

MAAHANMUUTTOPOLITIIKAN NOKIA

SEPPÖ PAANANEN

Alankomaissa, Belgiassa, Italiassa, Itävallassa, Norjassa, Ranskassa ja Tanskassa ulkomaalaisvas-
taiset voimat ovat saaneet viime aikoina kannatusta vaaleissa. Kautta Euroopan on kysytty, miksi poliittinen radikalismi syntyi niin nopeasti mallillisissa ja hyvinvoivissa länsimaissa. Erityisesti Tanska on ollut suuren huomion kohteena, koska se on ollut Euroopan tunnetuimpia pakolaisten puolustajia. Tanska mm. allekirjoitti ensimmäisenä maana vuoden 1951 pakolaissopimuksen. Häly oli kova, kun Tanska hyväksyi vuoden 2002 toukokuussa EU:n tiukimman turvapaikkalainsäädännön.

Suomi ja Ruotsi ovat ainakin toistaiseksi välttyneet Euroopan taudilta. Monet suomalaiset poliitikot ja pääkirjoitustoimittajat kuitenkin pelkäävät, että ennen pitkää ilmaantuu karismaattinen poliitikko korjaamaan kypsää viljaa. ”On selvää, että populismille on Suomessakin tilaa”, ennusti päätoimittaja Janne Virkkunen kesäkuussa (Helsingin Sanomat 9.6.2002). Käsittelen seuraavassa syitä, joiden vuoksi Suomi saattaa säästyä tartunnalta.

Suomalainen maahanmuuttopolitiikka on kolmen kauppaa. Tärkein osapuoli on ulkomaalaispolitiikkaa ohjaava ja toteuttava virkamieskunta. Virkamiesten valta perustuu väljään lainsäädäntöön ja siihen, että poliitikot eivät ole olleet ulkomaalaispolitiikassa ainakaan näkyvällä tavalla aktiivisia. Toisena osapuolena ovat maahanmuuttajat, joille ainakin juhlapuheissa toivotaan aktiivisempaa roolia. Kolmantena ovat enemmistösuomalaiset, äänestäjät, joiden reaktiot ovat ennen eduskuntavaaleja herpaantumattoman huomion kohteena.

KOTOUTUS SUOMALAISEEN TAPAAN

Pohjoismaisen ulkomaalaiskeskustelun tärkein käsite on integraatio, ja siitä on viime vuosikymmeninä käyty runsaasti teoreettisia ja käytännöllisiä keskusteluja. Yleisellä tasolla integraatio tarkoittaa etnisten ryhmien välisten suhteiden jär-

jestelyn mallia, mutta siihen yhteisymmärrys loppuinkin. Käytännössä integraatiolla tarkoitetaan usein etnisten ryhmien yhteiselön hyvinä pidettyjä tavoitteita. Julkisessa keskustelussa integraatio on usein toiminut kielteisenä pidetyn assimilaation, sulauttamisen, myönteisenä korvaajana. Osittain integraation myönteinen sävy johtuu yksinkertaisesti siitä, että termiä käytetään epätarkasti ja epätäsmällisesti. (Sander 1997.)

Kotoutuminen keksittiin 1990-luvun lopulla integraation suomenkieliseksi vastineeksi, ja nykyisin sitä käytetään sekä maahanmuuttohallinnossa että -tutkimuksessa. Kotoutumisella ”tarkoitetaan sellaista tilannetta, jossa vähemmistökulttuurin piirissä kasvaneet ihmiset eivät eristäydy, syrjäydy eivätkä sulaudu enemmistökulttuuriin, vaan integroituvat eli ovat kiinteässä vuorovaikutuksessa enemmistökulttuurin kanssa säilyttäen kuitenkin oman kulttuuri-identiteetinsä” (Lepola 2002a). Näin määriteltynä kotoutuminen sijoittuu sulauttamisen ja segregaaation väliin pyrkien välttämään niihin liittyvät kielteiset mielikuvat.

Tärkein maahanmuuttajien ja suomalaisen yhteiskunnan suhteita säätelevä asiakirja on kotouttamislaki. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta valmisteltiin työministeriössä, ja se tuli voimaan vuoden 1999 toukokuussa (Virtanen 2002, 20). Kesäkuussa hallitus antoi eduskunnalle kotouttamista koskevan selonteon (Hallituksen selonteko...). Siinä hallitus kertoo eduskunnalle, miten kotouttamislakia on kolmen vuoden aikana toteutettu.

Selonteossa käsitellään mm. sitä, millä ehdoilla maahanmuuttajat saavat sosiaalivaltion etuuskäyttönsä. Laajan selonteon tehneet virkamiehet ovat olleet selvillä siitä, että he käsittelevät ulkomaalaispolitiikan kiistanalaisimpia asioita. Ehkä juuri siksi selonteon kieli on paisuttelematonta hallintokieltä, eikä tärkeitä ja vähemmän tärkeitä asioita ole myöskään eroteltu toisistaan.

Selonteosta käy ilmi, että maahanmuuttajien sosiaalietuuksien jakamista varten on luotu mo-

nipolvinen ja laaja rakennelma. Etuuksien jakoon on kytketty mm. kunnat, työhallinto, Kela, poliisi, seurakunnat, kansalaisjärjestöt ja työelämän osapuolet (ks. myös Virtanen 2002, 21). Toiminnan ytimenä ovat viranomaisten ja yksittäisen maahanmuuttajan väliset *kotouttamissuunnitelmat*. Kotouttamissuunnitelmassa ”sovitaan kunnan ja työvoimatoimiston ja maahanmuuttajan kesken toimenpiteistä, jotka tukevat maahanmuuttajaa ja hänen perhettään yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa” (Hallituksen selonteko..., 17–18). Kunnalla ja työvoimatoimistolla on velvollisuus laatia kotouttamissuunnitelma ja maahanmuuttajalla on velvollisuus osallistua sekä suunnitelman laatimiseen että sen toteuttamiseen.

Kotouttamissuunnitelma on maahanmuuttajaa velvoittava. Esimerkiksi jos maahanmuuttaja kieltäytyy suunnitelman laatimisesta ja osallistumasta sen toteuttamiseen, voidaan kotouttamistukea alentaa (Hallituksen selonteko..., 21). Toisaalta kunnat ovat velvollisia maksamaan toimeentulotukea, vaikka suunnitelmaa ei olisikaan, mutta se on työmarkkinatuen edellytys. Täyteen pakatusta määrelmästä ja sen toteuttamiseksi annetuista lisäohjeista käy ilmi, että suunnitelman päätarkoitus on työmarkkinakelpoisuuden parantaminen.

Selonteossa mainitaan, että kotouttamistuen piirissä oli vuoden 2001 lopussa suhteellisen pieni joukko eli noin 5 700 työvoimatoimiston asiakasta. Kunnat taas olivat tehneet yhteensä hieman yli 10 000 suunnitelmaa. (Hallituksen selonteko..., 19.) Määrät eivät ole siis kovin suuria, mutta joukko on poliittisesti hyvin painava, koska nyky-Euroopassa minkään muun ryhmän avulla ei ole mahdollista mobilisoida äänestäjiä yhtä tehokkaasti. Kotouttamisideologian suurin merkitys saattaaakin olla siinä, että se tarjoaa mahdollisuuden puhua arasta aiheesta asiapohjalta (Paananen 2002, 184). Ainakin kansanedustajille kotouttamiselonteko oli kuin taivaan lahja, koska he saattoivat sen turvin puhua maahanmuuttajista äänestäjien reaktioita pelkäämättä.

ONNISTUMISEN EDELLYTYKSET

Aina 1980-luvun lopulta suomalaisia on ”herätelty kansainvälisyyteen”, kuten maahanmuuton vaikutuksia on tapana kuvata. Maahanmuuttoon totuttaminen on luonteva jatko kansainvälisyys-

kasvatukselle, joka alkoi Helsingin vuoden 1952 olympialaisista. Maahanmuuttoa koskevat valistushankkeet käynnistyivät 1980-luvulla, jolloin virkamieskunnan perehdytys alkoi. Seuraavalla vuosikymmenellä luotiin maahanmuuttopolitiikka ja laadittiin kotouttamista koskevat lait. (Ks. Päivärinte 2002, 25–27.) Mediavälitteisessä maailmassa hallitukset pitävät maahanmuuton onnistumista tärkeänä, koska sen avulla arvioidaan maan kykyä toimia modernissa maailmassa.

Suuri yleisö on niin valistushankkeissa, rasmin vastaisissa kampanjoissa kuin lainsäädännösäkin koettu lähinnä kohteeksi, ei niinkään aktiiviseksi toimijaksi. Myöskään kotouttamislaista ei ole edes yritetty kertoa suurelle yleisölle (ks. Hallituksen selonteko..., 52), mikä saattaisikin olla mahdoton tehtävä. Jos ymmärtää alan sisäistä jargonia, suuren yleisön löytää luvusta, jossa pohditaan asenteita maahanmuuttajia kohtaan. Valistushankkeen näkökulmasta kantasuomalaiset ovat arvaamattomia ja ainakin potentiaalisesti rassistisia.

Luettelen seuraavassa syitä, joiden vuoksi Suomi saattaa hyvinkin onnistua maahanmuuttopolitiikassaan.

1. *Vähän maahanmuuttajia*. Kansainvälistymisen onnistumisen tärkein edellytys on se, että nopeasta kasvusta huolimatta maahanmuuttajia on vain noin 150 000, joista 100 000 on ulkomaiden kansalaisia. Rinnalle kannattaa ottaa muutamia suurten siirtolaisuusmaiden oloja kuvaavia lukuja. Esimerkiksi Ranskaan on tullut keskimäärin 100 000 maahanmuuttajaa *vuodessa* jo 50 vuoden ajan. Saksassa taas asuu noin 7,3 miljoonaa ulkomaalaista, ja vuonna 2001 Saksaan tuli lähes 90 000 turvapaikanhakijaa. Pienen Hollanninkin 16 miljoonan väestöstä 10 prosenttia on maahanmuuttajia, ja heistä noin 800 000 on muslimeita.

Suurten siirtolaisuusmaiden johtajat saattavat mielessään ihmetellä, onko Suomella edes oikeutta ottaa kantaa EU:n siirtolaisuuspolitiikkaan; eräs tanskalainen poliitikko sanoi sen myös ääneen. Suomi on kuitenkin samassa veneessä muiden länsieurooppalaisten kanssa; pitäähän Suomenkin luoda turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestelmä ja muut maahanmuuton edellytykset.

2. *Pieni maa*. Suomen pienissä oloissa on helppo tehdä yhteistyötä. Esimerkiksi työnantajien ja työntekijöiden järjestöt tekevät maahanmuuttoasioissa yhteistyötä sekä keskenään että viran-

omaisten kanssa. Yhteistyö on tarpeen senkin vuoksi, että työluopien myöntämisen perusteita ei ole säädetty laissa. Yhteistyön seurauksena niin ay-liike kuin työnantajatkin, ulkomaalaispolitiikan potentiaaliset kriitikot, sitoutuvat yhteiseen maahanmuuttopolitiikkaan. Kriittisyyttä hillitsee sekin, että pienessä maassa lähes kaikki maahanmuuttotutkimukset ovat julkisesti rahoitettuja.

3. *Taitavat virkamiehet.* Suomessa maahanmuuttoasioita on onnistuttu hoitamaan korostetun virkamiesmäisesti ja ammatillisuutta korostaen. Se turvaa joustavuuden, eli tarpeen tullen maahanmuuttajien vastaanotto voi olla sallivaa, joskus taas tiukempaa. Esimerkiksi Kosovon albaanit voittivat niin viranomaisten kuin suuren yleisönkin tuen, koska heitä pidettiin sodan syyttöminä uhreina; ihmisten mielessä he saattoivat myös assosioitua siirtokarjalaisiin. Sen sijaan Keski-Euroopasta tulleiden romanien hakemukset käsitellään pikamenettelyä käyttäen, koska romaneja pidetään talouspakolaisina.

Erilainen kohtelu ulottui myös eräisiin vuoden 1999 tv-uutisiin, joissa Kosovon albaaneita kutsuttiin Kosovosta *paenneiksi*, kun taas Slovakian romanit nimettiin uutisissa romaneiksi tai haki-joiksi; turvapaikanhakijoiksi heitä ei kutsuttu kertaakaan. Lisäksi uutisten kuvitus vihjasi romanien olevan huolettomia ja toimettomia. (Ahola 2002, 143–144.)

Saattaa kyllä olla niin, että ruotsalaiset ovat keksineet tämänkin ennen Suomea. Uusimmasta ruotsalaisesta integraatioselonteosta käy ilmi, että maahanmuuttoasioissa toimijoiksi halutaan vain ne, jotka ovat valmiit positiivisella mielellä osallistumaan monikulttuurisuustalkoisiin. Sikäläisessä maahanmuuttopolitiikassa ”strategisiin toimijoihin” luetaan valtion viranomaiset, kunnat, yritykset, työelämän osapuolet, kansalaisjärjestöt ja korkeakoulu (Rapport Integration 2001, 18).

Maahanmuuttopolitiikka ei ole ainoa asiantuntijavaltainen ala. Anna Solinin (2002, 168) havaintojen mukaan myös ympäristönsuojelun ”diskurssit rakentavat ympäristönsuojelun erilaisten asiantuntijoiden neutraaliksi toiminnaksi, jossa kansalaisilla ei ole juuri roolia. Ympäristönsuojelu on sitä, että viranomaiset toimeenpanevat ohjelmia, määräyksiä ja selvityksiä”. Poliittiset kannanotot, ristiriidat ja arvot eivät kuulu ympäristönsuojelua koskevaan diskurssiin (Solin 2002, 169).

Maahanmuuttoa koskevat keskustelut eroavat ympäristönsuojelukeskustelusta siinä, että ne suodattuvat herkästi julkiseen keskusteluun. Journalis-

missä on tärkeä rooli kansalaisten käsitysten muokkaajana, sillä Etelä-Suomen kaupunkien ”värillistymistä” lukuun ottamatta useimpien suomalaisten suhteet etnisiin vähemmistöihin ovat pääasiassa mediasuhteita (Raittila 2002a, 107–108). Etnisten vähemmistöjen käsittely tiedotusvälineissä onkin lisääntynyt huomattavasti 1980-luvun lopusta. Esimerkiksi Helsingin Sanomissa oli vuosina 1985–1993 keskimäärin yksi juttu joka toisessa numerossa, mutta vuonna 2000 jo 3,3 juttua numeroa kohden (Raittila & al. 2002, 202).

Parhailaan valmistellaan ulkomaalaislain uudistamista, eikä linja ole muuttumassa. Tämänkin lain valmistelu on tehty lähes kokonaan virkamiestyönä.

4. *Poliitikkojen vaalikateus.* Maahanmuuttoasioiden sovinnollista käsittelyä edistää myös se, että suomalaiset puolueet ovat tietoisesti vältelleet maahanmuuton politisoimista. Mikään puolue ei halua jättää maahanmuuttoa muiden puolueiden vaaliaseeksi. Niinpä hyvissä ajoin ennen vuoden 2003 eduskuntavaaleja alettiin luoda yhteisiä pelisääntöjä. Aloitteen tekijä on Ben Zyskowitz, joka otti asian esille kokoomuksen kesäkuuisessa puoluekokouksessa (Helsingin Sanomat 8.6.2002).

5. *Vastuulliset tiedotusvälineet.* Tiedotusvälineet ovat alusta saakka valinneet vastuullisen linjan. Jo maahanmuuttobuumien alussa toimittajat ja mediatutkijat pohtivat keskuudessaan uutisointiin liittyviä moraalisia kysymyksiä (ks. Sihvola 1992), ja linja on tuottanut myös tulosta. Tuoreen mediaseurannan mukaan tiedotusvälineet ovat tehneet uutisten täydennykseksi suvaitsevaisuutta palvelevia juttuja. Avointa rasismia esiintyi lähinnä joissakin yleisönosastokirjoituksissa. (Raittila 2002a, 200.)

Tiedotusvälineet pelkäävät varmaan aiheellisesti, että avoimessa keskustelussa vierasvihaiset valtaavat kanavan levittääkseen rasisia aatteita. Sen vuoksi meillä ei ole yhteistä keskusteluareenaa, vaan suvaitsevainen eliitti esiintyy laatu-julkaisuissa ja ennakkoluuloiset median ulkopuolella tai paikallislehtien yleisönosastoissa (Raittila & al. 2002, 205). Rasiset keskustelijat ovat yhä enemmän siirtyneet Internetin käyttäjiksi, ja Suomessakin on jo useita kymmeniä valkoista valtaa propagoivia nettisivuja (Pekkinen 2002).

6. *Syyllyttäminen.* Viimeisenä, joskaan ei vähäisimpänä onnistumisen edellytyksenä mainittakoon syyllyttäminen. Suomalaisille on hoettu aina 1980- ja 1990-luvun vaihteen somalisokista

alkaen, että juuri suomalaiset ovat Euroopan, ehkä jopa koko maailman, vierasviihaisimpia. Läksy on opittu niin hyvin, että välinpitämättömyydestä on tullut suorastaan kansalaishyve. Kukaan ei oikein tiedä, miten ulkomaalaisista saa puhua vai onko aihepiiri kokonaan kielletty.

VALTION JULKISUUSKUVA

Maahanmuuttajat edustavat useimmille uutta todellisuutta. Suomessakin heihin ruumiillistuvat yhteiskunnan merkittävimmät viime aikojen muutokset. Monille maahanmuuttajat ovat tärkeimpiä kansainvälistymisen ilmentymiä, ja maahanmuuttajat ovat myös sitä kansainvälisyyttä, johon voi ottaa kantaa. He ovat yhteinen asia, kun taas kansainvälinen kauppa ja pääomaliikkeet pysyvät näkymättömissä. Maahanmuuttajat edustavat uhkaa, joka on jo vienyt oman valuutan ja jopa kansalliset rajat Schengenin sopimuksessa. Moni kysyy, meneekö äidinkieli seuraavaksi.

Läntisessä Euroopassa maahanmuuttajien asema on tärkein ihmisoikeuksien toteutumisen seurannan kohde, eivätkä hallitukset halua kansainvälistyvissä maailmassa joutua silmätikuiksi ulkomaalaisasioiden huonoina hoitajina. Vielä pelottavampaa on jäädä kiinni siitä, että maahanmuuttajiin kohdistuu avointa rasismia tai kansalaiset suosivat äänillään ulkomaalaisvastaisia liikkeitä. Kansainvälistyneessä nykymaailmassa pienikin ulkomaalaisvastainen ryhmä tai rasistiseksi leimautunut paikkakunta saattaa leimata koko maan ja sen asukkaat. Yksikin mätä omena voi pilata koko

korillisen. Mikään EU-maa ei tahdo samanlaiseksi hylkiövaltioksi kuin Itävalta taannoisen hallitusratkaisunsa vuoksi. Pakolaisuus ja työvoima-siirtolaisuus rasittavat myös lähtömaan mainetta. Esimerkiksi Romanian romanien turvapaikanhaku läntisen Euroopan maista kertoo koko maailmalle, että Romania ei ole kyennyt takaamaan kansalaisilleen turvallisia oloja.

Maan kansainvälisyyttä ja suhtautumista maahanmuuttajiin mitataan nykyisin vaaleissa. Suomessakin ulkomaalaisasioista voi tulla vaaliteema, koska ulkomaalaislain uudistus on tulossa eduskunnan käsittelyyn joko syksyllä tai ensi keväänä. On kuitenkin melko varmaa, että Suomi selviää koetuksesta puhtain paperein.

Suomalaisessa maahanmuuttopolitiikassa tärkein menestystekijä on joustavasti sovellettu legalismi. Sen avulla virkamiehet pystyvät kehittämään kiperiin ongelmiin (esimerkiksi albaanit ja romanit) kansalaisten oikeustajun mukaisia ratkaisuja, jotka median on ollut helppo myydä suuralle yleisölle. Tapa opittiin jo Venäjän vallan aikana, jolloin suomalaiset saivat kustavilaisesta perustuslaista syyn olla ottamatta ulkomaalaisia (venäläisiä) valtion virkoihin.

Ulkomaalaispolitiikan Nokian toinen edellytys seuraa maan pienuudesta. Pienen maan valtakeskukset ovat oppineet pelaamaan yhteen pussiin ja voivat samalla valvoa toisiaan. Yhteistyö ja valvonta takaavat myös sen, että yksikään vakiintunut puolue ei voi tehdä maahanmuuttajista vaaliteemaa. Sen sijaan niiden kannattaa ennen vaaleja istua saman pöydän ääreen päättämään, että kukaan ei vedä välistä.

KIRJALLISUUS

Ahola, Eeva: Romaniturvapaikanhakijat tv- uutisten kohteina. Teoksessa: Raittila, Pentti (toim.): Etnisyys ja rasismi journalismissa. Mediakriittinen julkaisusarja 6. Vammala: Suomen Journalistiliitto, 2002

Hallituksen selonteko kotouttamislain toimeenpanosta. Työministeriö. Ei päivystä. <http://www.mol.fi/migration/selonteko.pdf>

Lepola, Outi: Johdanto. Teoksessa: Lepola, Outi (toim.): Kotomaana Suomi. Kertomuksia maahanmuutosta 1999–2001. Työministeriö & Edita, 2002. 2002a

Lepola, Outi (toim.): Kotomaana Suomi. Kertomuksia maahanmuutosta 1999–2001. Työministeriö & Edita, 2002. 2002b

Paananen, Seppo: Maahanmuuttajien hyvinvointi. Teoksessa: Lepola, Outi (toim.): Kotomaana Suomi. Kertomuksia maahanmuutosta 1999–2001. Työmi-

nisteriö & Edita, 2002

Pekkinen, Anna-Maria: Viesti valkoisesta vallasta välitty verkossa. Teoksessa: Raittila, Pentti (toim.): Etnisyys ja rasismi journalismissa. Mediakriittinen julkaisusarja 6. Vammala: Suomen Journalistiliitto, 2002

Päivärintne, Sirku: Pakolaisten vastaanoton kolme vuosikymmentä. Teoksessa: Lepola, Outi (toim.): Kotomaana Suomi. Kertomuksia maahanmuutosta 1999–2001. Työministeriö & Edita, 2002

Raittila, Pentti (toim.): Etnisyys ja rasismi journalismissa. Mediakriittinen julkaisusarja 6. Vammala: Suomen Journalistiliitto, 2002

Raittila, Pentti: Etniset aiheet, vähemmistöt ja niiden suhteet suomalaisessa journalismissa vuonna 2000. Teoksessa: Raittila, Pentti (toim.): Etnisyys ja rasismi journalismissa. Mediakriittinen julkaisusarja 6. Vammala: Suomen Journalistiliitto, 2002

Raittila, Pentti & Horsti, Karina & Pietikäinen, Sa-

ri: Onko journalismilla varaa parantaa? Teoksessa: Raittila, Pentti (toim.): Etnisyys ja rasismi journalismissa. Mediakriittinen julkaisusarja 6. Vammala: Suomen Journalistiliitto, 2002

Rapport Integration 2001. Integrationsverket 2001.

Sander, Åke: Some reflections on the integration of ethnic minorities in a modern welfare state. Bosnier i Göteborg – en studie om integration och mångkulturalitet. Projektrapport I. Göteborgs universitet 1997

Sihvola, Jukka (toim.): Toimittaja ja pakolaiskysymykset. Journalismikriittisiä kannanottoja pakolais-

asioiden käsittelystä suomalaisissa tiedotusvälineissä. Tampereen yliopiston täydennyskoulutuskeskus. Julkaisusarja A 1/1992

Solin, Anna: Arvot vai ohjeavot. Ympäristönsuojelun merkityksistä hallinnon teksteissä. Teoksessa: Heikkinen, Vesa (toim.): Virkapukuinen kieli. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 112. SKS 2002

Virtanen, Mervi: Miksi kotouttamislaki? Lain synty ja seuraukset. Teoksessa: Lepola, Outi (toim.): Kotomaana Suomi. Kertomuksia maahanmuutosta 1999–2001. Työministeriö & Edita, 2002.