siinä, että luvussa 4 käsiteltyjen asioiden hyvä tuntemus muodostaa vankan pohjan rajatarkastuksen tekemiselle.

Teoriaosuudesta tuli melko laaja, mutta aiheeseen liittyviä lakeja oli runsaasti ja niiden käsittely tuntui välttämättömältä aiheen syvällisen ymmärtämisen varmistamiseksi. Viranomaisten kaikkien toimien tulee perustua lakiin ja teoriaperustan laajuus on mielestäni perusteltavissa sillä, että näin rajatarkastusta koskevat lait saatiin käytyä riittävällä tarkkuudella läpi.

Opinnäytetyön tekemisessä käytetyt lähteet ovat suurelta osin lakeja sekä EU-tasoisia asetuksia ja päätöksiä. Myös useiden kansallisten viranomaisten ja ministeriöiden sivustojen materiaalia on käytetty teoriaosuudessa. Lähteiden luotettavuuden pitäisi olla tästä syystä hyvä. Haastattelut tehtiin asianmukaisesti kirjoittaen tarkat muistiinpanot ja analysoimalla ne tarkasti. Myös ohjeen testauksesta saadut palautteet käyttäjiltä on analysoitu tarkasti ja otettu huomioon ohjeen sisällön viimeistelyvaiheessa. Tietojen salassapito on myös otettu huomioon työn eri vaiheissa ja raportoinnissa ja tästä syystä rajatarkastusohje on luokiteltu vain virkakäyttöön tarkoitetuksi.

Ohjeen käyttöönoton myötä tarkoituksena on, että rajatarkastuksia tekevät henkilöt löytävät helpommin tarkastusten perustana olevat lait ja oppivat tulkitsemaan niitä myös uusien tilanteiden tullessa eteen. Rajatarkastuksiin liittyy myös paljon ns. hiljaista tietoa, jota ei ole kirjoitettu mihinkään ja osa toimintatavoista on muotoutunut mm. resurssien asettamien rajojen perusteella.

Tutkimussuunnitelmassa suunniteltu aikataulu piti melko hyvin koko kirjoitusprosessin ajan. Myös opinnäytetyön alussa luvussa 1.2 opinnäytetyön tuloksena syntyvälle ohjeelle asetetut tavoitteet saavutettiin melko hyvin. Ohjeen onnistumista ja käytettävyyttä mitattiin antamalla ohje testattavaksi neljälle tulitarkastajalle käytännön työhön. Vastaajat olivat sitä mieltä, että varsinaiset pääkohdat ovat hyviä eikä niihin ole lisättävää eikä niitä kannata poistaa.

Ohjeen käyttökelpoisuus ja hyödyllisyys selviää kuitenkin tarkemmin, kun se on laitettu jakeluun kaikille Kotkassa rajatarkastuksia tekeville. Ohjeen sisältöä voi muokata vielä tulevaisuudessa muuttuvien määräysten ja järjestelmien mukaiseksi sekä käyttäjien toiveita kuunnellen. Varsinainen rajatarkastusohje on tarkoitettu vain viranomaiskäyttöön ja sisältää turvaluokiteltua materiaalia. Sitä ei sen vuoksi laiteta julkisesti näkyville vaan lähetetään vain opinnäytetyön ohjaajan arvosteltavaksi.

LÄHTEET

EdisonTD. 2014. The National Police of the Netherlands, Central Unit, Central Intelligence Division, The Netherlands. WWW-tietokanta. Saatavissa: <http://edisontd.net> [viitattu 17.10.2019].

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004. 26.10.2004. Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX:32004R2007> [viitattu 4.10.2019].

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008. 9.7.2008. Viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus). WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX:32008R0767> [viitattu 18.10.2019].

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009. 13.7.2009. Yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (viisumisäännöstö). WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX:32009R0810> [viitattu 17.10.2019].

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399. 9.3.2016. Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin raja-säännöstö). WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX:32016R0399> [viitattu 3.10.2019].

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/458. 15.3.2017. Asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse asiaankuuluvien tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32017R0458> [viitattu 5.11.2019].

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1806. 14.11.2018. Lu-

ettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1806&from=EN> [viitattu 28.10.2019].

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1105/2011/EU. 25.10.2011. Ulkorajojen ylittämiseen oikeuttavia matkustusasiakirjoja, joihin voidaan liittää viisumi, koskevasta luettelosta ja tämän luettelon vahvistamista varten luotavasta järjestelmästä. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32011D1105> [viitattu 17.10.2019].

Euroopan parlamentti. 2019a. Schengen: opas Euroopan vapaan liikkuvuuden alueeseen. WWW-sivusto. Saatavissa: <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/security/20190612STO54307/schengen-opas-euroopan-vapaan-liikkuvuuden-alueeseen> [viitattu 16.10.2019].

Euroopan parlamentti. 2019b. Schengen-alueen kartta. WWW-kuva. Saatavissa: https://www.europarl.europa.eu/resources/library/images/20180223PHT98530/20180223PHT98530_original.jpg [viitattu 16.10.2019].

Eurooppa-neuvosto. 2019. PRADO - Tunnustetut matkustusasiakirjat. WWW-sivusto. Saatavissa: <https://www.consilium.europa.eu/prado/fi/prado-recognized-documents.html> [viitattu 17.10.2019].

HE 169/2014 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Henkilöiden rajanylitysliikenne 1999-2018. 2019. Viivadiagrammi. Saatavissa: <https://findikaattori.fi/fi/105> [viitattu 4.10.2019].

Henkilökorttilaki 25.8.2016/663.

Kananen, J. 2015. Opinnäytetyön kirjoittajan opas. Näin kirjoitan opinnäyte-

työn tai pro gradun alusta loppuun. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Laatukäsikirja. 2019. WWW-sivusto. Saatavissa: <https://www.laatukasikirja.fi/yllapito/resources/sisaltokuvat/laatupaallikko2019-03-21.pdf> [viitattu 29.11.2019].

Lainlaatijan EU-opas. WWW-dokumentti. Saatavissa: <http://eu-opas.finlex.fi/> [viitattu 10.10.2019].

Laki poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 11.9.2009/687.

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta 1214/2013.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Maahanmuuttovirasto. 2019. Oleskeluluvan voimassaolo ja lupatyypit. WWW-sivu. Saatavissa: <https://migri.fi/oleskelulupatyypit> [viitattu 6.11.2019].

Oikeusministeriö. 2019. Perustuslaki. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://oikeusministerio.fi/perustuslaki> [viitattu 1.10.2019].

Passilaki 21.7.2006/671.

Poliisi. 2019. Lisätietoa passin hakemisesta. WWW-sivu. Saatavissa: https://www.poliisi.fi/passi/lisatietoa_passin_hakemisesta [viitattu 4.11.2019].

Poliisilaki 872/2011.

Rajavartijan käsikirja (Schengen-käsikirja). 2006. Komission suositus. PDF-dokumentti. Saatavissa: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2006/FI/C-2006-5186-F1-FI-MAIN-PART-1.PDF> [viitattu 6.11.2019].

Rajavartiolaitos. 2019a. Merivartiolaitoksen historia. WWW-sivusto. Saatavissa: https://www.raja.fi/rajavartiolaitos/historia_perinteet_ja_museotointa/merivartiolaitoksen_historia [viitattu 10.10.2019].

Rajavartiolaitos. 2019b. Matkustusasiakirjat. WWW-sivusto. Saatavissa: <https://www.raja.fi/ohjeita/matkustusasiakirjat> [viitattu 10.10.2019].

Rajavartiolaitos. 2019c. Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2018. PDF-asiakirja. Saatavissa: https://www.raja.fi/download/77205_Tilinpaatos_2018.pdf [viitattu 15.10.2019].

Rajavartiolaitos. 2019d. Rajanylitys. WWW-sivusto. Saatavissa: <https://www.raja.fi/ohjeita/rajanylitys> [viitattu 17.10.2019].

Rajavartiolaitos. 2019e. Rajanylityspaikat kartalla. WWW-kuva. Saatavissa: https://www.raja.fi/yhteystiedot/rajanylityspaikat_kartalla [viitattu 17.10.2019].

Rajavartiolaki 15.7.2005/578.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Tulli. 2017a. Tullin historiaa. WWW-sivusto. Saatavissa: <https://tulli.fi/web/tullimuseo/tullin-historiaa> [viitattu 22.11.2019].

Tulli. 2017b. Tullin valvonnan vuosijulkaisu 2016. WWW-dokumentti. Saatavissa: https://tulli.fi/documents/2912305/3775682/Tullin_valvonnan_vuosijulkaisu_2016/ [viitattu 11.10.2019].

Tulli. 2019a. Tullin henkilöstötilinpäätös 2018. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://tulli.fi/documents/2912305/3775682/> [viitattu 9.10.2019].

Tulli. 2019b. Tullin organisaatiokaavio. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://tulli.fi/documents/2912305/2980855/Tullin+organisaatiokaavio/8f54cd36-5eb8-4bf3-8b96-f7d6cb0f8a08/Tullin+organisaatiokaavio.pdf> [viitattu 8.10.2019].

Tulli. 2019c. Tullin tehtävät, strategia ja arvot. WWW-sivusto. Saatavissa: <https://tulli.fi/tietoa-tullista/tullin-toiminta/tehtavat-strategia-ja-arvot> [viitattu 1.10.2019].

Tulli. 2019d. Tullin rajoituskäsikirja. WWW-sivusto. Saatavissa: <https://tulli.fi/tietoa-tullista/tullin-toiminta/rajoituskasikirja> [viitattu 9.10.2019].

Tulli intranet. 2019a. Tullin johtokeskuksen perustaminen. WWW-dokumentti. Pääsy vain Tullin henkilökunnan tunnuksilla [viitattu 9.10.2019].

Tulli intranet. 2019b. Rajatarkastukset uusi_EH. PP-esitys. Pääsy vain Tullin henkilökunnan tunnuksilla [viitattu 9.10.2019].

Tulli yhteishakemisto. 2019a. Vuosisuunnitelma valvonta Kotkan tulli 2019. PDF-dokumentti. Pääsy vain Tullin henkilökunnan tunnuksilla [viitattu 15.10.2019].

Tulli yhteishakemisto. 2019b. SUVI VIS käyttöohje TULLI 20140226. PDF-dokumentti. Pääsy vain Tullin henkilökunnan tunnuksilla [viitattu 15.10.2019].

Tullilaki 29.4.2016/304.

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301.

Ulkoministeriö. 2019a. Maahantulo Suomeen. WWW-dokumentti. Saatavissa: https://um.fi/julkaisut/-/asset_publisher/TVOLqBmLyZvu/content/maahantulo/20152?curAsset=0&stId=107288 [viitattu 1.10.2019].

Ulkoministeriö. 2019b. Viisumin tarve ja Suomen hyväksymät matkustusasiakirjat. WWW-sivusto. Saatavissa: <https://um.fi/viisumin-tarve-ja-suomen-hyvaksymat-matkustusasiakirjat> [viitattu 11.10.2019].

Ulkoministeriö. 2019c. Viisumi Suomeen. WWW-dokumentti. Saatavissa: [https://um.fi/viisumi-suomeen#Mistä ja miten haet viisumia](https://um.fi/viisumi-suomeen#Mistä_ja_miten_haet_viisumia) [viitattu 1.11.2019].

Valtiovarainministeriö. 2010. Suojaustasojen ja turvallisuusluokittelunimikkeiden vastaavuus. WWW-taulukko. Saatavissa: <https://www.vah-tiohje.fi/web/guest/tietoaineistojen-luokittelu> [viitattu 12.11.2019].

Valtiovarainministeriö. 2014. Rajaliikenteen hallinnan tehostaminen sekä Rajavartiolaitoksen ja Tullin viranomaisyhteistyön edelleen syventäminen, 21_2014. Valtiovarainministeriön työryhmän raportti. Saatavissa: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/JULKAISU_20140710102253.pdf [viitattu 7.9.2019].

Vilkkä, H., Airaksinen, T. 2003. Toiminnallinen opinnäytetyö. Helsinki: Tammi.

VNA 19.10.2006/901 Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä.

VNA 1126/2009 Valtioneuvoston asetus poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta.

VNA 681/2010 Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa.

VNA 660/2013 Valtioneuvoston asetus matkustusoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa.

VNA 904/2016 Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.

VNA 2/2019 Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen 10 §:n muuttamisesta.

KUVALUETTELO

Kuva 1. Tullin organisaatiokaavio 1.5.2019 (Tulli 2019b)	12
Kuva 2. Schengen-alueen kartta (Euroopan parlamentti 2019b)	18
Kuva 3. Henkilöiden rajanylitysliikenne 1999-2018 (Henkilöiden rajanylitysliikenne 1999-2018 2019)	19
Kuva 4. Rajanylityspaikat kartalla (Rajavartiolaitos 2019e)	21

Tullin rajatarkastajien haastattelukysymykset:

1. Mitä rajatarkastusohjeessa pitäisi mielestäsi erityisesti käsitellä?
2. Miten tullin arvot toteutuvat mielestäsi rajatarkastuksissa? Missä kohdissa olisi mielestäsi eniten parannettavaa ja miten parantaminen onnistuisi?
 - a) Ammattitaitoisuus
 - tunnemme omat tehtäväalueemme
 - tunnemme ylpeyttä työstämme ja osaamisestamme
 - sovellamme lainsäädäntöä oikein ja yhdenmukaisesti
 - toiminta on oma-aloitteista ja yhteistyökykyistä
 - haluamme kehittää ammattitaitoamme)
 - b) Luotettavuus
 - kohtelemme henkilöstöä, asiakkaita ja kaikkia sidosryhmiä oikeudenmukaisesti
 - olemme luotettavia sanoissa ja teoissa
 - olemme lahjomattomia
 - pyrimme kerralla oikeaan lopputulokseen
 - c) Palveluhalukkuus
 - tarjoamme asiantuntevaa ja hyvää palvelua sisäisille ja ulkoisille asiakkaille sekä kaikille sidosryhmille
 - panostamme asiakastyytyvyyteen palveluketjun kaikissa vaiheissa
 - palvelumme on oikeudenmukaista ja asiantuntevaa sekä ennakoitavaa
 - olemme avoimia tietojen antamisessa ja tiedottamisessa
 - d) Yksilön arvostus
 - kohtelemme muita samalla tavalla kuin toivomme itseämme kohdeltavan

- välitämme toisistamme tukemalla ja kannustamalla
 - kohtelemme kaikkia tasapuolisesti
 - olemme avoimia ja empaattisia ja annamme palautetta
3. Miten tullin strategiset tavoitteet toteutuvat mielestäsi rajatarkastuksissa? Missä olisi mielestäsi parannettavaa ja miten parantaisit toimintaa?
- a) Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet
- helpot asiointipalvelut
 - harmaan talouden torjunta
 - yhteiskunnan suojaaminen
- b) Toiminnallinen tuloksellisuus
- toimintamallit ja teknologia tukevat toimintaa
 - tullin prosessien johtaminen sovitetaan yhteen
 - toimitaan yhteistyössä kansallisesti ja kansainvälisesti
- c) Voimavarat (henkilöstö ja talousresurssit)
- johtaminen ja esimiestyö on ammattimaista ja innostavaa
 - kehitämme osaamistamme ja mahdollistamme jatkuvan uudistumisen
 - Tuemme työyhteisöjen toimivuutta ja henkilöstön hyvinvointia suunnitelmallisesti
 - Toiminnan ja kehittämisen tavoitteet ja resurssit ovat tasapainossa
4. Ovatko rajatarkastuksiin käytettävät resurssit riittävät seuraavien osalta? Mitkä ovat mahdolliset puutteet?
- henkilöstö
 - atk-laitteisto
 - muu välineistö

5. Ovatko tarkastuksen kohteesta annetut tiedot riittävän selkeitä tarkastuksen suorittamiseen (tiedot agentilta / laivan kapteenilta)?

Miten tiedonvaihtoa voisi kehittää?

6. Mitkä ovat suurimmat työturvallisuusriskit rajatarkastuksissa?
7. Mitkä ovat useimmin toistuvat ongelmat rajatarkastuksen suorittamisessa?
8. Millaista koulutusta rajatarkastustehtäviin tarvittaisiin enemmän?
9. Mitä parannusehdotuksia sinulla olisi rajatarkastuksien tekemiseen?
10. Haluaisitko vielä nostaa esiin jotain muuta rajatarkastuksiin liittyen?

Kiitos vastauksistasi! 😊

Kysymykset rajatarkastusohjeen testaajille:

1. Mitä asioita/kohtia haluaisit lisätä ohjeeseen tai poistaa ohjeesta?
2. Missä ohjeen kohdissa olisi mielestäsi parannettavaa ja miten parantaisit ohjetta?
3. Toimivatko ohjeen linkit oikein?
4. Ovatko asiakkaille (mahdollisesti) jaettavan *rajatarkastuslähetteen* tiedot riittävät?
5. Haluaisitko vielä nostaa esiin jotain muuta ohjeeseen liittyen (kaikki huomiot ovat hyviä)?

Kiitos vastauksistasi! 😊

Työpäiväkirja

Tässä dokumentoidaan tutkimusprosessin aikataulu ja tehdyt työt. Opinnäytetyön aiheena on rajatarkastusohjeen tekeminen Kotkan tullitoimipaikalle.

ALOITUSSyyskuu 2019

- Opinnäytetyön pohjan suunnittelu
- Alustava lähdemateriaalin kartoitus

=====
Käytetty aika yhteensä:

muutama päivä

VIRKAVAPAA 1.10-30.11.2019**VIKKO 40**Ti 1.10.2019

- Johdannon kirjoittamista, teoriaosan suunnittelua 3 h
- kirjoittamisen aloittaminen, työpäiväkirjan aloitus 3 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 6 h

Ke 2.10.2019

- Johdannon kirjoittaminen 2 h
- Teorian kirjoittaminen 1 h
- Rajatarkastusohjeen pääkohdat 1 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 4 h

To 3.10.2019

- Haastattelukysymysten suunnittelu 1 h
- Rajatarkastusohjeen sanaston kerääminen 1 h
- Teorian tutkiminen ja kirjoittaminen 3 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 5 h

Pe 4.10.2019

- Johdannon kirjoittaminen 1 h
- Haastattelukysymysten laadinta 2 h
- Teorian kirjoittaminen 2 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 5 h

KOKO VIIKON KÄYTETTY AIKA YHTEENSÄ 20 h

VIKKO 41Ma 7.10.2019

- Koulupäivä, ei opinnäytetyön kirjoittamista 0 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 0 h

Ti 8.10.2019

- Teoriaosan kirjoittaminen 5 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 5 h

Ke 9.10.2019

- Tullin organisaation jäsentely 2 h
- Teorian kirjoittaminen (Passilaki ym.) 2 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 4 h

To 10.10.2019

- Teorian ja johdannon puhtaaksikirjoittamista 5 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 5 h

Pe 11.10.2019

- Teorian ja johdannon puhtaaksikirjoittamista 4 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 4 h

KOKO VIIKON KÄYTETTY AIKA YHTEENSÄ **18 h**

VIIKKO 42Ma 14.10.2019

- | | |
|-------------------------------------|-------|
| - Johdannon ja teorian oikolukua | 2 h |
| - Viimeinen "koulupäivä" Kouvolassa | 3,5 h |

=====
 Käytetty aika yhteensä: 2 h

Ti 15.10.2019

- | | |
|---------------------------------------------------|-----|
| - Puhtaaksikirjoitus 1. välipalautusta varten | 1 h |
| - Käsitteiden kirjoittaminen jatkuu | 3 h |
| - Haastattelukysymysten laadintaa, ajan sopiminen | 1 h |

=====
 Käytetty aika yhteensä: 5 h

Ke 16.10.2019

- | | |
|------------------------------------------------|-----|
| - Haastattelukysymysten viimeistely ja lähetys | 1 h |
| - Käsittemäärittelyn kirjoittaminen | 3 h |

=====
 Käytetty aika yhteensä: 4 h

To 17.10.2019

- | | |
|-------------------------------------|-----|
| - Käsittemäärittelyn kirjoittaminen | 4 h |
|-------------------------------------|-----|

=====
 Käytetty aika yhteensä: 4 h

Pe 18.10.2019

- | | |
|------------------------------|-----|
| - Käsitteiden kirjoittaminen | 2 h |
| - Teorian kirjoittaminen | 3 h |

=====
 Käytetty aika yhteensä: 5 h

KOKO VIIKON KÄYTETTY AIKA YHTEENSÄ 20 h

VIKKO 43Ma 21.10.2019

- Teorian kirjoittaminen (käsitteet) 4 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 4 h

Ti 22.10.2019

- Kysymysten viimeistely 2 h
- Haastattelut 3 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 5 h

Ke 23.10.2019

- Haastattelujen litterointi 3 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 3 h

To 24.10.2019

- Välipäivä 0 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 0 h

Pe 25.10.2019

- Teorian kirjoittaminen 2,5 h
- Haastattelujen litterointi jatkuu 2 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 4,5 h

KOKO VIIKON KÄYTETTY AIKA YHTEENSÄ 19,5 h

VIKKO 44Ma 28.10.2019

- Lähteiden korjaaminen (Välipalautus I ohjeet) 4 h
- Haastattelun litterointia 1 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 5 h

Ti 29.10.2019

- Haastattelun litterointi loppuun 4 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 4 h

Ke 30.10.2019

- Rajatarkastusohjeen muokkausta 4 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 4 h

To 31.10.2019

- Teorian viimeistelyä 3 h
- Rajatarkastusohjeen muokkausta 2 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 5 h

Pe 1.11.2019

- Opinnäytetyön kirjoittaminen 3 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 3 h

KOKO VIIKON KÄYTETTY AIKA YHTEENSÄ 21 h

VIKKO 45Ma 4.11.2019

- Ohjeen käsitteitä yms. 4 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 4 h

Ti 5.11.2019

- Teoriaa ja ohjetta (rajatarkastajan käsikirja) 3 h
- PTR-rajatarkastuskurssin materiaalia 2 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 5 h

Ke 6.11.2019

- Ohjeen ja opinnäytetyön muokkaaminen 4 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 4 h

To 7.11.2019

- Ohjeen ja opinnäytetyön muokkaaminen 5 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 5 h

Pe 8.11.2019

- Pikaohjeen teko 5 h

=====
 Käytetty aika yhteensä: 5 h

KOKO VIIKON KÄYTETTY AIKA YHTEENSÄ 23 h

VIKKO 46Ma 11.11.2019

- Ohjeen kirjoittaminen 3 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 3 h

Ti 12.11.2019

- Johdannon kirjoittaminen 3 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 3 h

Ke 13.11.2019

- Ohjeen muokkaaminen 3 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 3 h

To 14.11.2019

- Teorian puhtaaksikirjoittaminen 2 h
- Ohjeen muokkaaminen 2 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 4 h

Pe 15.11.2019

- Välipalautus II-valmistelu 3 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 3 h

KOKO VIIKON KÄYTETTY AIKA YHTEENSÄ 16 h

VIKKO 47Ma 18.11.2019

- Opinnäytetyön oikolukua 3 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 3 h

Ti 19.11.2019

- Ohjeen linkkien ja toimivuuden testausta 4 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 4 h

Ke 20.11.2019

- Ohjeen ulkoasun parantelu 2 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 2 h

To 21.11.2019

- Rajatarkastusohjeen testauskysymykset 1 h
- Lähteiden tarkistusta 2 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 3 h

Pe 22.11.2019

- Opinnäytetyön kappalejaon muokkaaminen 1 h
- Tullin historian kirjoittaminen 2 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 3 h

KOKO VIIKON KÄYTETTY AIKA YHTEENSÄ 15 h

VIKKO 48Ma 25.11.2019

- Lähdemerkintöjen tarkistaminen ja korjaaminen 3 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 3 h

Ti 26.11.2019

- Opinnäytetyön kirjoittaminen 2 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 2 h

Ke 27.11.2019

- Kieliasun korjailua 2 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 2 h

To 28.11.2019

- Välipalautusmuutoksia 4 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 4 h

Pe 29.11.2019

- Kieliasun tarkistus ja korjailu 3 h
- Palautus kielentarkistukseen 1 h

=====

Käytetty aika yhteensä: 4 h

KOKO VIIKON KÄYTETTY AIKA YHTEENSÄ 15 h

VIRKAVAPAA LOPPUI!

VIKKO 49Ma 2.12.2019

- Opinnäytetyön teoriaosan viimeistelyä	3 h
-----------------------------------------	-----

=====	
Käytetty aika yhteensä:	3 h

Ti 3.12.2019

- Käytännön testauksen ohjeistaminen testaaajille	2 h
---------------------------------------------------	-----

=====	
Käytetty aika yhteensä:	2 h

KOKO VIIKON KÄYTETTY AIKA YHTEENSÄ	5 h
-------------------------------------------	------------

VIKOT 50-1

Opinnäytetyön luonnosversion viimeistely	n. 10 h
------------------------------------------	---------

Ohjeen muokkaaminen käytännön testaaajien kommenttien mukaisesti.	n. 8 h
----------------------------------------------------------------------	--------

=====	
KÄYTETTY AIKA YHTEENSÄ	18 h