

Säännönmukaisuus ja väärinkäyttö: turvapaikkajärjestelmän ja  
turvapaikanhakijoiden vastakkainasettelu eräissä lakihankkeissa vuosina  
2014–2018

Johanna Maria Metsänheimo

Pro gradu -tutkielma

Valtiotieteellinen tiedekunta

Yleinen valtio-oppi

Politiikan tutkimus

Helsingin yliopisto

Marraskuu 2020



HELSINGIN YLIOPISTO  
HELSINGFORS UNIVERSITET  
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä □ – Författare – Author Johanna Metsänheimo			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Säännönmukaisuus ja väärinkäyttö: turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden vastakkainasettelu eräissä lakihankkeissa vuosina 2014–2018			
Oppiaine – Läroämne – Subject Yleinen valtio-oppi, politiikan tutkimuksen linja			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma	Aika – Datum – Month and year Marraskuu 2020	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 88s. + 11s.	
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan turvapaikkalainsäädäntöön tehtyjä lakimuutoksia siirtolaisuuskriisin ympärillä vuosina 2014–2018. Tutkielmassa kysytään, miten turvapaikkalainsäädännön tiukennukset tulivat mahdollisiksi siirtolaisuuskriisin ympärillä sekä miten turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden identiteettien artikulaatio vaikutti siihen. Tutkielmassa tarkastellaan myös, miten siirtolaisuuskriisi muutti turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden identiteettien artikulaatiota.</p> <p>Tutkielma pohjautuu aikaisempaan tutkimukseen, jonka mukaan siirtolaisuus on 2000-luvun lakihankkeissa turvallisettu Suomessa. Turvallistaminen tiivistetysti tarkoittaa, että tietty ryhmä ymmärretään eksistentiaalisena uhkana tietyn kohteen selviytymiselle.</p> <p>Tutkielmassa hyödynnetään kahta diskurssianalyttistä lähestymistapaa. Tutkielmassa aineistoa tarkastellaan Ole Waeverin, Barry Buzanin ja Jaap de Wilden turvallistamisen teoreettisen viitekehyksen avulla sekä Ernesto Laclau ja Chantal Mouffin diskurssiteorian avulla. Analyysi jäsenyy Jason Glynosin ja David Howarthin diskurssiteoriaan perustuvan menetelmän kautta.</p> <p>Tutkielmassa tarkastellaan kolmea turvapaikkalainsäädäntöön tehtyä lakihanketta ennen siirtolaisuuskriisiä, sen aikana ja sen jälkeen vuosilta 2014, 2016 ja 2018. Ensimmäisessä hankkeessa esitetään muutoksia vapaaehtoisen paluun järjestelmään, toisessa turvapaikkamenettelyn oikeudellisiin kysymyksiin ja kolmannessa uusintahakemushankkeeseen.</p> <p>Turvallistamisen teorian viitekehystä sovelletaan turvapaikkajärjestelmään kohdistuvien uhkien tarkastelemiseen. Turvallistaminen sijoittuu siten poliittis-yhteiskunnalliselle sektorille ja kansalliselle tasolle, jota turvapaikkajärjestelmä ilmentää. Turvapaikkajärjestelmä ymmärretään tutkielmassa niin valtiollisena instituutiona kuin abstraktina yhteisönä, jolle aineistossa artikuloidaan oma identiteetti. Aineistossa turvapaikkajärjestelmää käsitellään säännönmukaisuuden ja kustannustehokkuuden diskurssien kautta. Turvapaikkajärjestelmän identiteettiä muodostetaan aineistossa toistuvien pyrkimysten kautta, sekä suhteessa turvapaikanhakijoihin, Laclaun termein "konstituivan toisen" kautta.</p> <p>Säännönmukaisuuden diskurssia uhkaavat turvapaikkalainsäädännön epäkohdat ja väärinkäyttö. Kustannustehokkuuden diskurssin uhkaksi artikuloidaan turvapaikanhakijoiden suuri määrä. Turvapaikanhakijoille artikuloidaan monimerkityksellinen asema, jossa turvapaikanhakijoiden subjektipositio ymmärretään 1) suojelupolitiikan kohteina 2) vapaaehtoisuuden ja väärinkäytön kautta 3) laittomasti maassa oleskelevina. Turvapaikanhakijoiden identiteetti suojelun kohteena ilmentää kansainvälisissä sopimuksissa artikuloitua pakolaisen asemaa. Sen sijaan väärinkäyttöön perustuva identiteetti ilmentää turvapaikanhakijoiden toimintaa, joka kulkee turvapaikkajärjestelmän säännönmukaisuuden ja kustannustehokkuuden diskursseja vastaan.</p> <p>Tutkielman argumenttina on, että turvapaikkalainsäädännön tiukennukset mahdollistuivat vastakkainasettelun avulla siten, että turvapaikanhakijat miellettiin säännönmukaisen ja kustannustehokkaan turvapaikkajärjestelmän häiriötekijöiksi. Siirtolaisuuskriisi syvensi vastakkainasettelua ja laajensi turvapaikanhakijoiden identiteetin artikuloinnin väärinkäyttöön perustuvaksi myös niiden hakijoita kohdalla, joiden turvapaikkamenettely oli vielä kesken.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords diskurssiteoria, siirtolaisuus, siirtolaisuuskriisi, turvallistaminen			

Sisällys	
1 Johdanto.....	2
2 Turvapaikkapolitiikka tutkimuskohteena .....	7
2.1 Turvapaikkapolitiikan keskeiset käsitteet .....	7
2.2 Suomen maahanmuuttohallinnon historiaa.....	9
2.3 Lakihankkeiden poliittinen konteksti.....	12
3 Teoreettinen viitekehys ja aikaisempi kirjallisuus .....	18
3.1 Aikaisempi kirjallisuus .....	18
3.2 Siirtolaisuuden turvallistaminen .....	20
3.3 Tehokkuus ja turvallisuuden sektorit.....	21
3.4 Turvallistamisen teoreettinen viitekehys .....	23
3.5 Diskurssiteoria teoreettisena viitekehyksenä.....	27
3.6 Diskurssiteorian käsitteelliset työkalut .....	30
4 Aineisto ja menetelmä .....	36
4.1 Poliittiset asiakirjat tutkimusaineistona .....	39
4.2 Diskurssiteoria menetelmänä.....	40
4.3 Tutkielman eettinen pohdinta .....	42
5 Säännönmukainen turvapaikkajärjestelmä .....	44
5.1 Turvapaikkajärjestelmän identiteetin rakentaminen ”yleisenä” pyrkimyksenä....	45
5.1.1 Turvapaikkajärjestelmän identiteetti .....	46
5.1.2 Turvapaikkajärjestelmään tehtävät muutokset.....	59
5.1.3 Pyrkimys järjestelmän tehokkuuteen ja toimivuuteen .....	63
5.1.4 Yhteenveto .....	65
5.2 Turvapaikanhakijoiden identiteetin rakentaminen.....	66
5.2.1 Turvapaikanhakijoiden identiteetti suhteessa turvapaikkajärjestelmään .....	67
5.2.2 Poliitiikan logiikat turvapaikanhakijoiden identiteetin politisoinnin keinona	78
5.2.3 Turvapaikanhakijat järjestelmän väärinkäyttäjinä .....	81
5.2.4 Yhteenveto .....	83
6 Johtopäätökset ja pohdinta .....	85
Lähteet .....	89
Liite.....	100

# 1 Johdanto

Muuttoliike on puhuttanut Suomea viime vuosikymmenen aikana enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Turvapaikanhaku on ollut tasaista läpi 2000-luvun, mutta vuosina 2014–2015 turvapaikanhakijoita saapui Suomeen ennätysmäärä. Tämä johti siihen, että turvapaikkalainsäädäntöön tehtiin useita muutoksia. Toisin kuin mediatutkimusta, lakihankkeita käsittelevää diskurssitutkimusta siirtolaisuuskriisin ajalta on tehty vain vähän (ks. Owl Group 2019). Yhteiskunnallisesti aihe on tärkeä, sillä lakihankkeiden sisältö vaikuttaa konkreettisesti ihmisten elämään, minkä vuoksi on syytä tarkastella, minkälaisille jäsentämistavoille lakihankkeet perustuvat.

Tässä tutkielmassa tutkin, miten turvapaikkalainsäädännön tiukennukset tulivat mahdollisiksi siirtolaisuuskriisin ympärillä. Tarkastelen, miten turvapaikkajärjestelmää ja turvapaikanhakijoita on kuvattu kolmessa eri hallituksen esityksessä ja niihin liittyvissä valiokuntamietinnöissä. Osoitan tiettyjä turvapaikkapolitiikkaa ohjaavia sosiaalisia jäsentämistapoja ja pyrin identifioimaan muutosten logiikoita sekä taustalta löytyviä pyrkimyksiä. Käytän tutkielmassa logiikoiden lähestymistapaa (Glynos & Howarth 2007) selittämään muutosten toteutumista: tarkastelen lakimuutoksia niiden sisällön, politisoitumisen ja pyrkimysten näkökulmasta. Näitä kolmea näkökulmaa kutsun logiikoiksi. Pilkon tutkimusaiheeni kahteen: lakihankkeiden turvapaikkajärjestelmän identiteetin rakentamiseen ja turvapaikanhakijoiden identiteetin kuvaukseen. Tutkielma on lähestymistavaltaan diskurssianalyttinen, jossa yhdistän kahta siirtolaisuuden tutkimiseen käytettyä lähestymistapaa. Hyödynnän Kööpenhaminan koulukunnaksi kutsutun Ole Waeverin ja Barry Buzanin kehittämää turvallistamisen lähestymistapaa (Buzan, Waever & de Wilde 1998) sekä Ernesto Laclau ja Chantal Mouffin diskurssiteoriaa (Laclau & Mouffe 2001).

Tutkielmassa tarkastelen turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden identiteetin rakentamista kolmessa eri lakihankkeessa vuosien 2014–2018 aikana. Tutkielma tuo esiin lakihankkeissa ilmenevät identiteettien artikulaatioiden kamppailut, jotka mahdollistivat turvapaikkalainsäädännön muutokset.

Tutkielma rakentuu turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden identiteetin kuvaamiseen suhteessa turvapaikkajärjestelmään. Ernesto Laclau ja Chantal Mouffin diskurssiteoriaan perustuvassa logiikkojen lähestymistavassa korostetaan

ongelmalähtöistä selittämistä (Glynos & Howarth 2007, 11). Tarkasteluni perustuu aineistohavaintoon, jossa turvapaikanhakijoille annetaan monimerkityksellinen asema lakihankkeissa. Työssäni esitän, että toteutuneen turvapaikkalainsäädännön mahdollisti se, että erityisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet turvapaikanhakijat määriteltiin väärinkäyttäjiksi. Tutkielman argumenttina on, että turvapaikkalainsäädännön tiukennukset mahdollistuivat juuri vastakkainasettelun kautta siten, että turvapaikanhakijat miellettiin säännönmukaisen ja kustannustehokkaan turvapaikkajärjestelmän häiriötekijöiksi.

Aikaisemman kirjallisuuden myötä työn lähtökohdaksi on muodostunut käsitys siitä, että turvapaikanhakijat ovat laajasti mielletty eräänlaisiksi turvallisuushkiksi eurooppalaisissa siirtolaisuuskeskusteluissa (esim. Bigo 2002; Horsti 2005, 2012; Palander & Pellander 2019). Vuoden 2015 aikana muuttoliikkeestä vakiintui kestoaihe sanomalehdissä, joissa aihetta käsiteltiin muun muassa turvallisuushkana (ks. esim. Mäntymaa 2018).

Turvallisuuskulma tarkoittaa sitä, että mediassa, puheessa ja lainsäädännössä turvapaikka-asioita käsitellään yhteiskunnallisen turvallisuuden kautta (Horsti 2005). Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisen teoria tarkoittaa tiivistetysti sitä, että tietty asia, ihminen tai ryhmä mielletään turvallisuushkaksi, jota vastaan täytyy toimia ja suojella tiettyä asiaa, ihmistä tai ryhmää, jota turvallisuushka uhkaa (Buzan ym. 1998, 22–25). Diskurssianalyttinen tutkimus on osoittanut keinoja, joiden avulla poliittiset toimenpiteet ja julkiset toimijat ovat legitimoineet muuttoliikkeen hallintaa (Horsti 2012, 2016; Wodak 2017). Tässä tutkielmassa sovellan turvallistamisen näkökulmaa siten, että havainnoin turvapaikkajärjestelmän uhatuksi kohteeksi suuren turvapaikanhakijoiden määrän vuoksi.

Tarkastelen kolmea hallituksen esitystä ja niihin liittyviä valiokuntamietintöjä vuosilta 2014, 2016 ja 2018. Lakihankkeiden periaatteet perustuvat vuonna 2013 julkaistuun Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiaan (Sisäministeriö 2013). Tutkielmassa käsiteltävät hankkeet ovat sisältäneet merkittäviä muutoksia turvapaikkalainsäädäntöön siirtolaisuuskriisin ympärillä. Olen valinnut ne sijoittumaan tasaisesti kahden vuoden välein vuoden 2015 siirtolaisuuskriisin ympärille, jolloin Suomen turvapaikkajärjestelmä ruuhkautui. Samaan aikaan järjestelmään lisättiin useita vastaanottokeskuksia ja tuomioistuinten määrärahoja lisättiin (LaVM 7/2016 vp, 3). Aikaisempien selvitysten

mukaan (Owal Group 2019, 4) erityisesti muutokset oikeusapuun ovat olleet keskeisimpiä muutoksia tarkastelujakson aikana.

Aineisto sijoittuu siirtolaisuuskriisin ympärille viiden vuoden säteellä. Näin siirtolaisuuskriisin aiheuttamaa muutosta turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden identiteetteihin on mielekästä tarkastella. Sisällöllisesti lakihankkeet ovat keskeisiä, sillä ne käsittelevät sekä turvapaikkamenettelyä että lainvoimaisen päätöksen jälkeistä muutoksenhakua. Näin ollen lakihankkeissa artikuloidut identiteetit voidaan verrata toisiinsa myös sen kautta, muuttuuko turvapaikkajärjestelmän tai turvapaikanhakijoiden identiteetin artikulaatio turvapaikkamenettelyn edetessä.

Kussakin lakihankkeessa tarkoituksena on ollut tehostaa turvapaikkajärjestelmää ja vähentää järjestelmän kustannuksia. Vuoden 2014 lakihankkeessa vahvistettiin niin kutsutun vapaaehtoisen paluun järjestelmää, jossa vapaaehtoinen paluu vakiinnutettiin ensisijaiseksi paluun muodoksi poliisipalautuksen sijasta. Samalla tiukennettiin tilapäisen oleskeluoikeuden edellytyksiä. Vuoden 2016 hankkeessa puolestaan painopiste oli ruuhkautuneen turvapaikkajärjestelmän toimintaedellytysten varmistamisessa. Merkittäviä muutoksia hankkeessa oli valitusoikeusajan lyhentäminen sekä oikeusavun kaventaminen. Vuoden 2018 hankkeessa tiukennettiin uusintahakemusten tekemisen edellytyksiä.

Tutkielmassa kiinnitän huomioni turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden identiteettien muodostamiseen. Diskurssiteoriaan perustuen ymmärrän sekä ”turvapaikkajärjestelmän” että ”turvapaikanhakijat” diskursiivisesti artikuloiduina identiteetteinä. Vaikka turvapaikkajärjestelmä on valtiollinen instituutio, ymmärrän turvapaikkajärjestelmän tutkielmassani diskursiivisesti artikuloiduna abstraktina identiteettinä. Järjestelmällä on oma subjektipositio, joka on suhteessa toiseen artikuloituun identiteettiin, niin sanottuun alisteiseen positioon, eli turvapaikanhakijoihin. Vaikka todellisuudessa turvapaikanhakijat ovat oikeita ihmisiä ja hyvin heterogeeninen ryhmä, tarkastelen turvapaikanhakijoita aineistossa yhtenä artikuloiduna subjektipositiona, ja sen vuoksi viittaan turvapaikanhakijoiden identiteettiin yksikössä.

Turvapaikkapolitiikan muutoksen tarkasteleminen on tärkeää aikana, jolloin muutoksia on tehty vauhdikkaasti. Muutokset ovat olleet merkittäviä, eikä kattavaa katsausta muutosta selittävien identiteettien rakentumiseen ole vielä tehty. Tutkielmani tarkoitus on havainnoida turvapaikkapolitiikan osapuolien identiteettejä, ja sitä, miten identiteettien asemoituminen on vaikuttanut tiukennusten toteutumiseen. Turvallistamisen teorian ja diskurssiteorian yhdistäminen antaa kiinnostavan mahdollisuuden tarkastella turvapaikkapolitiikkaa valtapelinä turvapaikkajärjestelmän ja yksilöiden välillä.

Tutkielmani nojaa aikaisemman siirtolaisuustutkimuksen näkemykseen, jossa turvapaikanhakijat ovat turvallistettuja, eli heidät mielletään turvallisuusuhkiksi. Tutkielmassa tarkastelen, miten turvapaikanhakijoiden asema turvallisuusuhkana ilmenee lakihankkeissa erityisesti suhteessa turvapaikkajärjestelmään. Turvapaikkajärjestelmä pyrkii noudattamaan säännönmukaisuutta: päätökset pyritään tekemään viipymättömästi, yhdenmukaisesti ja oikeusturvaa toteuttaen (ks. esim. HE 273/2018 vp, 7). Kustannustehokkuuteen pyrkivissä valtiollisissa instituutioissa suuri turvapaikanhakijoiden joukko aiheuttaa uhkan järjestelmän kantokyvyille, jota toimenpiteiden avulla pyritään tukemaan. Aineiston perusteella turvapaikkajärjestelmässä nousee säännönmukaisuuden ja kustannustehokkuuden diskurssit hegemonisiksi turvapaikkajärjestelmän jäsentämistavoiksi.

Säännönmukaisuuden ja kustannustehokkuuden diskurssit vaikuttavat myös turvapaikanhakijoiden identiteetin kuvaukseen. Aineistossa ilmenee, että säännönmukaisuutta ja kustannustehokkuutta uhkaa väärinkäyttö ja turvapaikkajärjestelmän kantokyvyn rajallisuus. Turvapaikanhakijat saavatkin monimerkityksellisen aseman lakihankkeissa: turvapaikanhakijat ymmärretään sekä suojelun kohteina että väärinkäyttäjinä, jotka johtavat toimenpiteiden tiukentamiseen.

Tutkielmani tarkoitus on havainnoida merkittävimpiä aineistosta havaittuja diskursseja ja syventyä niiden artikulaatioon. Tutkielman tarkoitus ei siis ole etsiä mahdollisimman monia diskursseja, vaan keskittyä pääasiallisten diskurssien rakentamiseen ja niiden asettamiin valta-asetelmiin turvapaikkalainsäädännössä. Tutkielmani yhdistää kahta diskurssianalyyttistä lähestymistapaa, jotka tukevat toisiaan analyysissä. Tutkielmassani pyrin edistämään diskurssianalyyttistä tutkimusta Suomen turvapaikkapolitiikan jäsentämisen tavoista. Tutkielman tutkimusotetta voidaan kutsua kriittiseksi, sillä

tutkielman eräänä pyrkimyksenä on osoittaa sellaisia turvapaikkapolitiikan jäsentämistapoja, jotka eivät ole ilmeisiä arkikeskustelussa.

Laclau ja Mouffen diskurssiteorian mukaan materiaaliset ja diskursiiviset maailmat eivät ole erotettavissa toisistaan, ja merkitykset syntyvät yhdellä diskursiivisella kentällä (Laclau & Mouffe 2001, x–xi). Hallitusten esitykset ja eduskunnan valiokuntamietinnöt ovat täten käyttökelpoisia aineistoja kuvaamaan sekä konkreettisia muutoksia että julkilausuttua tekstiä. Tärkeintä on tarkastella, missä suhteessa eri identiteetit asemoituvat toisiinsa.

Keskeinen tutkimuskysymykseni on, minkälaiden logiikoiden avulla turvapaikkalainsäädännön tiukentaminen tuli mahdolliseksi siirtolaisuuskriisin ympärillä ja muuttiko siirtolaisuuskriisi näitä logiikoita. Tutkimusaihe jakautuu kahteen tutkimuskysymykseen:

- a) Miten turvapaikkajärjestelmän identiteettiä artikuloidaan ja mitkä jäsentämistavat mahdollistivat turvapaikkalainsäädännön tiukentamisen?
- b) Millä tavalla turvapaikanhakijoiden identiteetti artikuloidaan ja mihin artikulaatiolla pyritään?

Tutkielma etenee tutkimuskohteen ja käsitteiden esittelyllä. Tämän jälkeen käsittelen teoreettista viitekehystä ja aikaisempaa tutkimusta. Sitten esittelen aineiston ja menetelmän, minkä lisäksi pohdin työn eettisiä rajoituksia ja oikeutusta. Analyysiluvussa käsittelen aineistossa nousevat merkillepantavat sosiaaliset logiikat, joissa tarkastelen lakihankkeissa turvapaikkajärjestelmän osapuolille määriteltyjä identiteettejä. Tämän jälkeen siirryn tarkastelemaan aineiston poliittisia logiikoita, jotka esittävät, miten politisointia rakennetaan. Kolmanneksi tarkastelen muutosten fantasmaattisia logiikoita ja vertaan niitä turvallistamisen viitekehukseen, jonka jälkeen artikuloin tekstistä nostamani asiat uudelleen. Lopuksi esitän johtopäätökseni.



## 2 Turvapaikkapolitiikka tutkimuskohteena

Tutkielman tarkoituksena on selvittää, miten tiukennukset ovat mahdollistuneet ja mistä tiukennuksissa on ollut kyse. Ongelmalähtöisen teoreettisen viitekehyksen myötä tuon tutkielmassa esille jännitteet, jotka ovat vaikuttaneet turvapaikkalainsäädännön tiukentamiseen ja turvapaikkamenettelyn osapuolien identiteettien rakentamiseen. Argumentoin, että turvapaikkalainsäädännön tiukennukset mahdollistuivat vastakkainasettelun avulla siten, että aineistossa turvapaikanhakijat asemoidaan sekä turvapaikkajärjestelmän asiakkaina että häiriötekijöinä. Jotta aineistossa käsiteltäviä jännitteitä voidaan valistuneella tavalla arvioida, tarkastelen lakimuutoksiin johtanutta historiaa ja lakihankkeiden poliittista kontekstia. Aloitan määrittelemällä tutkielmassa käytettäviä käsitteitä.

### 2.1 Turvapaikkapolitiikan keskeiset käsitteet

Tutkielmassa tarkasteltavat kohteet, turvapaikkajärjestelmä ja turvapaikanhakijat ymmärretään rakentuvan diskursiivisesti. Tutkielman taustalla on käsitys, jonka mukaan kieli ja muut merkityksenannon välineet muokkaavat käsityksiämme itsestämme ja ympäristöstämme. Siirtolaisuustutkimuksessa eettiset käytännöt ja kielenkäyttötavat korostuvat valtasuhteiden ansiosta. (Ks. esim. Näre 2018a, 331.) Tässä alaluvussa käyn läpi siirtolaisuuteen liittyviä termejä sikäli, miten niitä on käsitetty kansainvälisissä organisaatioissa ja aikaisemmassa tutkimuksessa. Käyn ensin läpi oikeudelliset termit, minkä jälkeen viittaan alan tutkijoiden huomioihin käsitteiden käytöstä. Kursivoin keskeiset termit ja avaan niiden merkityksiä. Termien harkittu käyttö on perusteltua paitsi tutkielman luettavuuden ja ymmärrettävyyden suhteen, mutta myös siksi, että niiden käyttö olisi läpinäkyvää ja eettisesti punnittua.

Kansainvälistä suojelua voi saada kiintiöpakolaisuuden perusteella, joka tarkoittaa YK:n pakolaisasiavaltuutetun UNHCR:n tarkoittamien ihmisten vastaanottoa. Suomesta voi myös itsenäisesti hakea turvapaikkaa, jolloin käsittely oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälisen suojelun perusteella käydään Suomessa (Similä 2018, 283–284). *Turvapaikanhakija* tarkoittaa ihmistä, joka hakee kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa vieraasta maasta. *Pakolainen* on ihminen, joka on saanut pakolaisstatuksen joko valtiolta, jossa turvapaikkamenettely on suoritettu tai YK:n pakolaisasiavaltuutetun UNHCR:n kautta. (Maahanmuuttoviraston sanasto 2020.) Turvapaikkahakemusten

määrät ovat olleet Suomessa 2000-luvulta lähtien vuosittain noin 3000–4000 luokkaa, lukuun ottamatta vuotta 2015, jolloin turvapaikkaa haki 32 476 ihmistä (ks. esim. Maahanmuuttoviraston tilastot 2020).

Suomen kansainvälistä suojelua koskeva lainsäädäntö pohjautuu EU:n määritelmädirektiivissä mainittuun pakolaisten oikeusasemaa koskevaan Geneven yleissopimukseen (SopS 77/1968) ja siihen liittyvään lisäpöytäkirjaan (SopS 78/1968). Lisäksi Euroopan unionin määritelmä-, menettely-, vastaanotto-, ja perheen yhdistämisdirektiivit (2003/9/EY; 2003/86/EY; 2004/83/EY; 2005/85/EY) lisättiin Suomen lainsäädäntöön 2000-luvulla. EU:n pyrkimyksenä on vuodesta 1999 lähtien ollut luoda EU:lle yhteinen turvapaikkajärjestelmä (CEAS), johon tällä hetkellä kuuluu lainsäädännön lisäksi Dublin III-menettely, Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) sekä Eurodac-järjestelmä (Similä 2018, 285–286). Lisäksi Suomella on omia kansainväliseen suojeluun liittyviä pykäläitä ja toimintaohjeita, jotka vaikuttavat turvapaikkamenettelyn etenemiseen. Esimerkiksi kahdenväliset palautusohjelmat ja Maahanmuuttoviraston tuottamat maatietoraportit ovat avainasemassa turvapaikkapäätösten laatimisessa. (Ks. esim. Saarikkomäki, Oljakka, Vanto, Pirjatanniemi, Lavapuro, Alvesalo-Kuusi, 2018.)

Ulkomaalaislain (Ulkomaalaislaki 301/2004) mukaan ihminen voi saada Suomesta pakolaisaseman perusteella *turvapaikan*, mikäli tämä oleskelee kotimaansa ulkopuolella siksi, että hänellä ”on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.” (Ulkomaalaislaki 301/2004 § 87.) Vaino voi tarkoittaa monenlaista fyysistä ja henkistä väkivaltaa. Mikäli turvapaikkaa hakeva ihminen ei täytä edellä mainittuja ehtoja, voi hän saada oleskeluluvan *toissijaisen suojelun perusteella*, ”jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.” (Ulkomaalaislaki 301/2004 § 88.) *Kansainvälisellä suojelulla* tarkoitetaan sekä pakolaisasemaa että toissijaista suojelua. Koska tutkielmani käsittelee turvapaikkapolitiikan rakentumista, puhun tutkielmassa *turvapaikanhakijoista*. (Maahanmuuttoviraston sanasto 2020).

Tutkielmassani käytän muuttoliikkeestä termejä *siirtolaisuus* tai *muuttoliike*. Sanaa *maahanmuutto* käytän vain silloin kun viittaa olemassa olevaan lähteeseen. Sana "siirtolaisuus" toimii kattoterminä monimuotoiselle muuttoliikkeelle, oli sitten kyse vapaaehtoisesta tai pakotetusta muutosta. Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestön (IOM) mukaan siirtolaisuus on: "Ihmisen tai ihmisryhmän muuttoliike kansainvälisten rajojen tai valtion sisällä. Se pitää sisällään minkä tahansa muuttoliikkeen, riippumatta sen pituudesta, muodostumisesta tai syistä; se pitää sisällään pakolaisten siirtolaisuuden, taloudellisista syistä muuttavien siirtolaisuuden ja muista syistä muuttavien siirtolaisuuden, mukaan lukien perheenyhdistämisen." (Perrechoud & Redpath-Cross 2011, 62–63.) Näin ollen käyttäessäni sanaa "siirtolainen", tarkoitan maasta toiseen muuttavaa ihmistä, mutta en tarkenna sitä, mistä syystä tämä on lähtenyt, onko hän turvapaikanhakija vai pitkään kohdemaassa asunut ulkomaalainen.

Sosiologian professori Lena Näre osoittaa artikkelissaan, että siirtolaisten epäviralliset asemat ovat aina valtioiden luomia, eivät siirtolaisten omia identiteettejä (Näre 2018a, 330). Jotta voidaan puhua rajoja ylittävistä ihmisistä, on oltava rajoja merkitseviä valtioita. Käsitellessäni vuoden 2015 vaikutusta turvapaikkapolitiikkaan, viittaa termiin *siirtolaisuuskriisi*. Termi ei suinkaan ole ongelmaton, sillä se viittaa ulkopuolelta tulleiden siirtolaisten tuomaan abstraktiin ongelmaan, joka syntyi suurten väkijoukkojen saapumisesta Eurooppaan. Viittausta esimerkiksi valtioiden sisäisiin, jo olemassa oleviin jännitteisiin ei kyseisen termin kohdalla viitata. Paremman termin puutteessa tyydyn viittaamaan siirtolaisuuskriisiin, mutta pyrin välttämään sen toistamista turhaan.

## 2.2 Suomen maahanmuuttohallinnon historiaa

Matti Välimäki (2019) jakaa Suomen maahanmuuttohallinnon kolmeen eri leimalliseen aikakauteen 1970-luvulta nykyhetkeen. Vuosina 1973–1984 kansainvälinen suojelu miellettiin ulkopoliittikan marginaalikysymykseksi, sittemmin vuosina 1985–2004 omaksuttiin länsieurooppalaisia malleja, ja viimeisimmällä aikakaudella vuosina 2005–2015 EU:n raamit ja puoluepolitisoituminen leimasivat siirtolaisuuspolitiikkaa Suomessa. Omassa tutkielmassani EU:n raamit ja puoluepolitisoituminen ilmenevät sikäli, että lakihankkeissa viitataan toistuvasti EU-lakiin ja muiden EU-maiden turvapaikkapolitiikkaan. Puoluepolitisoitumista ilmentää turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden identiteettien kustannustehokkuuden diskurssin kautta.

Suomeen kohdistuva muuttoliike on verrattain nuorta ja turvapaikkapolitiikka on Ruotsiin verrattuna ollut melko tiukkaa (ks. esim. Sisäministeriö 2013, 5). Vuosina 1973–1984 aikana kansainvälinen suojelu käsitettiin osana ulkopoliittikkaa ja ulkoministeriön hallinnonalaa, erityisesti osana kehitysyhteistyötä. Aikakauden pakolaispolitiikalle oli tunnusomaista omaksua tapauskohtaisia pakolaiskiintiöitä. Ensimmäiset suuremmat pakolaisryhmät otettiin Suomessa vastaan UNHCR:n vetoamuksesta 1970-luvulla, kun 182 chileläistä pakolaista sijoitettiin Suomeen vuosina 1973–1977 ja 853 kaakkoisaasialaista pakolaista vuosina 1979–1988. (Välimäki 2019, 42.)

1980-luvulla ulkomaalaislainsäädäntöä yhdenmukaistettiin vastaamaan muiden Länsi-Euroopan maiden lakeja (Välimäki 2019, 45). Vuonna 1984 voimaan tullut Suomen ensimmäinen ulkomaalaislaki (Ulkomaalaislaki 400/1983) tarkensi turvapaikkamenettelyä ja lisäsi kansainvälistä suojelua hakevien ihmisten oikeusturvaa (Leitzinger 2010, 59, Välimäki 2019, 45). Vuonna 1986 Suomeen asetettiin 100 henkilön pakolaiskiintiö, jota kasvatettiin hiljalleen seuraavina vuosina. (Välimäki 2019, 46) 1980-luvulla Suomeen oli saapunut vuosittain muutamia satoja turvapaikanhakijoita.

Vuonna 1984 käyttöön otettu ulkomaalaislaki kumoutui vuoden 1991 uudella ulkomaalaislailla (Ulkomaalaislaki 378/1991). Jakolinja ulko- ja sisäpolitiikan välillä hämärtyi ja kansainvälistä suojelua koskeva hallinnonala keskitettiin tuolloiseen Sisäministeriöön. (Leitzinger 2010, 93–94.) Vuonna 1990 turvapaikanhakijoita tuli 2743, joista 1441 tuli Somaliasta valtion romahtettua. Seuraavina vuosina Neuvostoliitosta, Romaniasta ja erityisesti entisestä Jugoslaviasta saapui muutamia tuhansia ihmisiä. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2019.)

Helsingin Sanomat uutisoi helmikuussa 1990 siirtolaisten ”löytäneen Suomen” pakolaisia vastaanottavana maana (Käyhty 21.2.1990). Neuvostoliiton romahtaminen, kylmän sodan päättyminen ja Itä-Euroopan epävakaa tilanne aiheuttivat pelkoa ”pakolaisvirroista” Länsi-Eurooppaan. Vuoden 1990 lokakuussa aikakauslehti *The Economist* julkaisi artikkelin ”The Russians are coming” ja ennusti kommunististen yhteiskuntajärjestelmien romahtamisesta aiheutuvan massamuuton ajan suurimmaksi haasteeksi. (Hammerstadt 2014, 2.) Poliitiikan tutkija Jef Huysmansin mukaan Euroopan unionissa varauduttiin EU-rajojen ulkopuolelta tuleviin ihmisiin rakentamalla 1980-luvulta lähtien niin kutsuttua ”Euroopan linnaketta” vahvistamalla EU:n rajavalvontaa.

Vuonna 1985 solmittiin Schengenin sopimus, jonka tarkoituksena oli poistaa maiden väliset sisärajat ja vahvistaa alueen yhteisiä ulkorajoja. Kymmenen vuotta myöhemmin vuonna 1995 viiden alkuperäisen allekirjoittajamaan välillä sisärajat poistuivat. (Huysmans 2006a, 66–67.) Tämä jako Euroopan sisäpuolelle ja ulkopuolelle määrittää nykyisinkin turvallisuusdiskurssia: Euroopan ulkopuolelta tuleva henkilö joutuu tarkemman selvityksen kohteeksi.

Suomen liittyttyä EU:n jäsenmaaksi vuonna 1995 EU:n yhteiset projektit alkoivat ohjata Suomen maahanmuuttopoliittista suuntaa: Suomi liittyi Dublin-järjestelmään vuonna 1998 ja Schengen-alueeseen vuonna 2001. Matkaa kohti EU:n yhteistä siirtolaisuus- ja turvapaikkajärjestelmää (CEAS) ryhdyttiin kehittämään muun muassa Amsterdamin sopimuksen (1997) ja Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksen (1999) myötä. (Välimäki 2019, 49, 51.) EU:n pyrkimys kohti yhteistä turvapaikkajärjestelmää on vielä kesken, mutta turvapaikkalainsäädännön harmonisoiminen näkyy monissa Suomen turvapaikkalainsäädännön muutoksissa. Vuonna 1997 Suomessa hyväksyttiin Suomen ensimmäinen maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen ohjelma, jonka mukaan Suomen tulisi kansainvälisen avustustoiminnan lisäksi vastaanottaa kiintiöpakolaisia ja turvapaikanhakijoita kansainvälisiä sopimuksia noudattaen (Välimäki 2019, 49).

Kolmas tunnistettava kausi alkoi vuonna 2005, mitä Välimäki kuvaa EU:n raamien, puoluepolitisoitumisen ja rajoittavan politiikan määrittämänä. Kiintiöpakolaisten vuosittaisen vastaanoton lukumäärä vakiintui 750 henkilöön ja turvapaikkaa hakevien määrät vakiintuivat muutamaan tuhanteen henkilöön vuodessa (Maahanmuuttoviraston tilastot 2020). Karina Horsti (2005) toteaa väitöskirjassaan, että turvapaikanhakijoita ja siirtolaisia käsittelevä mediakeskustelu oli 2000-luvun alussa kaksijakoista ja mahdollisti turvallisuusdiskurssin. Poliittinen keskustelu kansainvälisen suojelun ja turvallisuusriskien yhteydestä osaltaan politisoivat aihetta 2000-luvulla (Horsti 2005; Palander & Pellander 2019; Välimäki 2019, 52).

2000-luvun alussa toteutettiin maahanmuuttopolitiikan vapautuksia. Vuonna 2004 säädettiin ulkomaalaislaki, joka takasi turvapaikanhakijoille monin osin kattavammat oikeudet Suomessa muihin Euroopan maihin verrattuna. Lisäksi vuonna 2003 hyväksyttiin uusi kansalaisuuslaki, joka mahdollisti monikansalaisuuden (Kansalaisuuslaki 359/2003) ja vuonna 2008 hyväksyttiin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille tilapäinen oleskelulupa, joka mahdollisti laillisen

oleskelun tilanteessa, jossa kotiinpaluu oli mahdotonta (HE 166/2007 vp). Vuosina 2007–2011 toimineen Astrid Thorsin maahanmuuttoministerikausi oli verrattain kiistelty, ja monet tämän ehdottamat liberaalit pyrkimykset jäivät toteuttamatta (Förbom 2014, 66–67). Jussi Förbomin mukaan turvapaikanhakijoille suotuisat muutokset jäivät Maahanmuuttovirastossa vaille suosiota ja siten monista pyrkimyksistä luovuttiin. Siirtolaisasioiden politisoituminen näkyi suomalaisessa lainsäädäntötyössä: vuonna 2004 voimaan tullutta ulkomaalaislakia (Ulkomaalaislaki 301/2004) on lokakuuhun 2020 mennessä korjattu 86 kertaa. Aineistossa tarkastelemani lakihankkeet ovat osa tätä kokonaisuutta ja ilmentävät turvapaikkapolitiikan vilkkaimman ajan näkemyksiä ja politisoitumista.

Suomesta on tullut reilussa 30 vuodessa maahanmuuttajia vastaanottava maa, jonka maahanmuuttopolitiikka on varovaisempaa verrattuna naapurimaahan Ruotsiin. Historiallisesta näkökulmasta maahanmuutto on Suomessa verrattain uusi ilmiö ja muuttoliikkeeseen on suhtauduttu varauksellisesti. Nykyisin suuria linjoja ohjaa EU:n lainsäädäntö, mutta esimerkiksi kiintiöpakolaisten määristä Suomi päättää itse. 2000-luvun alussa keskustelu muuttoliikkeestä jakaantui. Samalla kun turvallisuusdiskurssi vakiintui muuttoliikkeen ympärillä, politiikassa tehtiin suotuisia päätöksiä siirtolaisten oikeuksiin. 2000-luvun alun suotuisat pyrkimykset taittuivat konservatiivisempaan siirtolaisuuspolitiikkaan vuonna 2008, kun turvapaikanhakijoita tuli ennätyksellisen paljon, taloudellinen tilanne heikkeni ja perussuomalaiset voittivat ensi kertaa kuntavaaleissa (Förbom 2014, 22–23). 2000-luvun alussa keskusteluun nousut turvallisuusdiskurssi kehysti tuleville keskusteluille.

## 2.3 Lakihankkeiden poliittinen konteksti

2010-luvulla maahanmuuttopolitiittinen keskustelu muuttui entistä kriittisemmäksi. Jussi Förbom kirjoittaa kirjassaan “Väki, valta ja virasto”, että vuonna 2007 kirjoitetun Matti Vanhasen hallitusohjelman teesinä oli suhtautua siirtolaisuuteen myönteisesti, “yhteiskuntaa voimaannuttavana ilmiönä”. Kuitenkin jo vuonna 2008 poliittinen tilanne muuttui, kun taloustilanne heikentyi nopeasti, turvapaikkahakemuksia tuli enemmän kuin aikaisemmin, sekä perussuomalaiset saivat vaalivoiton kuntavaaleissa. (Förbom 2014, 22–23.)

Ulkomaalaislakia on muutettu vuosien 2004–2020 välillä yhteensä 86 kertaa. Monet ulkomaalaislakiin tehdyt muutokset juontavat juurensa EU-lainsäädännöstä, mutta noin puolet muutoksista perustuvat Suomen lainsäädäntöön. Tarkasteluajanjakson aikana muutoksia ulkomaalaislakiin tehtiin 31 kertaa. Kaikki ulkomaalaislakiin tehdyt muutokset eivät suinkaan liity turvapaikkalainsäädäntöön, mutta vuosina 2015–2016 tehdyistä muutoksista suurin osa käsitteli nimenomaan turvapaikkalainsäädännön muutoksia. (Ulkomaalaislaki 301/2004.) Ulkomaalaislakiin tehtyjä muutoksia voi yksityiskohtaisemmin tarkastella Finlex-palvelusta. Tutkielman tarkasteluajanjakson (2014–2018) lakimuutoksia voi näin ollen käsittää osana muuta ulkomaalaislakiin kohdistuvaa lainsäädäntöä erityisesti turvapaikkapoliittisten muutosten valossa.

Tutkielmassa selvitän, miten turvapaikkalainsäädännön tiukennukset tulivat mahdollisiksi siirtolaisuuskriisin ympärillä ja vaikuttiko siirtolaisuuskriisi artikulaatioihin. Tässä kappaleessa taustoitan lakihankkeiden poliittisia konteksteja, joissa ne esitettiin. Lakihankkeet eivät synny tyhjästä, vaan liittyvät tiiviisti ajankohtaisiin keskusteluihin ja tarpeisiin. Lakihankkeiden diskursiivisten kuvausten ymmärtämiseksi on siis syytä tarkastella kontekstia, jossa ne ovat syntyneet.

Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen ja sen yhteydessä hyväksyty humanitäärisen suojelun kategoria herättivät lakiesityksen aikaan kuohuntaa eduskunnassa vuosina 2008–2009 (Förbom 2014, 217–218). Muutokset menivät tuolloin läpi, mutta erimielisyydet jäivät kytemään. Tilapäinen oleskelulupa myönnettiin tilanteessa, jossa tietyn teknisen tai inhimillisen syyn takia henkilöä ei saatu poistettua maasta. (HE 170/2014 vp, 4.) Käytännössä tilapäisen oleskeluluvan kategoria ymmärrettiin niin, että oleskelulupa myönnettiin, jos ihmistä ei saanut viranomaisvoimin käännettyä. Syitä saattoivat olla muun muassa liikenneyhteyksien puuttuminen tai se, ettei lähtövaltio vastaanottaisi ilman asiakirjoja palaavia ihmisiä eikä toisen valtion viranomaispalautuksella. (HE 170/2014 vp, 4.) Maahanmuuttovirasto tulkitsi lain tarkoittavan sitä, että mikäli ihmistä ei ollut mahdollista palauttaa poliisivoimin kotimaahansa kielteisen päätöksen jälkeen, oli hänen itse palattava itsenäisesti. Kuitenkin vuonna 2013 korkein hallinto-oikeus linjasi, että lainkohta tarkoittaakin sitä, että kielteisen päätöksen saanut ihminen ei ole velvollinen palaamaan kotimaahansa itsenäisesti. Vuotta myöhemmin hallitus esitti tässä tutkielmassa käsiteltävän lakiesityksen HE 170/2014 vp, jossa kohta muutettaisiin siten, että vapaaehtoinen paluu

toimisi ensisijaisena paluun muotona. (HE 170/2014 vp.) Nykyinen tilapäisen suojelun lupakategoria on sidottu vapaaehtoisen paluun edellytyksiin. Tilapäisen oleskeluluvan voi nykyisin saada vain silloin, kun itsenäisen paluun vaihtoehtoa on kokeiltu, mutta se ei ole onnistunut. (HE 170/2014 vp, 51.)

Tutkielmassa käsiteltävät kaksi myöhempää hallituksen esitystä perustuvat vuoden 2015 siirtolaisuuden nopeaan kasvuun Suomessa ja muualla Euroopassa. Elo-syyskuun aikana Suomeen saapui 13 731 turvapaikanhakijaa. Perjantaina 11.9.2015 julkaistiin pääministeri Juha Sipilän hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet, joihin lukeutuivat muun muassa ehdotukset oikeusavun rajaamisesta ja tuomioistuinten käsittelyaikojen lyhentämisestä. Monet toimenpiteet olivat suurpiirteisiä linjanvetoja, kun taas toiset tarkempia ehdotuksia kansallisista toimenpiteistä. Esimerkiksi Schengenin sisärajarakastusten sisällyttäminen keinovalikoimaan, Maahanmuuttoviraston, poliisin käsittelijöiden rekrytointi sekä selvityksen laatiminen vastaanottorahan edellytysten laskemisesta kuuluivat ohjelman ehdotuksiin. Maahanmuuttopoliittisten toimenpiteiden esittelyosiossa todetaan, että "Laajamittainen maahanmuutto Suomeen on suuri haaste koko suomalaiselle yhteiskunnalle ja tarvitsemme laajaa yhteistyötä ja osallistumista, jotta selviämme haasteesta ja pystymme auttamaan apua tarvitsevia." (Valtioneuvoston kanslia 11.9.2015, 1.) Lainauksessa esitetään laajamittainen maahanmuutto ulkopuolelta tulevana haasteena, johon hallituksen on vastattava. Samoin lainauksessa huomioidaan turvapaikanhakijoiden avuntarve ja järjestelmän mahdollisuudet auttaa.

Suurin osa Suomesta turvapaikkaa hakevista ihmisistä saapui maahan Ruotsin Haaparannan kautta Tornioon (Prokkola 2018, 1). Tutkija Eeva-Liisa Prokkolan mukaan Suomen ja Ruotsin välinen raja turvallisitettiin syksyllä 2015, kun rajalle ilmaantui useita turvallisuusviranomaisia, esimerkiksi poliiseja ja rajavartioita (Prokkola 2018, 3–4). Useat Euroopan unionin jäsenmaat, muun muassa Saksa, Ranska ja Ruotsi ottivat uudestaan käyttöön rajatarkastukset Schengenin vapaan liikkuvuuden alueella (Traynor & Smith 26.1.2016). Vuonna 2015 32 477 ihmistä haki Suomesta turvapaikkaa. Hakijoita saapui Suomeen eniten syyskuussa, jolloin turvapaikkahakemuksia rekisteröitiin 10 837. (Maahanmuuttoviraston tilastot 2020.) Ensimmäistä turvapaikkaa hakevien määrä Euroopassa vuonna 2015 oli 1 255 640 (Eurostat 2016).



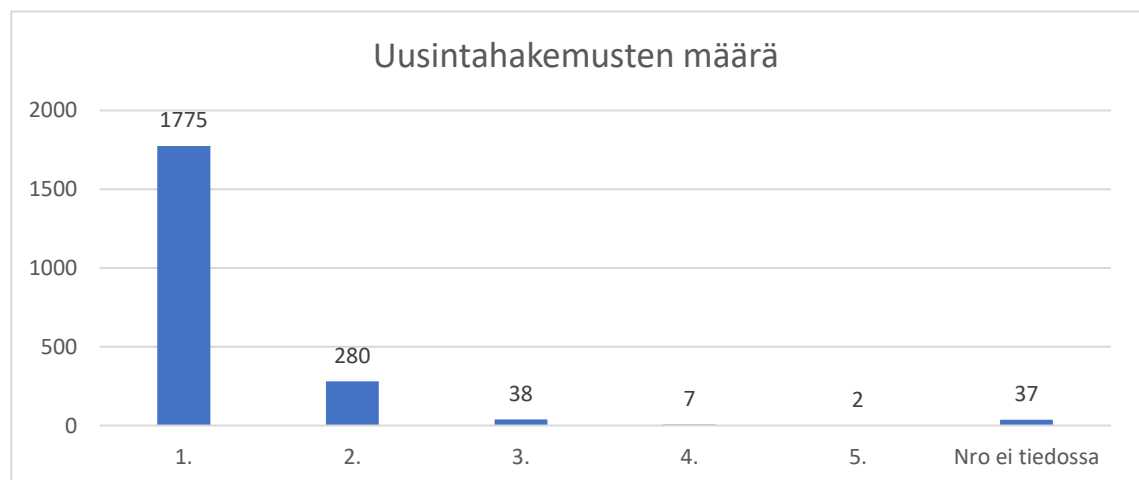
Joulukuussa 2015 pääministeri Juha Sipilän hallitus julkaisi turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman, jossa lueteltiin 80 muutoskohtaa suomalaiseen turvapaikkajärjestelmään (VNK 8.12.2015). Toimenpideohjelma alkaa virkkeellä: "Suomen lyhyen aikavälin tavoitteena on katkaista turvapaikanhakijoiden hallitsematon virta maahamme ja saada turvapaikkakustannukset hallintaan sekä kotouttaa tehokkaasti turvapaikan saaneet" (VNK 8.12.2015, 1). Toimenpideohjelman voi jakaa karkeasti kolmeen osaan: vähentää luvottomasti maahan tulleiden turvapaikanhakijoiden määrää, vähentää turvapaikkajärjestelmän kustannuksia ja suorittaa kotouttamistyö nopeasti ja tehokkaasti. Ohjelma seuraa edellisen ohjelman linjaa: turvapaikanhakijoiden suuri määrä esitetään haasteena, jota erilaisilla toimenpiteillä tulisi hallita. Monet ehdotuksista tiukentavat oleskeluluvan saamisen ja jatkamisen edellytyksiä, esimerkiksi määräaikaisten oleskelulupien tarkastaminen ja humanitäärisen suojelukategorian poistaminen. Turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman kolmannessa luvussa "Tehostamme turvapaikkamenettelyä nopean päätöksenteon varmistamiseksi ja vastaanottokustannusten hillitsemiseksi" esitetään myös ehdotukset valitusoikeuden lyhentämiseen ja oikeusavun rajaamiseen. (VNK 8.12.2015.) Analyysissä käsiteltävä hallituksen esitys HE 32/2016 vp perustuu turvapaikkapoliittiseen toimenpideohjelmaan.

Siirtolaisuuskriisin aikaan turvapaikkajärjestelmä oli kovan paineen alla ja hallitus etsi keinoja ruuhkautuneen turvapaikkajärjestelmän kustannuksien pienentämiseksi ja käsittelyaikojen nopeuttamiseksi. Tästä syystä lakihankkeessa HE 32/2016 vp esitetään useita tuomioistuimia ja turvapaikkamenettelyä koskevia merkittäviä muutoksia. Analyysissä tulen myöhemmin selittämään, kuinka kustannussäästöt esiteltiin välttämättöminä turvapaikkajärjestelmän selviytymiselle, jonka uhkana oli suuri turvapaikanhakijoiden määrä.

Vuonna 2015 siirtolaisten saapuminen Eurooppaan aiheutti politisoituneen ajanjakson turvapaikkapolitiikassa. Turvapaikkapoliittisia ohjelmia sekä rajavalvontaa ryhdyttiin korjaamaan EU:n tasolla, esimerkiksi vähentämällä epävirallisen muuttoliikkeen kannustimia ja vahvistamalla ulkorajoja (Euroopan komissio COM(2015) 240). Kun 1980- ja 1990-luvuilla kansainvälisen suojelun kysymyksiä ohjasivat kansainväliset sopimukset ja velvoitteet, 2000-luvulla taloudelliset syyt, ennakoitavuus ja turvallisuus nousivat vallitseviksi mittareiksi (Välimäki 2019, Palander & Pellander 2019).

Aikaisemmasta tutkimuksesta päätellen poliittinen tahtotila on ollut, että myös Suomessa turvapaikkalainsäädäntöä pyrittiin tiukentamaan 2010-luvulla. Vuonna 2016 hallituksen esitys (HE 2/2016 vp) ilmaisi selkeän pyrkimyksen rajoittavaan maahanmuuttolinjaan. Esityksessä ilmaistiin Suomen pyrkivän täyttämään ainoastaan EU:n lainsäädännön minimitason, että ”Suomen lainsäädäntö ja käytäntö eivät ole muita Euroopan unionin jäsenvaltioita ja Euroopan unionin lainsäädännön asettamaa vähimmäistasoa suotuisampia” (HE 2/2016 vp, 1). Samana vuonna laista poistettiin humanitaarisen suojelun kategoria ja perheenyhdistämistä vaikeutettiin (HE 2/2016 vp). Kirjallisuus osoittaa, että turvapaikkalainsäädäntö on tiukentunut vuoden 2015 jälkeen (Owal Group 2019, Björkvist 2017, 4–5). Myös turvapaikkahakemuksia on ryhdytty tulkitsemaan myös aiempaa tiukemmin (Saarikkomäki ym. 2018) ja todettu Maahanmuuttoviraston tehneen virheitä ja oikeusturvaloukkauksia turvapaikkamenettelyssä (Lepola 2018).

Sisäministeriön seurantataulukon mukaan suurin osa turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa esitetyistä muutosehdotuksista oli joko valmiin lainsäädännön mukaisia, tai muutokset tehtiin lakeihin ja viranomaisyhteistyöhön. Osa toimenpideohjelman ehdotuksista jäi toteuttamatta. (Sisäministeriö 1.6.2018, 14.)



(Maahanmuuttoviraston tilasto 2019, ks. Liite 1.)

Yllä oleva tilasto esittää uusintahakemusten määrää vuonna 2018. Tilastoon on merkitty uusintahakemukset järjestysnumeroittain. Valtaosa uusintahakemuksista jätettiin kerran, mutta toisia ja kolmansia uusintahakemuksia esitettiin vain jonkin verran.

Vuonna 2018 turvapaikkahakemuksia jätettiin vuoden aikana 4548. Niistä ensimmäisiä turvapaikkahakemuksia oli 2409 ja uusintahakemuksia 2139 (Maahanmuuttoviraston tilastot 2020). Hallituksen esityksessä 273/2018 vp esitetään uusia edellytyksiä

uusintahakemukselle uusintahakemusten määrän nousun vuoksi ja pyritään vähentämään perusteettomia hakemuksia. Vuonna 2018 suurin osa uusintahakemuksista oli ensimmäisiä uusintahakemuksia (1775), mutta muutama sata uusintahakemusta oli tehty useampaan kertaan. Noin 11 % uusintahakemuksien päätöksistä ovat myönteisiä oleskelulupapäätöksiä (HE 273/2018 vp). Uusintahakemushankkeen yhteydessä päätettiin ottaa kaikilta turvapaikanhakijoilta matkustusasiakirjat pois siihen asti, kunnes he saavat joko myönteisen päätöksen tai poistuvat maasta. Uusintahakemushanke ei kuulu aikaisempiin toimenpideohjelmiin. Kyseinen hanke on sikäli merkittävä osa tutkielmaani, sillä sen avulla on mahdollista tarkastella turvapaikka-asioiden artikulaatioita siirtolaisuuskriisin jälkeen. Uusintahakemuksessa vastakkainasettelu ja sen laajeneminen ilmenee selkeimmin.

Hallitusten esitysten asiantuntijalausunnoissa todettiin esitettyjen muutosten heikentävän turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa (ks. esim. Pakolaisneuvonta ry 2018). Owl Groupin selvitys turvapaikkajärjestelmästä osoittaa, että erityisesti vuonna 2016 tehty muutos oikeusapuun on ongelmallisin turvapaikanhakijoiden oikeusturvan, sekä toimivan menettelyn suhteen (Owl group 2019, 4). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta valmistelee vuonna 2020 selvitystä muutosten yhteisvaikutuksista sekä turvapaikanhakijoiden oikeudellisen aseman että lakimuutoksissa tuotettujen diskurssien kannalta (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta).

Lakimuutokset jatkavat EU:n raamien ja puoluepolitisoitumisen aikakautta, jossa siirtolaisuuspolitiikka on ollut rajoittavaa. Siirtolaisuuskriisistä kirjoitettiin runsaasti mediassa ja valtioneuvoston kriisiin liittyvät toimenpideohjelmat olivat mittavat.

# 3 Teoreettinen viitekehys ja aikaisempi kirjallisuus

Tutkielma sijoittuu teoreettisessa viitekehyksessään turvallistamisen teorian piiriin, jonka muotoutumista tarkastellaan Ernesto Laclau ja Chantal Mouffin diskurssianalyttisen lähestymistavan avulla. Tässä luvussa syvennän siirtolaisuutta tutkimuskohteena ja esittelen analyysissä sovellettavan teoreettisen viitekehysten.

## 3.1 Aikaisempi kirjallisuus

Tässä kappaleessa käyn läpi aiempaa siirtolaisuuskirjallisuutta. Tutkielmassani lähdän siitä ennako-olettamasta, että hallituksen esitykset ja eduskuntakeskustelut toistavat aikaisemmassa kirjallisuudessa osoitettua siirtolaisten toiseuttamista, jossa siirtolaiset ymmärretään ”toisina”, ihmisinä, joita ”me” eli valtioneuvosto ei ole (esim. Löytty 2005; Ruotsalainen & Saresma 2017). Turvapaikkajärjestelmä lukeutuu tähän ”me”-identiteettiin. Analyysissä osoitan, miten turvapaikanhakijat esitetään ”toisina” ja turvapaikkajärjestelmä ”meinä” ja kuinka nämä kaksi positiota asetetaan vastakkain. Aikaisemmassa tutkimuksessa siirtolaisuuskriisiä käsittelevissä sanomalehtiartikkeleissa ja poliittisissa asiakirjoissa turvapaikanhakijat on kuvattu ”toisina” ja ulkopuolisina (esim. Chouliaraki ym. 2017; Holmes & Castenada 2016, Tiainen 2018). Tässä tutkielmassa tarkastelen näitä positiota pidemmältä aikaväliltä ja argumentoin, että vastakkainasettelu on ollut olemassa jo aikaisemmin, mutta syventyy siirtolaisuuskriisin myötä.

Nykyisessä globalisoituneessa maailmassa maantieteellisillä rajoilla on entistä vähemmän merkitystä, minkä takia rajoja muodostetaan hallinnon tasolla, mutta niin sosiaalisesti yhteisön tasolla (esim. Ruotsalainen & Saresma 2017). Sosiologisessa siirtolaisuustutkimuksessa ja rajatutkimuksessa huomioidaan näkökulma, jossa käsitetään valtioiden rajat määrittävän yhtäältä maantieteellisinä rajoina ja toisaalta tilasta irrotettuina rajoina (Vaughan-Williams 2009). Jukka Könönen (2018) esittää käsitteen ”hallinnollisista rajoista”, joita epävirallisessa asemassa oleskelevat ulkomaalaiset kohtaavat arjessaan. Turvapaikkajärjestelmä ilmentää mitä suurimmissa määrin eräänlaista siirrettyä valtiollista rajaa, joka erottelee turvapaikkaa hakevat ihmiset joko sisä- tai ulkopuolelle.

EU:n rooli on ollut merkittävä turvapaikanhakijoiden sisään- ja ulossulkemisessa viime vuosikymmeninä. Sekä suomalaisessa turvapaikkapolitiikassa että Euroopan unionissa on tavattu erottaa työperäinen maahanmuutto pakotetusta siirtolaisuudesta. (Ks. esim. VNK 28.5.2015, 37–38.) ”Tavallinen siirtolaisuus” tarkoittaa jotakuinkin vanhahtavasti omasta tahdosta tapahtuvaa siirtolaisuutta, jota EU:ssa on usein tarkasteltu ”vetovoimatekijöiden” avulla. Everett Lee kirjoitti vuonna 1966 siirtolaisuuden motiiveista vetovoimatekijöiden kautta, joiden mukaan erilaiset positiiviset mahdollisuudet kohdemaissa vetävät siirtolaisia puoleensa. Hänen mukaansa eräs muuttoliikkeeseen vaikuttava asia on punnita kohdemaan positiivisten mahdollisuuksien ja negatiivisten esteiden tasapainoa. (Lee 1966, 54, 56.) Myöhempi tutkimus on osoittanut valtioiden marginaalisesta vaikutuksesta vaikutuksen turvapaikanhakijoiden päätökseen hakeutua tiettyyn maahan. (vrt. HE 170/2014 vp, 11, 24; HE 273/2018 vp, 11). Vetovoimatekijöiden on osoitettu olevan laajempia kokonaisuuksia kuin valtioiden turvapaikka- ja sosiaalijärjestelmät. Esimerkiksi sosiaaliset suhteet, kieli sekä taloudelliset vaikuttimet vaikuttavat siihen, minkä takia tietyistä maista haetaan turvapaikkaa. (Kang 2020.)

Seth Holmes ja Heide Castenada (2016) käsittelevät siirtolaisten kehystämistä ”ansiokkaiden pakolaisten” ja ”ansiottomien maahanmuuttajien” käsitteiden avulla. Heidän mukaansa mielikuva ansiokkaasta pakolaisesta syntyy tilanteessa, jossa tulijoiden tiedetään olevan itseensä kohdistuvaa uhkaa pakenevia siirtolaisia. Sen sijaan ansaitsevuus on kyseenalaisempaa tilanteissa, joissa pakolaisuuden käsite on monimutkaisempi. Pakotettua ja vapaaehtoista siirtolaisuutta ei ole tarpeeksi eritelty toisistaan, minkä vuoksi monet sosiaalihistorialliset syyt siirtolaisuudesta ymmärretään vapaaehtoiseksi siirtolaisuudeksi. Holmes ja Castenada kutsuvat niitä siirtolaisia ansiottomiksi maahanmuuttajiksi, joilla ei ole oikeutta toisen maan suojeluun pakolaisuuden avulla.

Erna Bodström (2017) arvioi kolumnissaan, että vuonna 2015 mielikuvat ansaitsevista pakolaisista särkyivät, kun suurin osa Suomeen tulleista turvapaikanhakijoista eivät vastanneet odotuksia ”ansiokkaaseen pakolaiseen” liitettyihin ominaisuuksiin. Suurin osa Suomeen tulleista turvapaikanhakijoista oli irakilaisia tai afganistanilaisia miehiä, ei tyypillisesti hädänalaisiksi miellettyjä ihmisiä, esimerkiksi syyrialaisia naisia tai lapsia.

Bodström kuvaa, että mielikuva kääntyi ansaitsemattomiin maahanmuuttajiin, joka levisi koskemaan kaikkia turvapaikanhakijoita. (Bodström 2017, 232–233.)

Mediassa ja poliitikkojen puheissa esiintyvät representaatiot turvapaikanhakijoista ovat Bodströmin mukaan melko yksinkertaistavia: turvapaikanhakijoille annetaan usein joko hädänalaisen uhrin kuva tai turvallisuutta vaarantavan ihmisen kuva (Bodström 2017). Sen sijaan Steve Kirkwood (2017) toteaa, että englantilaisissa parlamenttiväittelyissä keskustelu turvallisuushaksi mielletyistä turvapaikanhakijoista on ”siirtolaisuuskriisin” aikana muuttunut niin, että mukaan on tullut kuvaus hädän takia pakenevasta ihmisestä.

Tämän tutkielman tarkoitus on selvittää turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden identiteettien kuvaus konkreettisiin muutoksiin tähtäävissä lakimuutoksissa. Tutkielmassa havainnoin turvapaikkajärjestelmän identiteetin rakentumista ja turvapaikanhakijoiden identiteettien kuvausta ansiokkaiden pakolaisten ja ansiottomien maahanmuuttajien käsitteiden kautta. Argumentoin, että ”ansiottoman maahanmuuttajan” käsitteeseen liitetään oletus kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden turvapaikkajärjestelmän väärinkäytöstä ja asetetaan heidät siten turvapaikkajärjestelmää vastaan.

## 3.2 Siirtolaisuuden turvallistaminen

Jaana Palander ja Saara Pellander (2019) toteavat, että suomalainen maahanmuuttokeskustelu turvallistettiin 2000-luvulla. Heidän mukaansa maahanmuutto liitettiin vuosituhaten alusta lähtien yhä toistuvammin turvallisuuskäsitteisiin, kuten rikollisuuteen tai terrorismiin. Jef Huysmans (2006a, 64) toteakin, ettei siirtolaisuutta itseään mielletä turvallisuushakiksi, vaan ”tuntemattoman” mukana kulkevaksi mahdollisuudeksi rikollisten, terroristien ja ihmiskaupan kulkeutumisesta Euroopan rajojen sisäpuolelle.

Tutkielmassa tarkastelen turvapaikanhakijoiden identiteetin määrittämistä suojelupolitiikan kohteina sekä järjestelmän väärinkäyttäjinä. Väitän, että näiden artikulaatioiden kautta turvapaikkajärjestelmä ja turvapaikanhakijat ovat asetettu aineistossa vastakkain ja mahdollistaneet siten turvapaikkalainsäädännön tiukennuksia. Useissa aikaisemmissa tutkimuksissa pureudutaan humanitarianismiin kontrollin mahdollistajana (mm. Horsti 2012) ja toiseuttamisen keinoina (mm. Tiainen 2018).

Karina Horsti kirjoittaa, että humanitariansinen diskurssi on lisääntynyt esimerkiksi Euroopan raja- ja merivartioviraston viestinnässä. Siirtolaisia pyritään ”pelastamaan” ennen kuin ehtivät kohdemaihinsa. Samalla humanitarismin vetoava diskurssi oikeuttaa turvapaikanhakijoiden kontrollin Euroopan rajoilla. (Horsti 2012, 304–306.) Eurooppalaisessa siirtolaisuustutkimuksessa käsitellään erilaisia hallinnan keinoja, joilla siirtolaisuutta, siirtolaisia ja siirtolaisten arkea säädelään. Erityisesti kriittinen siirtolaisuustutkimus kiinnittää huomiota hallinnan muotoihin, joiden avulla siirtolaisuutta hallitaan. (Ks. esim. Bigo 2002, Huysmans 2006a.) Vaughan-Williams (2015) kirjoittaa Euroopan siirtolaisuuspolitiikan nitovan humanitarismin ja turvallisuuden tiiviisti toisiinsa kiinni siten, että hän käsittää niiden olevan toistensa kääntöpuolet, eikä niitä siksi ole mielekästä käsitellä erikseen. Eurooppa toimii samaan aikaan auttajan ja turvallistajan roolissa. Myös Synnøve Bendixsenin mukaan esimerkiksi vapaaehtoisen paluun vakiinnuttaminen ilmentää humanitarismin ja turvallisuuden yhteyttä. Hänen mukaansa inhimillisiksi tarkoitetut muutokset toimivatkin osana turvapaikkajärjestelmän turvallisuuskoneistoa. (Bendixsen 2019, 4.)

Diskurssianalyttikot ovat todenneet saman: humanitarismin korostavilla diskursseilla oikeutetaan siirtolaisten hallinta (Horsti 2012, Wodak 2017). Anne Hammerstadin (2018, 6–7) mukaan turvallisuusdiskurssin vallitessa kategoriat todellista uhkaa pakenevista ja omasta tahdosta lähtevistä ihmisistä sekoittuvat, ja siirtolaiset mielletään yhdeksi yhteiskunnallista järjestystä uhkaavaksi joukoksi. Jukka Könönen kirjoittaa, että kansallisessa viitekehyksessä siirtolaisuus nähdään ”ensisijaisesti ongelmana, jota on hallittava ja säädeltävä” (Könönen 2014, 14). Analyysissäni osoitan jo aikaisemmassa tutkimuksessa havaitun kahtiajakautuneen diskurssin: turvapaikanhakijat mielletään yhtäältä suojelun kohteiksi ja heitä kohtaan tehdään inhimillisempää politiikkaa, toisaalta turvapaikanhakijoiden toimintaa rajoitetaan.

### 3.3 Tehokkuus ja turvallisuuden sektorit

Säännönmukaisuus ja kustannustehokkuus ovat pääasiallisia diskursseja, jotka kuvaavat turvapaikkajärjestelmää. Hahmotan säännönmukaisuuden turvapaikkajärjestelmän ensisijaiseksi identiteettiä artikuloivaksi jäsentämistavaksi. Säännönmukaisuuden diskurssi perustuu muun muassa sisäministeriön Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian ensimmäiseen suuntaviivaan ”Suomi on turvallisesti avoin”, jonka mukaan Suomen siirtolaisuuspolitiikkaa tulee rakentaa ennakoivasti, viranomaistoiminnaltaan

läpinäkyvästi ja painottaa työperäistä maahanmuuttoa. Ohjelmapaperissa todetaan Suomen siirtolaisuuspolitiikan perustuvan kansainvälisiin sopimuksiin, EU-lainsäädäntöön ja kansallisesti alueelliseen politiikkaan (Sisäministeriö 2013, 5, 11). Lisäksi strategiassa huomioidaan haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten suojelun tarve ja pyritään estämään laitonta maahanmuuttoa (Sisäministeriö 2013, 14–16).

Vuonna 1984 voimaan tullut ensimmäinen ulkomaalaislaki selvensi turvapaikkajärjestelmän toimintaa. Nykyisin ulkomaalaislain mukaan turvapaikkapäätösten kuuluu lain mukaan perustua turvapaikkatutkintaan, johon kuuluu turvapaikkapuhuttelu, henkilöllisyyden, lähtömaan ja matkareitin selvittäminen (Ulkomaalaislaki 301/2004 § 97). Euroopan unionin myötä myös Suomen turvapaikkajärjestelmää on pyritty yhtenäistämään EU-direktiivien suuntaiseksi. Säännönmukaisuus sisältää lainmukaisuuden ja kansainvälisen yhtenäisyyden lisäksi menettelyn johdonmukaisuuden eri viranomaisten välillä (HE 273/2018 vp, 7).

Kustannustehokkuutta korostavaa johtamisdoktriinia New Public Managementia ryhdyttiin soveltamaan 1980-luvulla anglosaksisissa maissa, josta se saapui Suomeen 1990-luvulla vastaamaan valtionhallinnon johtamishaasteisiin. NPM-mallissa pyrkimyksenä on julkisen sektorin uudistaminen, jossa valtiollisia instituutioita johdetaan tehokkaammin ja täsmällisemmin. NPM-doktriinin mukaan merkittäviä pyrkimyksiä ovat tehokkuuden edistäminen ja tuhlauksen rajoittaminen. Suomessa NPM-doktriinia pyrittiin sovittamaan erityisesti laajan byrokraattisuuden helpottamiseksi. (Lähdesmäki 2003, 9–17.) Turvapaikkajärjestelmässä pyritään myös tehostamaan turvapaikkaprosessia erilaisten toimenpidemuutosten avulla, jotka voidaan sisällyttää NPM-logiikkaan.

Turvallistamisen teoreettisessa viitekehyksessä turvallisuus jaetaan eri sektoreille. Yleisesti siirtolaisuus sijoitetaan yhteiskunnallisen turvallisuuden sektorille (Buzan ym. 1998, 123). Yhteiskunnallisen turvallisuuden sektori sisältää kuitenkin monia muitakin piirteitä. Kustannustehokkuudella on merkittävä rooli turvapaikkajärjestelmään tehtävissä muutoksissa. Silti turvallistamisen teorian taloudelliselle sektorille ei tutkielmaa voida asettaa, sillä aineiston vastakkainasettelut koskevat pikemminkin järjestelmän ja turvapaikanhakijoiden identiteettiä. Myöskään poliittiselle sektorille turvapaikkajärjestelmän turvallistamista ei voida asettaa, vaikka aineistona onkin hallitusten esitykset ja eduskunnan valiokuntamietinnöt. Turvallistamisen teoriassa



politiikan sektorille sijoittuvat uhkat uhkaavat usein poliittisia järjestelmiä tai valtioita itseään. (Buzan ym. 1998, 146.) Koska referenssiobjektina on turvapaikkajärjestelmä ja sen identiteetti ja hallitukset ovat aineiston turvallistavia toimijoita, voidaan turvallistaminen sijoittaa osin myös poliittiselle sektorille. Buzan kumppaneineen kirjoittaa, että politiikan sektori on vaikein hahmotettava, sillä useimmat uhkat kohdistuvat poliittisen sektorin lisäksi muille sektoreille (Buzan ym. 1998, 141–142). Tästä syystä sijoitan tutkielman uhkat yhteiskunnallis-poliittiselle sektorille.

Jef Huysmansin mukaan suojelupolitiikan tarkasteluun kuuluu toimijoiden voimasuhteiden ymmärtäminen. Esimerkiksi turvallisuuteen liittyvät kysymykset ajavat usein esimerkiksi suojelua hakevien ihmisten tai ilmastonmuutokseen liittyvien turvallisuusvaateiden ylitse (Huysmans 2006b, 7). Tätä kautta voidaan ymmärtää myös turvapaikanhakijoiden identiteetin rakentamista suhteessa valtiolliseen turvallisuuteen. Turvapaikanhakijoita hahmotetaan asiakkuuden ja väärinkäytön kautta. Asiakkuus ilmenee erilaisissa toimenpiteissä, joissa varmistetaan turvapaikkajärjestelmän kantokyky ja oikeussuojan takeet. Väärinkäyttö puolestaan artikuloituu turvapaikkajärjestelmän kannalta ongelmalliseksi.

### 3.4 Turvallistamisen teorettinen viitekehys

Kriittisessä siirtolaisuustutkimuksessa on jo 1990-luvulta asti ehdotettu näkökulmaa, jonka mukaan siirtolaisuus on Euroopassa "turvallistettu" (esim. Buzan, Waever & de Wilde 1998; Bigo 2002; Ceyhan & Tsoukalla 2002; Horsti 2005; Huysmans, 2006a jne). Turvallistamisen käsitteleminen perustuu 1990-luvulla Kööpenhaminan yliopistossa kehitettyyn Barry Buzanin ja Ole Waeverin turvallisuuden konstruktiviseen lähestymistapaan. Myöhemmin lähestymistapa on haarautunut useisiin eri perinteisiin, joista kuuluisimmat lienevät Kööpenhamina, Pariisi ja Aberystwyth (esim. Bigo & McCluskey 2019, 116). Turvallistamisen teoria on yhdistetty siirtolaisuuden tutkimukseen diskurssianalyttisestä näkökulmasta, jossa puheen tai tekstin avulla muodostetaan siirtolaisuudesta uhkaavia mielikuvia tai legitimoidaan kontrollia uhkakuvien perusteella (Horsti 2012).

1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa kylmän sodan päättymisen jälkeen syntyivät kriittisen turvallisuustutkimuksen juuret, kun eurooppalaiset tutkijat kritisoivat johtavien amerikkalaisten tieteellisten aikakausjulkaisujen tapaa kuvata turvallisuutta

pääasiallisesti sotilaallisten selkkausten sekä strategisten ulottuvuuksien kautta (Bigo & McCluskey 2018, 117). Turvallisuuden tutkimuksessa kyseenalaistettiin käsitys valtiota uhkaavista objektiivisista uhkista ja ryhdyttiin pohtimaan uhkien sosiaalista muodostumista (Buzan ym. 1998, 4–5). Barry Buzan sitoi kriittisen turvallisuustutkimuksen siirtolaisuuden tutkimukseen jo 1990-luvun alusta teoksessaan ”People, States and Fear” (Buzan 1991).

Väite ”turvallisuus on selviytymistä” (Buzan ym. 1998, 21) kuvaa konstruktivistisen käänteän turvallisuuskäsityksen muutoksesta: enää ei ollut väliä sillä, olivatko uhkat ”todellisia” tai ”epätodellisia”, vaan muodostetut uhkakuvat käsitettiin totena ja uhkakuville oli keksittävä keino niiden vastustamiselle. Turvallistamisen teoria olettaa, ettei mikään asia itsessään ole uhka, vaan turvallisuusuhka on olemassa vasta sitten, kun se on poliittisessa diskurssissa muodostettu. Ole Waeverin, Barry Buzanin ja Jaap de Wilden teoksessa ”Security: A New Framework for Analysis” turvallisuus muotoillaan seuraavasti: ”kun turvallistava toimija käyttää puheessaan eksistentiaalisesta uhasta kielivää retoriikkaa, ja nostaa siten tietyn aiheen tavallisen politiikan yläpuolelle, kyse on turvallistamisesta”. (Buzan ym. 1998, 22–25.) Tutkielmassa turvallisuus ymmärretään Didier Bigon mukaan turvattomuuden ja epävarmuuden poissaolona (Bigo & McCluskey 2019, 125).

Turvallistamisen teoriassa kieli on merkittävässä roolissa. Kieli ei ainoastaan kuvaa asiantiloja, vaan myös muodostaa niitä. Kööpenhaminan koulukunta perustaa käsityksensä kielestä kielitieteilijä John L. Austinin puhe-teko-teoriaan (speech act theory), joka tarkoittaa kielen roolia sekä todellisuutta kuvaavana, mutta sitä myös konstituivana tekijänä (Balzacq 2005, 174–175). Kööpenhaminan koulukunta kysyykin, millä tavalla tietty asia esitetään eksistentiaalisena uhkana referenssiryhmän selviytymiselle. Turvallistaminen onnistuu, mikäli turvallistava toimija onnistuu vakuuttamaan yleisönsä siitä, että kyseessä oleva uhka tosiaan uhkaa referenssiobjektin selviytymistä, ja sitä vastaan on ryhdyttävä poikkeuksellisiin toimiin.

”Turvallistava toimija” tarkoittaa tahoa, joka esittää tietyn aiheen turvallisuusuhkana ja ”siirtää” aiheen turvallisuuden kontekstiin. ”Referenssiobjekti” tarkoittaa uhkaavaksi esitettyä tahoa, kun taas ”referenssiobjekti” vastaavasti sitä, kuka tai mikä on uhattuna. ”Yleisö” tarkoittaa ihmisiä, joiden hyväksyntä vaaditaan, jotta uhka nähdään yhteiskunnallisesti perusteltuna. (Balzacq 2015, 499; Buzan ym. 1998, 25.) Kirjoittajien

mukaan turvallistamisen erottaa politisoitumisesta, sillä turvallistaminen pyrkii sulkemaan diskursiivisen tilan ja sulkemaan vaihtoehdot ulkopuolelle (Buzan ym. 1998, 26). Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisella ei tarkoiteta esimerkiksi turvallisuus-sanankäyttöä, vaan pikemminkin sitä, kuinka turvallisuutta korostava puhe siirtää tietyn aiheen käsiteltäväksi turvallisuuden kautta, ja kuinka hyväksyttäviksi turvallisuustoimet muuttuvat yhteiskunnallisessa keskustelussa.

Kööpenhaminan koulukuntaa on kritisoitu siitä, että teoria pohjautuu puhe-tekojen konstituivaan luonteeseen ja siihen, kuinka puhe-teoille vaaditaan yleisön hyväksyntä (esim. Broecker & Westermeier 2018, 94). Hannah Broeckerin ja Carola Westermeierin mukaan Buzan kumppaneineen ei ole kattavasti teoretisoinut yleisön hyväksyntää. Heidän mukaansa puhe-teot eivät ole itsessään konstituivia, vaan merkitykset muodostuvat monimutkaisessa sosiaalisessa kentässä, johon sosiaalipoliittiset ja diskursiiviset dynamiikat vaikuttavat. (Broecker & Westermeier 2018, 92.) Tätä merkityksenannon prosessia tarkastellaan seuraavassa kappaleessa käsiteltävän diskurssiteorian avulla. Suhteessa diskurssiteoriaan, turvallistaminen käsitetään osaksi artikulaatiota, jossa merkityksiä muodostetaan suhteessa toisiin. Turvallistamisen teoriaa voidaan soveltaa turvapaikkalainsäädännön havainnointiin siten, että hallitus artikuloi turvapaikkajärjestelmän, eli ”itsensä” suhdetta turvapaikanhakijoihin, ”toiseen”. Voidaan hahmottaa, että valtio toimii turvallistavana tahona ja turvapaikanhakijat referenssisubjekteina. Turvapaikkajärjestelmä näyttäytyy puolestaan referenssiobjektina, jota on suojeltava mahdollisilta uhkilta.

Turvallistaminen tapahtuu ”konteksteissa”, jotka ovat suotuisia turvallistaville toimenpiteille (Buzan ym. 1998, 33). Voidaan ajatella, että vuonna 2015 muuttoliikkeen huomattavan kasvun yhteydessä ilmeni sopiva konteksti viedä muuttoliikettä rajoittavaa lainsäädäntöä eteenpäin, sillä ajatus kriisistä oli vakiintunut ja laajalle levinnyt. Turvallistaminen tapahtuu eri tasoilla, joita voi olla esimerkiksi kansainväliset järjestöt, kansallisvaltiot tai kaupungit (Buzan ym. 5–7). Tässä tutkielmassa turvallistaminen tapahtuu kansallisvaltion tasolla, jota turvapaikkajärjestelmä edustaa.

Kööpenhaminan koulukunta jakaa uhkat eri sektoreille: esimerkiksi Venäjän kyberhyökkäykset ovat uhka Suomen sisäiselle turvallisuudelle, kun taas vuoden 2008 finanssikriisi oli uhka taloudelle. Siirtolaisuus on perinteisesti asetettu yhteiskunnalliselle sektorille, jossa uhkana ovat siirtolaisten tuomat uudet tavat ja

kulttuurit. Uhkan kohteena on suomalainen yhteiskuntajärjestys ja käsitys ”meistä” suomalaisista. Sijoitan turvapaikkapolitiikan tiukentamisen poliittis-yhteiskunnalliselle sektorille. Yhteiskunnallisen sektorin turvallistamisessa tunnusomaista on identiteetteihin kohdistuvien uhkien artikulaatio. Käsittelen säännönmukaisuutta ja kustannustehokkuutta turvapaikkajärjestelmälle tunnusomaisiksi artikuloituina identiteetteinä, joita Suomen rajojen ulkopuolelta tuleva joukko ihmisiä uhkaa omalla identiteetillään. (Buzan ym. 1998, 123.) Uhka kohdistuu silti poliittiselle sektorille, sillä tarkastelun aiheena on valtiollinen instituutio ja sen toiminta (Buzan ym. 1998, 144).

Tässä tutkielmassa turvallistamista luodaan hallitusten esityksissä ja valiokuntamietinnöissä. Ymmärrän turvallistamisen mekanismin diskurssiteorian mukaan artikulaationa, eli sosiaalisessa vuorovaikutuksessa tapahtuvana merkitysten luomisena. Näin ollen hylkään Kööpenhaminan koulukunnan puhe-teko-teoriaan pohjautuvan käsityksen, joka vaatii yleisön hyväksynnän.

Ymmärrän turvapaikkajärjestelmän diskursiivisesti muodostettuna subjektipositiona, jolla on oma identiteetti. Turvapaikkajärjestelmä tutkielman referenssiobjektina kohtaa useita eri uhkia: epäkohtia, väärinkäyttömahdollisuuksia ja turvapaikkahakemusten määrän aiheuttamaa painetta, jotka kaikki uhkaavat kustannustehokkuutta ja säännönmukaisuutta. Aineistossa pyritään turvattomuuden poistamiseen, jota tavoitellaan erilaisin diskursiivisin keinoin. Referenssisubjektit, turvapaikanhakijat ja kohdat turvapaikkalainsäädännössä kuitenkin estävät tavoitteen toteutumisen. Kun uhkaava toimintaympäristö on hallitusten esityksissä käsitelty, esitetään erilaisia toimenpiteitä vähentää uhkaavuutta – näitä keinoja pyrin kuvaamaan ja avaamaan diskurssiteorian avulla.

Broecker ja Westermeier argumentoivat, että Ernesto Laclau ja Chantal Mouffin diskurssiteorian avulla turvallistamisen mekanismia pystytään selittämään yksityiskohtaisemmin. Heidän mukaansa turvallistamista voidaan tarkastella artikulaation kautta: turvallisuutta artikuloidaan jatkuvasti, mutta täyttä artikulaatiota ei voida koskaan täysin tavoittaa. Kööpenhaminan koulukunnan tavoin ”onnistunut” turvallistaminen ei ole mahdollista (Broecker & Westermeier 2018, 98). Diskurssiteoriassa sosiaaliset suhteet ovat aina ehdollisia toisilleen ja jatkuvassa muutoksessa, minkä vuoksi täydellistä toteutumista ei ole mahdollista saavuttaa. Sen sijaan tietyt merkitysijät saattavat saavuttaa hegemonisen aseman, joka tässä tutkielmassa

käsitetään yhteiskunnallisena turvallisuutena. Tässä tutkielmassa omaksun siis Broeckerin ja Westermeierin käsityksen turvallisuudesta hegemoniana.

### 3.5 Diskurssiteoria teoreettisena viitekehyksenä

Aineistoa tarkastellaan argentiinalaisen politiikan tutkija Ernesto Laclau ja belgialaisen politiikan teoreetikko Chantal Mouffen diskurssiteorian avulla. Ernesto Laclau ja Chantal Mouffe esittelevät teoksessaan ”Hegemony and Socialist Strategy - Towards a Radical Democratic Politics” sosiaalisiin suhteisiin perustuvan politiikan teorian, jonka perusajatuksena on, että merkitykset syntyvät ainoastaan suhteessa toisiinsa, eivät koskaan näiden suhteiden ulkopuolella. Sosiaaliset suhteet eivät ole koskaan vakiintuneita, vaan alituisesti muuttuvia, kiisteltyjä osasia. Yhteiskuntaa, ryhmiä tai identiteettejä koskevien merkitysten kamppailua käydään alituisesti, minkä takia asioiden merkitykset muuttuvat, eikä lopullista merkityksenantoa voida saavuttaa (Jørgensenin & Phillips 2002, 1). Tämän vuoksi esimerkiksi kuvaukset turvapaikkajärjestelmästä ja turvapaikanhakijoista ymmärretään tutkielmassa sosiaalisesti muodostuneina ja sosiaalisen kautta artikuloituina.

Tutkielmani pyrkii selittämään, minkälaisilla ehdoilla tiukennukset turvapaikkalainsäädännössä olivat mahdollisia. Poliitiikan tutkija Emilia Palonen kirjoittaa, että diskurssiteorian avulla vastataan kysymykseen ”mistä on kyse” (Palonen 2020, 175). Tarkoituksena onkin tulkita raaka-aineistoa ja poimia sieltä aineiston logiikkaa selittävät tekijät. Sitä varten diskurssiteorian keskiössä ovat tietyt käsitteelliset työkalut, joiden avulla aineistojen sisäistä logiikkaa voidaan tarkastella.

Ernesto Laclau ja Chantal Mouffen diskurssiteoria pyrkii selittämään merkityksenantoihin liittyviä kamppailuja (Palonen 2020, 174). Diskurssiteoria poikkeaa monista muista politiikan teorioista siinä suhteessa, että sen mukaan maailma jäsenyy ”diskursiivisella kentällä”. Diskursiivinen kenttä käsittää kaiken, millä on tekemistä merkitysten luomisen kanssa. (Laclau & Mouffe 2001, x.) Tästä syystä turvapaikkalainsäädännön muutosten syytä voidaan selvittää lakihankkeiden asiakirjojen perusteella. Teot saavat merkityksensä kontekstissa, jossa niitä suoritetaan: esimerkiksi pallon potkaiseminen pihalla voi tarkoittaa jalkapallon pelaamista, mutta toisessa tilanteessa se tarkoittaa pallon palauttamista viereiselle pihalle. Merkittävää on, että

teolla luodaan merkityksiä suhteessa muiden tilanteeseen liittyvien elementtien kanssa (Howarth 2015, 1, 5).

Diskurssiteoria sen sijaan ymmärtää merkityksenmuodostamisen artikulaation avulla. Artikulaatio tarkoittaa käytäntöä, joka muovaa sosiaalisen maailman osien välisiä suhteita siten, että jokainen osa muodostaa eräänlaisen suhteen toisiinsa tietyssä asemassa artikulaation myötä. Muovautuminen suhteessa muihin osiin antaa merkityksiä, ja merkitykset syntyvät samaisen artikulaation avulla. (Palonen 2008, 215.) Elementit (elements) tarkoittavat mitä tahansa asioita, eroavaisuuksia, joita ei ole diskursiivisesti artikuloitu, eli määritelty asemaa sosiaalisissa suhteissa ja jotka odottavat merkityksenantoa. Sen sijaan momentit (moments) ovat artikuloituja eroavaisuuksia diskurssissa, eli asioita, joille on annettu tietty merkitys. (Laclau & Mouffe 2000, 105, 108.)

Laclau ja Mouffen ontologia on puhtaasti ehdollinen, sosiaalisten suhteiden määrittelemä. Laclau ja Mouffe käyttävät teoriansa ontologisista perusteista käsitettä "sosiaalisen ontologia". Diskurssiteorian voidaan käsittää perustuvan kahteen filosofiseen suuntaukseen: marxismiin ja jälkistrukturalismiin. Marxistinen perintö ilmenee teoriassa erilaisina kamppailuina. Erotuksena marxismin edustamaan realistiseen perinteeseen diskurssiteorian kamppailut sijoittuvat diskursiiviselle kentälle. Marxilaisuus kiinnittää huomion luokkakamppailuihin, Laclau ja Mouffen mukaan kamppailut muodostuvat diskursiivisella kentällä ja vastaavat nykypäivän kamppailuja, joihin lukeutuvat, esimerkiksi feministiset ja muut sosiaaliset liikkeet. (Laclau & Mouffe 2000, xiv.)

Diskurssiteoria ammentaa myös 1900-luvun merkittävistä filosofisista traditioista, joihin lukeutuvat analyyttinen filosofia, fenomenologia sekä strukturalismi (Laclau & Mouffe 2000, xi). Kielitieteilijä Ferdinand de Saussure kehitti strukturalismin suuntauksen, jonka tarkoitus oli osoittaa, että pystymme käsittämään ainoastaan niitä asioita, jotka ovat osa elämäkokemuksiamme (Jørgensen & Phillips 2002, 6). Diskurssiteoria omaksuu strukturalismin käsitteet merkitsijöistä (signifier) ja merkityistä (signified). Käsitteet tarkoittavat, että olemassa olevia asioita merkitään niille annettavilla nimillä. Olemassa olevasta kirjoja kannattelevasta huonekalusta, hyllystä tulee merkitty, kun taas sana ”hylly” on merkitsijä. Jälkistrukturalistinen kritiikki strukturalismia kohtaan on, ettei

merkityksiä voida lukita tiettyihin merkitysijöihin ja merkittyihin, vaan merkitykset ovat alituisesti muuttuvia ja ehdollisia.

Mitä suurimmissa määrin diskurssiteorian ontologiset ja epistemologiset lähtökohdat seuraavat kuitenkin jälkitrukturalistista perinnettä (Laclau & Mouffe 2001, xi; Howarth 2015, 2). Jälkitrukturalismi lukeutuu konstruktiviseen ja tulkinnalliseen teoriaperinteeseen, joskin jälkitrukturalismissa analyysi katsotaan itsessään poliittiseksi valtataisteluksi. Jälkitrukturalismissa vältetään jonkin asian yleismaailmallista väittämistä, kun taas konstruktivinen ja tulkinnallinen perinne pyrkii selittämään sosiaalisen maailman rakentumista yleisemmin. (Parsons 2010, 90.)

Ranskalaiset jälkitrukturalistiset ajattelijat kuten Michel Foucault, Jacques Lacan ja Jacques Derrida ovat vaikuttaneet diskurssiteorian syntyyn. Michel Foucault kirjoitti tiedon ja vallan erottamattomasta luonteesta, jossa tietoa hallitsevat kykenevät käyttämään myös sen tuomaa valtaa. Lacan sen sijaan tutki diskurssia "kiinnekohtien" (nodal points) avulla. Jacques Derridan panos diskurssiteoriaan ovat käsitteet "dekonstruktioista" ja "päättämättömydestä" (undecidability), jotka tuovat esiin sosiaalisten suhteiden rakenteellisen päättämättömyyden, jonka avulla pystytään analysoimaan diskursiivista kenttää, sen päättämättömyyttä ja siinä tuotettua hetkellistä ratkaisua, hegemoniaa. Derridan avulla diskurssiteoriassa osoitetaan, että hegemonia on teoria päätöksestä, joka on tehty päättämättömyyden alueella ja on siksi aina altis uusille, päinvastaisille päätöksille. (Laclau & Mouffe, 2000, xi.)

Ero varhaisempiin jälkitrukturalisteihin Laclau ja Mouffen diskurssiteoriassa on, että "diskurssi" käsittää kaiken merkityksiä luovan vaikuttamisen, niin kielellisen kuin ei-kielellisenkin. Näin diskurssiteoriassa hylätään kahtiajako konstruktivistisen ja positivistisen perinteen välillä toteamalla, ettei ole merkitystä sillä, onko maailmaa olemassa diskursiivisen kentän ulkopuolella, sillä jokainen elementti käsitetään osana diskurssia. Toisin kuin esimerkiksi Michel Foucault, jonka ajattelua diskurssiteoria monilta osilta lainaa, diskurssiteoriassa ei erotella diskursiivista maailmaa ei-diskursiivisesta. (Laclau & Mouffe 2000, 107.) Näin ollen myös hallitusten esityksiä ja valiokuntamietintöjä tarkastellaan sekä kielellisinä että materiaalisina aineistoina. Suhteessa muun muassa teoriaan puhe-teoista (Buzan ym. 1998, 32) diskurssiteoriassa kielelliset ja ei-kielelliset elementit eivät ainoastaan toimi yhteen, ne muodostavat

yhdessä moninaisen, eri asemien järjestelmän, eli diskurssin. (Laclau & Mouffe 2000, 108.)

Tässä tutkielmassa huomio kiinnittyy tekstin avulla rakentuvaan todellisuuteen, jota poliittiset asiakirjat ilmentävät. Tutkielman tehtävä on vastata kysymykseen, mistä turvapaikkalainsäädännön tiukentamisessa on kyse. Tutkielma ei väitä antavansa tyhjentävää vastausta siirtolaisuuskriisin ympärillä tapahtuneisiin lakimuutoksiin, vaan ehdotuksen sille, miten diskurssiteorian työkalujen avulla voidaan selvittää lakimuutoksissa ilmeneviä identiteettien muodostusta, asemointia ja pyrkimyksiä.

Tutkielman kannalta diskurssiteoria auttaa selventämään merkityksenannon muotoja aineistossa. Seuraavassa kappaleessa käsiteltävien käsitteellisten työkalujen avulla aineistosta voi havaita laajan kirjon erilaisia merkityksiä käsitteille, sekä erotella erilaisia merkityksenannon keinoja tekstistä. Diskurssiteorian avulla on mahdollista kyseenalaistaa aineistossa ilmeneviä oletuksia ja niiden perusteella etäännyttää konkreettiset toimenpiteet luonnollistettujen kehityskaarien jatkumosta erillisiksi, valinnoilla aikaansaaduiksi toimenpiteiksi. Yhdessä turvallistamisen teorian kanssa diskurssiteoria kykenee identifioimaan aineiston totena esitettyjä kuvauksia, muutospyrkimyksiä ja syitä muutokselle.

### 3.6 Diskurssiteorian käsitteelliset työkalut

Esitän seuraavassa Ernesto Laclau ja Chantal Mouffen diskurssiteoriaan perustuvia käsitteellisiä työkaluja, joita tulen hyödyntämään tutkielmassani. Jätän tietoisesti osan Laclau ja Mouffen käsitteellisistä työkaluista esittelemättä, koska kaikkia käsitteitä en käytä analyysissäni. Analyysi jakautuu tutkimusaiheen problematisoinnin jälkeen kahteen alalukuun: turvapaikkajärjestelmän identiteetin rakentamiseen ja turvapaikanhakijoiden identiteetin rakentamiseen. Näitä alalukuja tulen käsittelemään diskurssiteoriaan perustuvan menetelmän avulla, joka pilkkoo raaka-aineiston kolmeen osaan: sosiaalisten, poliittisten ja fantasmaattisten logiikoiden havainnointiin. Havainnointi syntyy tässä luvussa käsiteltävien käsitteisiin nojaten.

Teoksessa ”Hegemony and Socialist Strategy”, diskurssiteorian tavoitteena oli selittää, miten nykyinen uusliberalistinen maailmanjärjestys on muotoutunut hegemoniseksi tavaksi käsitellä maailmaa (Laclau & Mouffe 2001, xx). Hegemonian teorian avulla



voidaan dekonstruoida sellaisia kokonaisuuksia, joissa käytettyjä merkityksiä ei ensi arvaamalla huomaisi poliittisiksi tai edes artikulatorisiksi. Sen avulla voidaan arvioida kuvauksia ja muutoksia, jotka esitetään kyseenalaistamattomina. Hegemonian teoria juontaa juurensa marxilaisuudesta ammentavaan Antonio Gramscin teoretisointiin.

Laclaun ja Mouffen mukaan hegemoniset diskurssit ovat saavuttaneet vakiintuneen ja kyseenalaistamattoman aseman yhteiskunnassa. ”Hegemonia” tarkoittaakin artikuloitua järjestystä ja tiettyä vakiintunutta tapaa jäsentää maailmaa, joka on luotu artikulaation avulla. (Palonen 2008, 213.) Emilia Palonen kirjoittaa, että jo Gramsci viittasi hegemonian muodostumiseen siten, että erilaiset käsitteet limittyivät yhdeksi kokonaisuudeksi tiettyä vastustajaa vastaan ja saavat merkityksensä tuosta vastakkainasettelusta (Palonen 2008, 214).

Vaikka politiikka pyrkii löytämään ratkaisuja kuhunkin ajankohtaiseen ongelmaan, ratkaisut eivät koskaan voi olla pysyviä, sillä päätöksiä voidaan kumota silloin, kun sosiaalisten suhteiden muovaama konteksti muuttuu. Tätä hetkeä kutsutaan dislokaatioksi, jossa yhteiskunnallinen tilanne avaa mahdollisuuden sosiaalisten suhteiden uudelleenartikuloimiseksi. (Palonen 2008, 211.) Hegemonia sekä muut diskurssit syntyvät artikulaation kautta, jossa tietyt elementit järjestetään tiettyyn muotoon sisällyttäen tiettyyn diskurssiin kuuluvat elementit mukaan ja toiset sen ulkopuolelle. Sisään- ja ulossulkemisella harjoitetaan myös vallankäyttöä, sillä valta määrittää kykyä artikuloida diskursseja. (Howarth 2015, 6; Jørgensen & Phillips 2002, 12.) Tässä tutkielmassa pyritään hegemonian rakentumisen osalta selvittämään sitä, miten säännönmukaisuutta ja kustannustehokkuutta on rakennettu turvapaikkajärjestelmän identiteettiä kuvaaviksi hegemonisiksi jäsentämistavoiksi.

Diskurssi tarkoittaa kokonaisuutta, joka rakentuu sosiaalista todellisuutta artikuloimalla. Diskurssit ovat artikuloituja merkitysketjuja (chain of signification), joilla on rajansa siellä, mikä jää artikulaation ulkopuolelle (Palonen 2008, 217). Hahmotan rajanvedon tutkielmassa siihen, mitä vasten turvapaikkajärjestelmän identiteettiä kuvataan – suhteessa turvapaikanhakijoihin.

Laclau kirjoittaa ”jos erilaisuuden politiikka on erojen jatkamista ”toiseuden” kautta, niin toisen hylkääminen ei voi tarkoittaa eliminointia, vaan jatkuvaa uudelleenneuvottelua toisen läsnäolon muodoista” (Palonen & Tilli 2020, 185). Laclaun ja Mouffen mukaan

yhteiskunta on rakentunut antagonismien, eli vastakohtien varaan. Vastakohtat ilmenevät tilanteissa, joissa ”toinen” ilmaistaan tavalla, joka estää ”meidän” toteutumista. David Howarthin mukaan antagonismit korostavat negatiivisen roolia politiikassa, eli selontekoa asioista sen perusteella, mitä ne eivät ole. (Howarth 2015, 10.)

Vastakohtat eivät ole objektiivisia, vaan niiden rajat määrittyvät suhteessa toisiinsa. Vastakohtissa esiintyvät diskurssien rajat, kun diskurssi on jotain, mitä toinen ei ole. (Laclau & Mouffe 2001, 122, 126.) Tutkielmassa tulkitsen, että turvapaikkapolitiikkaa käsittelevissä asiakirjoissa turvapaikanhakijat ymmärretään ”toisina” joiden identiteetit häiritsevät turvapaikkajärjestelmän toteutumista ja turvattomuuden poistumista. Turvapaikanhakijoita kuvataan aineistoissa turvapaikkalainsäädännön ja turvapaikkajärjestelmän näkökulmasta.

Rinnastusketjuissa useat eri asioita tarkoittavat merkitsijät voivat saada artikulaatiossa uuden, yhdenmukaisen merkityksen, ja samalla menettää aikaisemman merkityksensä. Laclau ja Mouffe nimeävät tilanteen rinnastusketjuiksi (chain of equivalence). (Laclau & Mouffe 2000, 128.) Rinnastusketjuja voidaan ajatella niputtamisena, jossa monet asiat rinnastuvat toisiinsa. Vastaavasti erilaisuuden logiikka (logic of difference) erottelee aikaisemmin yhteen niputetun merkitsijän tarkoittamaan useita eri asioita. Kumpikin mekanismi nousee työssäni merkittävään rooliin. Aineisto sisältää useita rinnastuksia esimerkiksi uskottavasta ja kustannustehokkaasta turvapaikkajärjestelmästä, jota pidetään positiivisena tapana ohjata turvapaikkalainsäädäntöä. Sen sijaan turvapaikanhakijoita käsitellään erityisenä, ”toisena” identiteettinä ja erotellaan heidät turvapaikkajärjestelmän omasta identiteetistä. Erilaisuuden logiikalla (logic of difference) pyritään erottelemaan turvapaikkajärjestelmä (säännönmukainen ja kustannustehokas) sen asiakkaista, eli turvapaikanhakijoista (suojelupolitiikan kohde ja väärinkäyttäjät). Osa analyysin tehtävistä on etsiä rinnastusten ja erilaistamisen muotoja.

Kuten Ernesto Laclau kuvaa ”eroavaisuuteen perustuvaa identiteettiä ei voi korostaa ilman, että erottaa sen kontekstistaan ja samassa prosessissa korostaa myös kontekstia itseään” (Palonen & Tilli 2020, 183). Kun lakimuutoksissa turvapaikkajärjestelmää käsitellään yleisenä ja turvapaikanhakijaa erityisenä, korostetaan myös näiden kahden eroavaisuuksia. Turvapaikanhakijoita ei lakimuutoksissa esitetä täysin erillisinä identiteetteinä, vaan suhteessa turvapaikkajärjestelmään. Näin ollen turvapaikkajärjestelmä, lainsäädäntö ja koko turvapaikkaprosessi ovat osa

turvapaikanhakijan identiteettiä. (Palonen & Tilli, 2020 184.) Laclaun termein voidaan todeta, että turvapaikkajärjestelmä toimii kontekstin yleisenä ja turvapaikanhakija erityisenä ”toisena”.

Rinnastan turvapaikkalainsäädäntöä koskevassa aineistossa ”yleisen” ja ”toisen” identiteettien muodostamisen turvallistamisen teoriassa turvallistavaan toimijaan ja referenssiobjektiin. Turvallistamisen teoria voidaan ymmärtää ”yleisen” (meidän) identiteetin selviytymistä uhkaavalta ”toiselta”. Samaan aikaan toinen (the constitutive other) on yleisen (meidän) ehto. Molempien identiteetit ovat paitsi alituisen liikkeessä ja kytköksissä toisiinsa, myös kilpailemassa valta-asemasta. Diskurssiteorian avulla turvallistamisen teoriaa voidaan täsmentää ja käsitellä vastakkainasettelut keskeneräisinä, alituisina kamppailuina, mutta myös molempien ehtoina. Aineistossani näkökulma on yksipuolinen, sillä turvapaikanhakijoiden ääni ei kuulu, mikä tarkoittaa sitä, että valtiollista tahoja tukevan ”yleisen” narratiivin vastustusta ei nähdä.

Jokainen diskurssi, eli artikulaation myötä jäsentynyt kokonaisuus, on eräänlainen pyrkimys vallata koko diskursiivinen kenttä. Se tarkoittaa, että tietystä diskurssista yritetään muodostaa hegemoninen tapa jäsentää tiettyä asiaa hävittämällä muut diskursiivisella kentällä ilmenevät eroavaisuudet. Näillä diskursseilla on olemassa kiinnekohtia, eli tiettyjä ilmauksia tai käsitteitä, jotka hetkellisesti vakiinnuttavat diskurssia. (Laclau & Mouffe 2000, 112.) ”Kiinnekohtien” (nodal points) ansiosta kaikki muut käsitteet diskurssissa asettuvat tiettyyn järjestykseen ja saavat merkityksensä. Tutkijan tehtävänä on selvittää, millä tavalla näitä merkkejä ilmenee diskurssissa ja millä tavalla ne on määritelty suhteessa muihin merkkeihin. Kiinnekohtia muodostetaan elementeistä, joiden merkityksiä ei vielä ole artikuloitu. Kiinnekohdat vakiinnuttavat olemassa olevaa keskustelua ja antavat hetkellisesti merkityille asioille tietyn tarkoituksen, mutta samaan aikaan ne antavat myös ympärillä oleville merkeille sisältöä ja merkitystä. Huolimatta hetkellisestä keskustelun vakiinnuttamisesta, kiinnekohdatkin voivat olla hyvin kiisteltyjä käsitteitä. (Palonen 2008, 215–216.)

Kiinnekohtiin viitataan usein juuri diskurssin järjestämistä varten, mutta ne ovat vailla selvää määritelmää tai merkitystä, minkä vuoksi niitä voidaan kutsua ”kelluviksi merkitysijöiksi”. Kelluvia merkitysijöitä voidaan löytää kaikista diskursseista ja näin ollen kaikki diskurssit ovat perustavanlaatuisesti muutettavissa. (Laclau & Mouffe 2000, 113.)

Tutkielmassa havainnoin esimerkiksi säännönmukaisuuden diskurssia vakiinnuttavaksi kiinnekohdaksi ”yhtenäisyyden” ja ”selkeyden”, jotka jäsentävät aineiston artikulaatioita toivottavasta turvapaikkajärjestelmästä. ”Yhtenäisyyden” ja ”selkeyden” kiinnekohtiin artikuloidaan useita eri merkityksiä, minkä vuoksi ne toimivat yhtä lailla ”kelluvina merkitsijöinä”. Kelluva merkitsijä on artikuloitu ja vahvistettu tietyssä tilanteessa ja kontekstissa, jota voidaan vastustaa ja artikuloida uudelleen. Tarkastelemalla diskurssissa löytyviä kelluvien merkitsijöiden kilpailevia merkityksiä ja määritelmiä, tutkijan on mahdollista hahmottaa kiistelyjä merkityssisältöjä ja vakiintuneita merkityssisältöjä. (Jørgensenin & Phillips 2002, 5–6.)

Kiinnekohdat kiertyvät taustalla olevien päämerkitsijöiden (master signifier) ympärille, jotka muodostavat todellisuudesta irrotettavan fantasian (Glynos & Howarth 2007, 145). Jason Glynosin ja David Howarthin mukaan fantasian tarkoitus on vaimentaa toiminnan poliittisuutta. Fantasmaattisten logiikoiden avulla voidaan kuroa kiinni sosiaalisten suhteiden jatkuvan muutoksen ja liikkuvuuden tuomalla esiin jonkinlainen artikuloitu, suljettu kokonaisuus. (Glynos & Howarth 2007, 146.)

Ernesto Laclau ja Chantal Mouffen diskurssiteoriassa jokainen subjekti on osa diskursiivista kenttää, minkä takia kullakin subjektilla on ”subjektipositio”. Ihminen, subjekti, ei yksistään voi olla sosiaalisten suhteiden muodostaja, vaan tämän merkityksen sosiaalisten suhteiden kentällä antaa diskursiiviselle kentälle sijoittunut positio. Subjektipositiot ovat muiden elementtien lailla ehdollisia merkityksenannoille ja diskursiivisen kentän avoimille muutoksille, eikä subjektipositioita sen takia voida lukita. (Laclau & Mouffe 2001, 114–115.) Tämän takia pureudun tutkielmassani siihen, millä tavalla poliittiset asiakirjat pyrkivät lukitsemaan turvapaikanhakijoiden subjektipositiot tiettyihin kategorioihin määrätyissä tilanteissa.

Hannah Broeckerin ja Carola Westermeierin mukaan diskurssiteorian avulla turvallistamista voidaan ymmärtää rinnastusketjujen ja erilaisuuden logiikan työkalujen avulla. Broecker ja Westermeier nojaavat kansainvälisen politiikan tutkija Jef Huysmansin käsitykseen turvallisuudesta ”abstraktina kuolemanpelkona modernissa yhteiskunnassa” (Broecker & Westermeier 2018, 90). Pelko liittyy itse kuolemaan, sekä epävarmuuteen siitä, missä, milloin ja miten se näyttäytyy. Tässä tutkielmassa sovellan asetelmaa siten, että tulkitsen valtion pyrkivän tuottamaan lopullisen abstraktin kuolemanpelon poissaolon ja turvallisuuden – kokonaisuuden, johon on mahdotonta

yltää. Sen sijaan turvallisuuden vastakohtana ja täydellisen turvallisuuden tilan tiellä ovat turvapaikanhakijat, jotka aiheuttavat epävarmuutta ja kustannuksia valtiolle.

Hegemonian artikuloituminen on sosiaalisen vuorovaikutuksen prosessi, jossa sosiaalista todellisuutta artikuloidaan jatkuvasti. Kuvauksia maailmasta rakennetaan artikulaation ja uudelleenartikulaation avulla, joissa järjestykseen asetetuista elementeistä muodostuu eräänlainen diskurssi. Diskurssia pidetään yllä erilaisin keinoin, esimerkiksi hyödyntämällä kiinnekohtia ja muokkaamalla kelluvista merkitysijöistä mahdollisimman vakaita. Kun tiettyä diskurssia on toistettu tarpeeksi, muuttuu se hegemoniaksi.

Tutkielmassa kysyn, minkälaisen logiikoiden avulla turvapaikkalainsäädännön tiukennukset tulivat mahdollisiksi ja miten siirtolaisuuskriisi siihen vaikutti. Teoreettista viitekehystä sovelletaan tutkielmassa siten, että aineistoa tarkastellaan sekä uhkan että uhatun näkökulmasta. Ymmärrän turvapaikkajärjestelmän turvallistamisen teorian kautta ”referenssiobjektiksi” jota turvapaikanhakijat, ”referenssisubjekti” uhkaa. Sijoitan uhkan kansalliselle tasolle ja poliittis-yhteiskunnalliselle sektorille, jota turvapaikkajärjestelmä insituutiona ja diskursiivisesti artikuloituna yhteisönä ilmentää. Uhkan muodostumista tarkastelen diskurssiteorian avulla. Tulkitsen, että hallitusten esityksissä turvapaikkajärjestelmä on yleisen (meidän) roolissa, kun taas turvapaikanhakijat ”toisen” roolissa, jota kuvataan ulkopuolelta. Analyysissä osoitan turvapaikkajärjestelmän vastakkainasettelun artikulaatiota esimerkiksi ”konstituoivan toisen” ja ”kelluvan merkitysijän” käsitteiden avulla. Osoitan myös, että vastakkainasettelu on ollut olemassa jo ennen siirtolaisuuskriisiä, mutta siirtolaisuuskriisin aikana artikuloituneet subjektipositiot ovat syventäneet sitä.

## 4 Aineisto ja menetelmä

Tutkimuksen kohteena on ne tavat, miten hallitukset ja valiokunnat ovat jäsentäneet turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden identiteetit, ja miten kuvaukset niistä ovat mahdollistaneet tiukentamisen siirtolaisuuskriisin ympärillä. Tutkimuskysymyksen vuoksi aineistovalinnassa täytyi huomioida mahdolliset ajalliset ja asiakirjakohtaiset muutokset. Lakihankkeet on valittu viiden vuoden säteellä, jotta aineiston perusteella voidaan vastata kysymykseen, muuttiko siirtolaisuuskriisi turvapaikkalainsäädännön osapuolten artikulaatiota. Lisäksi aineistovalinta sisältää vertailuasetelman: aineisto kattaa sekä hallitusten esitykset että valiokuntamietinnöt. Sisällytin valiokuntamietinnöt aineistoon laajemmin ilmentämään eri näkökulmia.

Tutkielmassa tarkasteltava aineisto koostuu kolmen eri lakihankkeen kuudesta eri asiakirjasta. Ensimmäinen hanke käsittelee vapaaehtoisen paluun vakiinnuttamista turvapaikkajärjestelmään (HE 170/2014 vp) ja siihen liittyvää hallintovaliokunnan mietintöä (HaVM 47/2014 vp). Toinen hanke käsittelee vuonna 2016 hyväksytyä lainsäädäntöhanketta turvapaikanhakijoiden oikeusapuun ja muutoksenhakuun liittyvistä muutoksista (HE 32/2016 vp) sekä siihen liittyvää lakivaliokunnan mietintöä (LaVM 7/2016 vp). Kolmantena aineistoon kuuluu uusintahakemushanke 273/2018 vp ja siihen liittyvä hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 32/2018 vp). Aineiston laajuus on yhteensä 212 sivua. En sisällytä tarkasteluun varsinaisia lakimuutoksia toteutuneiden muutosten lisäksi, minkä vuoksi varsinainen aineistokokonaisuus supistuu 154 sivuun. Tutkielmassa tarkastelen turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden identiteettien artikulaatiota, minkä vuoksi tarkat lakimuutokset jäävät pienemmälle huomiolle.

Vapaaehtoisen paluun järjestelmää käsittelevä hallituksen esitys (HE 170/2014 vp) sijoittuu Jyrki Kataisen ja Alexander Stubbin hallituskausille sekä kaksi myöhempää esitystä (HE 32/2016 vp ja HE 273/2018 vp) Juha Sipilän hallituskaudelle.

Hallitusten esitysten rakenne on säännönmukainen. Kukin esitys alkaa yleisperusteluilla. Tämän jälkeen esityksissä kuvataan ja arvioidaan nykytilaa. Nykytilaa verrataan myös muihin EU-maihin hallituksen esityksissä HE 170/2014 vp sekä HE 273/2018 vp. Esitykset etenevät tavoitteiden asettamiseen, ehdotuksiin ja vaikutusten arviointiin. Lopuksi avataan asian valmisteluprosessia, uusien lakien suhdetta muihin lakeihin sekä perustellaan kutakin lakia yksityiskohtaisesti.

Kaikissa hallitusten esityksissä lähtökohtana on Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja EU:n turvapaikkalainsäädäntö. Esityksissä esitetään nykytilanteen ongelmia, joista valtaosa liittyy joko turvapaikkamenettelyn venymiseen, kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden ihmisten maasta poistamiseen ja uusintahakemuksiin. Kaikkia esityksiä yhdisti oleskelulupahakemusmäärien kasvu. Ensimmäisessä esityksessä HE 170/2014 vp tilapäisten oleskelulupahakemusten määrä kasvoi KHO:n päätöksen (KHO 78/2013) myötä. Hallituksen esitys HE 32/2016 vp perustuu vuonna 2015 tulleiden turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun. Viimeisessä hallituksen esityksessä HE 273/2018 vp pyrittiin hillitsemään uusintahakemusten määrää. Muutostarpeet syntyivät esityksissä siitä, että todellinen hakemusmäärä ylitti kaikki odotukset. Esitystä vapaaehtoisen paluun vakiinnuttamiseksi HE 170/2014 vp ryhdyttiin valmistelemaan jo vuonna 2012, mutta hyväksyttiin vasta vuoden 2015 alussa. (Sisäministeriö.) Hallituksen esityksessä HE 170/2014 vp esitetään muutoksia ulkomaalaislakiin ja vastaanottolakiin. Perusteluna lakihankkeelle on esitetty tarve edistää vapaaehtoisen paluun järjestelmää, tehostaa maasta poistamista ja vakiinnuttaa vapaaehtoinen paluu osaksi kielteisen päätöksen saaneiden tai turvapaikkahakemustensa peruneiden ihmisten paluujärjestelmää. (HE 170/2014 vp, 1.)

Hallituksen esityksessä HE 32/2016 vp esitetään muutoksia ulkomaalaislakiin, oikeusapulakiin sekä ulkomaalaisrekisterin pitoon. Merkittäviä muutoksia esitetään valitusmenettelyyn hallinto-oikeuksissa sekä oikeusavun rajaamiseen turvapaikkapuhuttelussa. Oikeusavustajan läsnäolo turvapaikkapuhutteluissa ei lakimuutoksen jälkeen kuuluisi enää julkisen oikeusavun piiriin. Esityksessä viitataan poikkeuksellisen suureen hakemusmäärään, joka ruuhkauttaa Maahanmuuttovirastoa ja tuomioistuimia. Esityksen tavoitteeksi esitetään turvapaikkamenettelyn nopeuttaminen sekä tuomioistuinten käsittelyn tehostaminen. Muutoksilla halutaan myös vähentää hallinto-oikeuksiin ja KHO:teen tulevien valitusten määrää ja käsittelyä (HE 32/2016 vp, 1, 3). Kyseisessä esityksessä tehdään muutoksia kuuteen eri lakiin, mutta esityksen perusteluosuus on muita tarkasteltavia esityksiä suppeampi. Esityksestä puuttuu vertailuosuus muiden maiden käytäntöihin sekä vaikutusten arviointi.

Lakivaliokunnan mietintöön esitettiin kolme vastalauseetta. Vastalauseissa yhdyttiin hallituksen tavoitteisiin jouduttua turvapaikkamenettelyä. Kompastuskivenä oli

turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan kajoaminen perusteilla, jotka eivät olleet suhteessa käsittelyaikojen nopeuttamisen tavoitteeseen. (LaVM 7/2016 vp 22–25, 28–31, 34–35.)

Esityksessä HE 273/2018 vp tavoitellaan neljää asiaa: uusintahakemusmenettelyn väärinkäytön vähentämistä, uusintahakemusten määrän pienentämistä, soveltamiskäytäntöjen yhdenmukaistamista ja maasta poistamisen tehostamista (HE 273/2018 vp, 22). Uusintahakemuksia käsittelevässä hallituksen esityksessä tiukennetaan uusintahakemusten tekemisen edellytyksiä. Muutoksia tehdään myös käännyttämispäätösten täytäntöönpanoon. Esityksessä muutetaan työnteko-oikeutta siten, että kolmen tai kuuden kuukauden karenssiaika alkaisi uusintahakemuksen jättämisestä uudestaan. Turvapaikkamenettelyn ja maasta poistamisen tehostamisen vuoksi ulkomaalaislakiin ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua hakeneen ihmisen matkustusasiakirja voitaisiin ottaa haltuun siksi aikaa, kunnes tämä saa oleskeluluvan tai poistuu maasta. (HE 273/2018 vp, x, 27.)

Aineisto on kerätty aikavälillä 5.12.–13.2.2020. Analyysissä esiintyvistä lainauksista on korjattu ilmiselvät kirjoitusvirheet tai muut lyöntivirheet.

Tässä tutkielmassa esitetyt turvapaikkapolitiikan jäsentämistavat ilmentävät ensisijaisesti hallituspuolueiden käsityksiä turvapaikkapolitiikasta. Kontekstiin sidottuina ne ilmentävät myös laajempia turvapaikkapolitiikan muutoksia, joita on tapahtunut 2010-luvulta lähtien. Koska hallitusten esityksissä näkökulma on melko yksinäinen, olen ottanut tarkasteluun mukaan myös valiokuntamietinnöt moniäänisyyden ja puoluerajojen ylittävän kuvauksen vuoksi. Vaikka valiokuntamietinnöt on sisällytetty tutkielmaan tuomaan mahdollisia toisia näkökulmia, on selvää, että valiokunnatkin mukailevat hallituspuolueiden näkökulmia, sillä valiokuntien jäsenistä suurin osa oli hallituspuolueiden jäseniä. Jako oikeisto- ja vasemmistopuolueiden välillä turvapaikka-asioissa on huomattava, minkä vuoksi hallituksen esityksiä tuleekin lukea osana puoluepoliittista toimintaa. Esitysten aikavälin vuoksi sen voidaan katsoa ilmentävän hyvin turvapaikkapolitiikan muutoksia siirtolaisuuskriisin ympärillä.

Koska muutoksia on kaikkiaan kymmeniä, aineistoni ei ole tarpeeksi laaja kuvaamaan turvapaikkapolitiikan jäsentämistapoja kokonaisuudessaan. Liian laaja aineisto ei olisi diskurssianalyysissä hedelmällistäkään, sillä tarkastelun yksityiskohtaisuus



todennäköisesti heikkenisi (Juhila & Suoninen 2016, 366–367). Kolme lakimuutospakettia on kuitenkin tarpeeksi laaja aineisto kuvaamaan pysyvämpiä elementtejä, joita turvapaikkapolitiikan jäsentämiseen sisältyy. Lisäksi aineisto osuu ajanjaksolle, jossa on tapahtunut paljon yhteiskunnallista huojuntaa. Omat mielipiteeni ja ajatukseni todennäköisesti vaikuttavat tulkintoihini aineiston sisällöstä. Pyrin toisaalta perustelemaan kaikki huomioni, jotta tulkintani olisivat läpinäkyviä. Kirsi Juhila ja Eero Suoninen kirjoittavatkin, että diskurssianalyysin ei kuulu kertoa objektiivisista totuuksista, vaan tietyssä kontekstissa ja tietyn katsantokannan puitteissa ymmärrettyjä johtopäätöksiä (Juhila & Suoninen 2016, 360).

Joulukuussa 2019 suunnitelmani oli tarkastella myös eduskuntakeskusteluja, minkä takia kävin myös lakimuutoksiin kuuluvat keskustelut läpi. Tutkielman aineisto muuttui, sillä totesin valiokuntamietintöjen ja hallitusten esitysten vastaavan paremmin turvapaikkapolitiikan jäsentämistapoja poliitikkojen retorisen ilmaisun sijasta. Erittelin aineistossa ilmeneviä diskursseja ja kirjoitin niistä muistiinpanot. Tämän jälkeen ryhdyin tarkastelemaan aineistoa turvallistamisen ja diskurssiteorian näkökulmasta ja hakemaan aineistossa ilmeneviä jäsentämistapoja ja kiistanalaisuuksia. Yksinkertaisia sanahakuja tein tietokoneen asiakirjanlukuohjelman avulla.

## 4.1 Poliittiset asiakirjat tutkimusaineistona

Kirsi Juhila ja Eero Suoninen kirjoittavat teoksessa ”Diskurssianalyysi” (2016, 362), että diskurssianalyysissä suositaan ”luonnollisia” aineistoja, eli sellaisia, jotka ovat olemassa tutkijasta riippumatta. Erityisen merkittävää luonnollisten aineistojen tarkastelu on siinä vaiheessa, kun tarkastellaan aineistossa ilmeneviä sosiaalisia käytäntöjä. Tällöin luonnollisissa aineistoissa ilmenee juuri tietyssä poliittisessa tilanteessa sovellettavat käytännöt, kielenkäyttö ja argumentaatio. Poliittiset asiakirjat ovat yksi esimerkki tällaisista tekstiaineistoista, sillä ne ovat tuotettu päätöksentekoa varten.

Poliittiset asiakirjat on sikäli kiinnostava aineisto, sillä ne kertovat tavoista, joilla muokataan yhteiskuntaa ja luodaan reunaehdot instituutioiden ja yksilöiden identiteeteille. (Nieminen 2011, 59.)

Asiakirjat on valittu yhtäältä kriittisen ajanjakson ajalta, toisaalta vertailukohteina toisiinsa. Asiakirjoista välittyy yhtäläisyydet ja eroavaisuudet sekä ajallisesti että eri

hallituksien sekä valiokuntien näkemyksinä. Vertailuasetelmat ovat diskurssianalyysissä usein käytetty tapa havainnoida tarkasteltavaa aineistoa (Juhila & Suominen 2016, 367).

## 4.2 Diskurssiteoria menetelmänä

Hyödynnän tutkielmassani Jason Glynosin ja David Howarthin diskurssiteoriaan perustuvaa menetelmää, jota he esittelevät teoksessaan “Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory”. Glynosin ja Howarthin menetelmässä keskiöön nousee logiikoiden selvittäminen, joiden avulla hegemoniaa rakennetaan. Glynos ja Howarth nojaavat Laclau ja Mouffen lailla sosiaalisten suhteiden määrittämään ontologiaan.

Glynosin ja Howarthin mukaan jälkistrukturalistisessa perinteessä on kaksi keskeistä ongelmaa: metodologiset ja normatiiviset. Metodologiset ongelmat tarkoittavat, että jälkistrukturalistinen perinne ei selitä menetelmiään ja tutkimusstrategioitansa tarpeeksi. Normatiiviset ongelmat kumpuavat jälkistrukturalistiseen perinteeseen kuuluvasta kritiikistä. Kirjoittajien mukaan Laclau pyrkii selittämään tositapahtumia, mutta myös arvioimaan niitä kriittisesti. Glynosin ja Howarthin mukaan lopputuloksessa on riski siitä, että ei ole selvää, kumpaa tehdään. (Glynos & Howarth 2007, 7–8.)

Glynos ja Howarth erittelevät lähestymistapansa pyrkimyksiä: lähestymistavassa tarkastellaan sitä, että asioita *on* olemassa ja sitä, *miten* ne ovat olemassa (Glynos & Howarth 2007, 11). Glynos ja Howarth kutsuvat lähestymistapaansa “kriittisen selittämisen logiikaksi”. Kriittisen selittäminen jakautuu sosiaalisten, poliittisten ja fantasmaattisten logiikoiden identifiointiin (ibid. 8), joka perustuu suurelta osin Ernesto Laclau ja Chantal Mouffen diskurssiteorian käsitteistöön. Lähestymistavassa tutkimuksen tekeminen jaetaan viiteen eri kohtaan: problematisointiin, retroduktiiviseen selittämiseen, logiikoihin, artikulaatioon ja kritiikkiin.

Logiikkojen kriittinen selittäminen alkaa problematisoinnista. Problematisointi tarkoittaa nykytilan kuvausta ja tarkastelua havainnoimalla sen sisällä tapahtuvia jännitteitä. Retroduktiivinen selittäminen pyrkii vastaamaan kysymykseen, miten lopputulokseen on tultu ja mistä siinä on kyse. Retroduktiivinen selittäminen luo analyysiosuudelle muodon, kun taas logiikkojen tutkiminen analyysin sisällön. Retroduktiivista selittämistä varten Glynos ja Howarth ovat kehittäneet logiikoiden viitekehysten. Artikulaatiossa puolestaan järjestetään elementit uudelleen. Kaikkiin vaiheisiin kuuluu kriittinen ote

tarkasteltavaa aihetta kohtaan, minkä vuoksi kritiikkiä ei esitetä erillisessä muodossa vaan se lukeutuu jokaiseen vaiheeseen. (Glynos & Howarth 2007, 11–13.)

Problematisoinnissa lakihankkeet asetetaan kontekstiin, mikä ei ole ollut turvapaikanhakijoille suotuisa. Lakihankkeet ilmentävät tätä jännitettä. Seuraavat analyysikappaleet ovat osa retroduktiivista selittämistä logiikoiden avulla, jossa osoitan, miten artikulaatiot ovat syntyneet ja miten logiikat ovat käyttäytyneet aineistossa. Yhteenvetokappaleissa artikuloin toteutuneet hankkeet uudestaan.

Sosiaaliset logiikat kertovat siitä, mitä tietty asia pitää sisällään ja minkälaisia kuvauksia todellisuudesta aineistosta löytyy. Sosiaaliset logiikat vastaavat kysymykseen, mitä. (Glynos & Howarth 2007, 133.) Poliittiset logiikat kertovat siitä, miten sosiaalisia käytäntöjä on muodostettu, muutettu ja vakiinnutettu. Poliittiset logiikat vastaavat kysymykseen, miten. Poliittisia logiikoita havainnoidaan ensisijaisesti niputtamisen (chain of equivalence) ja erilaisuuden logiikan avulla (logic of difference). (Glynos & Howarth 2007, 133.)

Poliittisia logiikoita voidaan kuvata rinnastusketjuilla, esimerkiksi etsimällä yhtäläisyyksiä ja vastakkainasetteluja turvapaikkajärjestelmän osapuolista. Erilaiset turvapaikkalainsäädännön kohdat, joita kuvataan toistuvasti epäkohtina, niputetaan epäkohdan merkitsijän alle. Erilaisuuden logiikalla voidaan sen sijaan eritellä eri ääripäitä, mikä mahdollistaa vastakkainasettelun turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden välille.

Fantasmaattiset logiikat kertovat siitä, mikä ajaa muutoksia eteenpäin. Muutosten taustalla on usein pyrkimys kokonaisuuden saavuttamiseen joka paikkaa loogisia vaillinaisuuksia. Fantasmaattinen logiikka selittää ideologisia pyrkimyksiä, jotka kurovat kiinni mahdolliset loogiset vaillinaisuudet tavoitteiden ja toimenpiteiden välillä. Siinä missä politiikan logiikat selittävät toiminnan luonnetta, fantasmaattiset logiikat esittävät pyrkimystä ratkaisuihin (closure) (Glynos & Howarth 2007, 151). Ratkaisujen pyrkimykseen viittaa myös turvallistamisen teoriassa. Fantasmaattinen logiikka perustuu ranskalaisen filosofi Jacques Lacanin “nautinnon” käsitteeseen, joka perustuu “puutteen” poistamiseen ideologisen täyttymyksenä, joka ei koskaan voi toteutua. (Glynos & Howarth 2007, 134.) Hallituksen esityksissä turvapaikkajärjestelmää

kuvataan järjestystä suosivana instituutiona, kun taas turvapaikanhakijoita levottomuutta aiheuttavina yksilöinä, jotka estävät järjestyksen toteutumisen.

### 4.3 Tutkielman eettinen pohdinta

Kansalliset tekstiaineistot nähdään kriittisen siirtolaisuustutkimuksen näkökulmasta monilta osin ongelmallisina. Erityisesti sosiologiassa kansallisten asiakirjojen käytöstä on esitetty laajaa kritiikkiä. Lena Näre esittää valtavirtaisen siirtolaisuustutkimuksen kompastuvan kolmeen ongelmaan, joita kriittinen siirtolaisuustutkimus ja rajatutkimus pyrkivät vastustamaan. Ensimmäistä ongelmaa hän kutsuu metodologiseksi hallinnallisuudeksi, joka tarkoittaa hallinnon kategorioiden omaksumista tutkimusta jäsentäviksi näkökulmiksi. Tutkimus päättyy seuraamaan hallinnon asettamia oleskelulupakategorioita ja epäonnistuu mahdollisissa pyrkimyksissään nähdä humanitaarisen muuttoliikkeen ja työperäisen maahanmuuton eroja ja yhtäläisyyksiä. Toiseksi valtavirtainen maahanmuuttotutkimus kompastuu niin kutsuttuun etniseen katseeseen, jossa tarkasteltavan ryhmän piirteitä yleistetään ja yksinkertaistetaan. Kolmantena ongelmana Näre viittaa Andreas Wimmerin ja Nina Glick Schillerin käsitteeseen metodologisesta nationalismista, jossa otetaan kansallisvaltio kritiikittä tutkimuksen viitekehyyksi. (Näre 2018, 331.) Ongelma metodologisessa nationalismissa on, että se luonnollistaa kansalliset tilanteet oletusarvoisiksi.

Tuomas Martikaisen (2009) mukaan siirtolaiset, erityisesti kansalaisuudettomat, paperittomat ja epävarmassa elämäntilanteessa pitkiä aikoja elävät ovat alttiita haavoittuvaisuudelle, minkä takia heitä koskevassa tutkimuksessa tulee olla erityisen tarkka siitä, miten heistä puhutaan. Tässä tutkielmassa tarkastelen poliittisia asiakirjoja, joissa hallituspuolueiden näkökulma tulee vahvimmin esille. Poliittisten asiakirjojen kautta pyrin avaamaan tarkasteltavan ajanjakson turvapaikkapoliittisen lainsäädännön mahdollisuuksia ja ehtoja. Metodologisen hallinnallisuuden ja metodologisen nationalismien ongelmista huolimatta olen todennut, että kansallisten oleskelukategorioiden ja kansallisen tason tutkiminen on perusteltua.

Kansallisella tasolla on kuitenkin tapahtunut viime vuosina poikkeuksellisen paljon turvapaikanhakijoiden hallintaan liittyviä muutoksia, joilla on moninaisia ja mahdollisesti odottamattomia seurauksia. Vaihtoehtoina olisi voinut olla esimerkiksi kuntien päätöksenteon tai kansalaisyhteiskunnasta tulevien kriittisten äänien tarkastelu.

Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden huomattavan kasvun jälkeen turvapaikkapolitiikan muutokset ohjaavat tarkastelemaan, millä ehdoilla muutoksia on tehty. Kansallisten poliittisten asiakirjojen tarkastelusta on myös mahdollista saada laajempi kuva turvapaikkamenettelyn muutoksista.

Jukka Könösen mukaan kriittinen tutkimus velvoittaa kirjoittajan pohtimaan omaa lähestymistään aihetta kohtaan (Könönen 2014, 14). Turvapaikkapolitiikkaa käsitteleviä pro gradu -töitä on tehty aiemminkin. Minulla ei ole vahvoja siteitä turvapaikkapolitiikkaa kohtaan omia kiinnostuksen kohteitani ja mielipiteitäni lukuun ottamatta. Turvapaikkapolitiikan jäsentämistapojen esille tuominen mahdollistaa uudenlaisen kysymyksenasettelun, esimerkiksi siitä, olisiko lakimuutoksille ollut vaihtoehtoja? Kriittisen tutkimuksen tarkoitus on Norman Fairclough'n (2004) mukaan paljastaa sellaisia asenteita, tilanteita ja rakenteita, joita emme arkikielessä huomaa.

Siirtolaisuuskriisin ympärillä tehty turvapaikkapolitiikka on kiinnostava tapausesimerkki tarkastella muuttoliikettä ja sen vastaanottoa. Vuoden 2015 poikkeuksellisen suuri turvapaikanhakijoiden määrä Euroopassa aiheutti näyttävän vastarinnan, esimerkiksi katupartioiden levittäytyminen eri puolelle Suomea (ks. esim. Salumäki 14.1.2016). Aikaisemman poliittisen päätöksenteon tutkiminen voi auttaa myös nykyhetken ymmärtämistä ja arviointia siitä, miten nykyinen politiikka on mahdollista.

Yhteiskunnassa, jossa populistiset tai tiettyjä ihmisryhmiä kohtaan väkivaltaiset mielipiteet saavat yhä enemmän huomiota, on tärkeää kohdistaa katse lainsäädännön argumentaation rakenteeseen, diskurssien syntymiseen ja taustaoletusten esiintymiseen. Mielestäni tämän tutkielman oikeutuksen taustalla on keskipitkän aikavälin tarkastelu turvapaikkapolitiikassa ajanjaksolla, kun kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin perustuva turvapaikkalainsäädäntö oli paineiden alla. Diskurssien ja merkitysten avaaminen useiden esimerkkien ja hienovaraisten viittausten kautta osoittaa laajan kirjon erilaisia taustaolettamuksia, joita hallituksen esitykset ilmentävät.

# 5 Säännönmukainen turvapaikkajärjestelmä

Tutkielmassani kysyn, millä logiikoilla turvapaikkalainsäädännön tiukennukset tulivat mahdollisiksi ja miten siirtolaisuuskriisi vaikutti näihin logiikoihin. Tutkimusaihe jakautuu kahteen tutkimuskysymykseen, joiden kautta etenen analyysissä.

- a) Miten turvapaikkajärjestelmän identiteettiä rakennetaan ja mitkä jäsentämistavat mahdollistivat turvapaikkalainsäädännön tiukentamisen?
- b) Millä tavalla turvapaikanhakijoiden identiteetti artikuloidaan ja mihin muutokseen artikulaatiolla pyritään?

Analyysi jakautuu tutkimuskysymysten kautta kahteen kappaleeseen: kuvaukseen turvapaikkajärjestelmän rakentumisesta yleisenä universaalina identiteettinä ja turvapaikanhakijoiden kuvaukseen suhteessa turvapaikkajärjestelmään. Molemmat kappaleet jakautuvat kolmeen alaosaan, joiden avulla havainnoin turvapaikkalainsäädännön muutoksia sosiaalisten, poliittisten ja fantasmaattisten logiikoiden avulla. Kunkin kappaleen lopussa vedän yhteen keskeisimmät havaintoni ja esitän niistä johtopäätökseni.

Analyysin ensimmäisessä osassa osoitan, että säännönmukaisuus ja kustannussäästöt ovat pääasiallisia tapoja jäsentää turvapaikkajärjestelmän toimintaa. Suomessa turvapaikkalainsäädäntö on osaksi EU:n minimitasoa suotuisampaa (HE 32/2016 vp, 11), minkä vuoksi kustannustavoitteiden ohella keskustellaan myös oikeusturva-asioiden toteutumisesta. Tulkitsen, että turvapaikkajärjestelmän identiteettiä korostetaan taloudellisen toimivuuden ja tehokkuuden nimissä. Turvapaikanhakijoiden identiteettiä rakennetaan ulkopuolelta, suhteessa turvapaikkajärjestelmään ja sen toimintaan. Turvapaikkajärjestelmä siis määrittelee turvapaikanhakijoiden identiteettiä, mutta myös turvapaikkajärjestelmän identiteetti muokkautuu hakijoiden mukaan.

Analyysin toisessa osassa käsittelen turvapaikanhakijoiden identiteetin rakentumista. Seuraan tässä turvapaikanhakijoiden identiteetin kuvausta ja sitä, mitä merkityksiä käsitteelle ”turvapaikanhakija” artikuloidaan. Turvapaikanhakijoita kuvataan suojelupolitiikan kohteina, joiden asioiden käsittelyyn Suomi on sitoutunut kansainvälisissä sopimuksissa. Toisaalta turvapaikanhakijoiden identiteetti kuvataan väärinkäytön ja laittoman oleskelun kautta, jolla on seurauksia esityksissä. Esityksissä

korostuu erityisesti kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden epätoivottu toimiminen turvapaikkajärjestelmää vastaan. Väärinkäytön ja laittoman oleskelun korostaminen johtaa vastakkainasetteluun. Turvapaikkajärjestelmän toiminnan jatkuminen ja turvapaikanhakijoiden toiminnan rajoittaminen jäsentävät turvapaikkajärjestelmän tiukennuksia. Argumentoin lopuksi, että kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden identiteetin artikulaatio väärinkäyttäjinä laajenee hallituksen esityksessä HE 273/2018 vp koskemaan ennakoivasti myös turvapaikanhakijoita, joiden turvapaikkamenettely on vielä kesken.

Siirtolaisuuskriisi ei juurikaan vaikuttanut aineistossa ilmenneisiin kuvauksiin turvapaikkajärjestelmään ja turvapaikanhakijoihin. Analyysivaiheessa en erittele vapaaehtoista paluuta muista hankkeista. Sen sijaan johtopäätöksissä selitän turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden vastakkainasettelun ajallista muutosta.

## 5.1 Turvapaikkajärjestelmän identiteetin rakentaminen ”yleisenä” pyrkimyksenä

Analyysi jakautuu kolmeen vaiheeseen. Käsittelen turvapaikkajärjestelmän identiteettiä sellaisena kuin sitä lakiesityksissä kuvataan. Nimitän osuutta Glynos ja Howarthin mukaan turvapaikkajärjestelmän sosiaalisiksi logiikoiksi. Seuraavaksi tarkastelen lakimuutoksia niputtamisen ja erilaisuuden kautta. Haen aineistosta merkitsijöitä, joihin on niputettu useita kuvauksia turvapaikkajärjestelmän osista. Havainnoin myös diskursiivisia vastakkainasetteluja turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden välillä. Vaihetta kutsun poliittisiksi logiikoiksi, jotka kuvaavat muutosta ja vastaavat kysymykseen, miten. Lopuksi tarkastelen muutoksia fantasmaattisten logiikoiden näkökulmasta, joiden tukena hyödynnän turvallistamisen teoriaa. Fantasmaattisten logiikoiden avulla pyrin vastaamaan kysymykseen, miksi muutoksia tehtiin.

Turvapaikkajärjestelmän identiteetti esiintyy hallitusten esityksissä osana ”meidän” identiteetin rakentamista, eräänlaisena oletusarvona ”yleisestä” (Palonen & Tilli 2020, 180). Laclauin termin järjestelmää kuvataan ”yleisenä” sekä osana hallituksen ”itseä”. Hallitus toimii toimenpiteiden esittelijänä. Kun hallitusten esityksissä viitataan turvapaikkajärjestelmän identiteettiin, toimintaan ja muutokseen, kuvaillaan vääjäämättä myös suhdetta ”toisiin” eli turvapaikanhakijoihin.

### 5.1.1 Turvapaikkajärjestelmän identiteetti

Jason Glynosin ja David Howarthin mukaan sosiaalisten logiikoiden tulee havainnoida aineistossa artikuloituja diskursseja ja vastata kysymykseen, mitä. Tutkielmani tarkoitus on selvittää, miten turvapaikkalainsäädännön tiukennukset tulivat mahdolliseksi siirtolaisuuskriisin ympärillä. Tässä kappaleessa osoitan, että turvapaikkajärjestelmä kuvataan aineistossa säännönmukaisuuden ja kustannustehokkuuden diskurssien kautta, joiden ylläpitämiseksi turvapaikkalainsäädäntöä muutettiin.

Säännönmukaisuus tarkoittaa paitsi yhdenmukaista turvapaikkajärjestelmää kansallisesti ja EU:n tasolla, myös selkeää ja alueellisesti täsmällistä turvapaikkalainsäädäntöä. Säännönmukaisuuden alle sijoittuu ”yhtenäisyyden” ja ”selkeyden” kiinnekohdat, joiden avulla pyritään sekä kansalliseen että ylikansalliseen yhdenmukaisuuteen (HE 273/2018 vp, 13). Asiakirjoissa todetaan myös, että turvapaikkajärjestelmän tulee järjestää mahdollisimman kustannustehokkaasti NPM-johtamisdoktriinin mukaisesti. Vaikka vaatimus julkisen palvelun kustannustehokkuudesta ei ole yksinomaan turvapaikkajärjestelmää koskeva diskurssi, on syytä tarkastella, minkälaisiin toimenpiteisiin kustannustehokkuuden hegemonia johtaa turvapaikkajärjestelmän kohdalla.

Myöhemmin esitän, että turvapaikkajärjestelmän säännönmukainen ja kustannustehokas identiteetti ja turvapaikanhakijoiden identiteetti asetetaan vastakkain, mikä osaltaan johti turvapaikkalainsäädännön muutoksiin.

#### 5.1.1.1 Säännönmukaisuus

Aineistosta ilmenee, että turvapaikkajärjestelmän tulee olla yhtenäinen, selkeä ja täsmällinen. Kuten Laclau toteaa, ”yleisen” määrittelemisessä neuvotellaan jatkuvasti ”toisen” kanssa (Palonen & Tilli 2020, 184). Siksi säännönmukaisuuden diskurssia rakennetaan aineistossa kuvaamalla sen vastakohtaa, epäkohtia ja väärinkäyttöä. Aineistosta löytyy useita viittauksia siihen, kuinka lainsäädäntöä tulee täsmentää sillä uhkalla, että järjestelmän epäkohtien kautta ihmiset, jotka eivät ansaitse turvapaikkaa saavat jäädä maahan (HaVM 47/2014 vp, 3, HE 273/2018 vp, 19, 21) viittaa alueelliseen ja ylikansalliseen yhtenäisyyteen, selkeys sääntöihin ja täsmällisyys epäkohtien kitkemiseen.



Vuonna 2014 hallitus esitti vapaaehtoisen paluun vakiinnuttamista turvapaikkalainsäädäntöön. Hallituksen esityksessä tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen artikuloidaan ”epäkohdaksi”. Tulkintani mukaan käsite ”epäkohta” toimii esityksessä kelluvana merkitsijänä, jonka merkityssisältöön on liitetty tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen. Lisäksi epäkohta toimii kiinnekohtana, joka järjestää diskurssia hetkellisesti paikalleen.

*”Esityksen tavoitteena on edistää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa peruneen tai kielteisen päätöksen oleskelulupahakemukseensa saaneen ulkomaalaisen vapaaehtoista paluuta vakiinnuttamalla lainsäädäntöön selkeä, toimiva ja kustannustehokas vapaaehtoisen paluun järjestelmä. Samalla on tarkoitus korjata ulkomaalaislain soveltamiseen liittyvä epäkohta, joka on johtanut tilapäisten oleskelulupien myöntämiseen ulkomaalaisille, jotka voisivat palata kotimaahansa vapaaehtoisesti.” (HE 170/2014 vp, 25.)*

Vapaaehtoisen paluun vakiinnuttamisen (HE 170/2014 vp) taustalla on ollut ristiriita ulkomaalaislain 51 § soveltamisesta Maahanmuuttoviraston ja korkeimman hallinto-oikeuden (tästä eteenpäin KHO) välillä. KHO ja Maahanmuuttovirasto tulkitsivat kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden palautusta eri tavalla, minkä vuoksi tilapäisen oleskeluluvan myöntämiseen tehtiin muutosehdotus ja vakiinnutettiin vapaaehtoista paluuta. Edellisen lainauksen viimeisessä virkkeessä ”...epäkohta, joka on johtanut tilapäisten oleskelulupien myöntämiseen ulkomaalaisille, jotka voisivat palata kotimaahansa vapaaehtoisesti” viitataan viranomaisten ristiriitaiseen lain soveltamiseen. Virkkeessä rinnastetaan viranomaisten ristiriidan tulos epäkohdaksi, joka mahdollistaa järjestelmän väärinkäytön. Lainauksen perusteella ymmärrän väärinkäytön tarkoittavan oleskelulupien hakemista ja myöntämistä niille, joilla ei ole laissa osoitettua syytä saada oleskelulupaa.

Viranomaisten ristiriita liittyi erityisesti lain epätäsmällisyyteen sekä lain ongelmalliseksi ymmärrettyyn sisältöön. Säännönmukaisuuden diskurssin kannalta oleskeluluvan myöntämisen tulee olla johdonmukainen suhteessa lakiin, maatietoon ja turvapaikkapuhuttelujen tietoihin (HE 273/2018 vp, 7, Ulkomaalaislaki 301/2004 § 98) Esityksessä viitataan viranomaisten ristiriitaan tilapäisen oleskeluluvan soveltamisesta ”epäkohtana”, joka täytyy korjata (HE 170/2014 vp, 25). Hahmotan sanan ”epäkohta”

diskurssin kiinnekohdaksi, joka viittaa tilapäisen oleskeluluvan myöntämiseen suhteessa säännönmukaisuuden pyrkimykseen.

Vuonna 2009 voimaan tullut ulkomaalaislain 51 § ”Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi” ensimmäisessä momentissa säädetään, että ”Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka hänen maasta poistamisensa ei ole tosiasiaassa mahdollista”, (HE 166/2007 vp, 66). Hallituksen esityksen HE 170/2014 vp mukaan Maahanmuuttovirasto tulkitse lakia siten, ettei tilapäistä oleskelulupaa myönnetä, jos maasta poistaminen ei viranomaisvoimin ole mahdollista, mutta ihmisen olisi mahdollista palata itsenäisesti lähtömaahansa. KHO linjasi sen sijaan vuonna 2013, että tilapäinen oleskelulupa myönnetään, jos maasta poistaminen ei ole mahdollista viranomaisvoimin. KHO:n mielestä maasta poistumisen mahdollisuudet eivät kuulu lain sanamuodon mukaan oleskeluluvan myöntämisen kriteereihin. (KHO 78/2013.)

KHO:n ratkaisun myötä tilapäisten oleskelulupien määrä lisääntyi. Vuonna 2013 tilapäisiä oleskelulupia myönnettiin 222, kun edellisenä vuonna määrä oli ollut 28 (HE 170/2014, 14). Hallituksen esityksessä HE 170/2014 vp KHO:n ratkaisu kuvataan ongelmallisena turvapaikkajärjestelmän uskottavuuden kannalta, sillä se mahdollistaa laillisen oleskelun ihmisille, jotka eivät täytä kansainvälisen suojelun kriteereitä. Toisaalta se on ongelmallista vastaanottokustannusten takia. (HE 170/2014 vp, 3, 12.) Näin ollen KHO:n ratkaisu mielletään ”epäkohdaksi”, joka mahdollistaa järjestelmän ”väärinkäytön” ja asetetaan säännönmukaisuuden diskurssia vastaan.

Esityksessä todetaan, että muutos tilapäisen oleskeluluvan tiukentamisesta perustuu Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian kohtaan:

*”Selkeillä säännöksillä ja toimivalla paluujärjestelmällä on varmistettava se, että Suomeen ei synny ilman maassaolo-oikeutta oleskelevien ihmisten joukkoa. Vapaaehtoista paluuta on pidettävä ensisijaisena vaihtoehtona.”*  
(HE 170/2014 vp, 3.)

Rinnastus maahanmuuton tulevaisuus -strategian laitonta oleskelua vähentävään kohtaan viittaa siihen, että tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä ei mielletä oikeaksi oleskelukategoriaksi. Sen sijaan tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen ihmisille, jotka voisivat palata kotimaahansa, mielletään epäkohdaksi. Virkkeeseen viittaaminen

artikuloi samalla kuvausta tilapäistä oleskelulupaa hakevista laittomasti maassa oleskelevina. Tilapäinen oleskeluoikeus niputetaan laittomaan maassaoloon, jolloin voidaan loogisesti ajatella, että järjestelmä ei toimi tarkoituksenmukaisesti, eli säännönmukaisesti. Oleskeluoikeuden rajaaminen artikuloidaankin välttämättömyydeksi, jotta turvapaikkajärjestelmä toimisi Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian mukaisella tavalla.

Lähtökohdat tiukentamiseen löytyvät lainkohdan historiasta, sillä tilapäiseen oleskelulupaan liittynyt lakimuutos aiheutti aikanaan poliittista kuohuntaa (Förbom 2014, 217) Tiukentamista selittää myös se, että maahanmuuttohallintoon liittyvät linjaukset ovat koventuneet 2010-luvun aikana (ks. Välimäki 2019, 45).

*”Yksi lisäkeino tehostaa vapaaehtoisen paluun järjestelmän käyttöä, olisi rajoittaa maahan jäävän ulkomaalaisen oikeutta vastaanottopalveluihin, jos hänen on tosiasiallisesti mahdollista palata kotimaahansa vapaaehtoisesti. Ei ole yhteiskunnan kannalta perusteltua, että henkilö nauttii vastaanoton palveluista, kuten majoituksesta vastaanottokeskuksessa, kun hänellä ei enää ole perusteita saada näitä palveluja.” (HE 170/2014 vp, 27.)*

Lainauksessa viitataan ristiriitaan, jossa kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat jäävät vastaanottopalvelujen piiriin tilanteessa, jossa heillä ei enää ole lakiin perustuvaa syytä oleskella maassa. Tämä on säännönmukaisuuden diskurssia vastaan. Ernesto Laclau mukaan ”yleisen” artikulointi tarkoittaa jatkuvaa uudelleenneuvottelua ”toiseuden” kanssa (Palonen & Tilli 2020, 185). Säännönmukaisuuden diskurssi muotoutuu aineistossa suhteessa ”toiseen”, turvapaikanhakijoihin sitä kautta, että väärinkäytön uhka on jatkuvasti olemassa. Koska tilapäisen oleskeluluvan mahdollisuus artikuloidaan aineistossa epäkohtana, säännönmukaisuuden käsite uudelleenartikuloituu tarkoittamaan myös sitä, että on sääntöjen vastaista myöntää tilapäinen oleskelulupa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille henkilöille. Lainauksessa nojataan vetovoimatekijöiden (Lee 1966) rajoittamiselle sillä oletuksella, että tilapäistä oleskelulupaa hakevat oleskelevat vastaanottokeskuksissa nauttiakseen turvapaikkajärjestelmän tarjoamista palveluista.

Toiseksi säännönmukaisuutta tukeväksi kiinnekohdaksi olen tulkinut selkeyden käsitteen. Käsitän ”selkeyden” osana Suomen ja EU-lainsäädännön harmonisointia,

lainsäädännön täsmällisyyttä, sekä viranomaisten yhtenäistä toimintaa. Koska viranomaisilla on ollut eriäviä mielipiteitä, lakia on tullut selkeyttää hegemonisia diskursseja tukeviksi.

*”Viranomaisilla on ollut erilaisia tulkintoja siitä, alkaako karenssi uudelleen, kun hakija tekee uusintahakemuksen. Tavoitteena on selkeyttää ulkomaalaislakia siten, että siitä kävisi selkeämmin ilmi, milloin kansainvälisen suojelun hakijalla on oikeus työntekoon, milloin työnteko-oikeus alkaa ja milloin se päättyy. Työnteko-oikeuden jatkuminen on ollut yksi tekijä, joka on kannustanut uusintahakemusten tekemiseen. Tavoitteena olisikin estää mahdollisuus jatkaa työntekoa tekemällä kansainvälistä suojelua koskeva uusintahakemus.” (HE 273/2018 vp, 22.)*

Lainauksesta käy ilmi sama logiikka kuin aikaisemmasta KHO:n ja Maahanmuuttoviraston erilaisista tulkinnoista (HE 170/2014 vp). Työnteko-oikeutta käsitellessä Maahanmuuttovirasto on tulkinnut, että uusintahakemuksen jälkeen karenssi ei käynnisty uudestaan, sillä se on jo kertaalleen käyty läpi ja karenssi katkaisisi mahdollisesti olemassa olevat työsuhteet. Sen sijaan sisäministeriön maahanmuutto-osasto on tulkinnut, että karenssin tulee käynnistyä uudelleen. (HE 273/2018 vp, 20.)

Yllä olevassa lainauksessa sana ”selkeä” on saanut erityisen aseman, jonka ympärille lainauksen argumentti ja muut käsitteet kiertyvät. Viranomaisten erilaisten tulkintojen myötä lainkohta nähdään epäselvänä ja sisällöltään ongelmallisena. Lainauksen pyrkimyksenä on säännönmukaisuus ja täsmällisyys, jotta tulevaisuudessa vastaavilta erimielisyyksiltä vältyttäisiin. Työnteko-oikeuden katkaisemisen argumentoidaan lisäävän turvapaikkalainsäädännön selkeyttä. Lainauksen toiseksi viimeisessä virkkeessä arvioidaan työnteko-oikeuden kannustavan uusintahakemusten tekemiseen ilman kansainväliseen suojeluun liittyvää perustetta ja siten viitataan työnteko-oikeuden jatkumiseen järjestelmän epäkohtana. Säännönmukaisen diskurssin artikulaatio ”konstituoivan toisen” ja lain täsmentämisen keinoilla jatkuu seuraavassa lainauksessa.

*”Ulkomaalaislain 79 §:n 2 momentin sanamuoto on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi, minkä vuoksi sitä on syytä täsmentää. Uusintahakemukset ovat muodostuneet keinoksi jatkaa työnteko-oikeutta turvapaikkamenettelyn kautta uudestaan ja uudestaan.” (HE 273/2018 vp, 21.)*

Hallituksen esityksessä ilmenee väärinkäytön uhka. Lainauksessa todetaan lain epätäsmällisyys, ja työnteko-oikeuden jatkuminen liitetään mahdollisuuteen tehdä toistuvia uusintahakemuksia, jotka luetaan lainauksessa perusteettomiksi. Uusintahakemusten määrän kasvaessa työnteko-oikeuden säätämiseen avautuu mahdollisuus, eli Laclaun termein dislokaatio, joka mahdollistaa työnteko-oikeuden jatkumisen uudelleenartikulaation, jossa se määritellään säännönmukaista turvapaikkajärjestelmää nakertavaksi epäkohdaksi. Ennen lakimuutosta ulkomaalaislain 79 §:n 2 momentin sanamuoto kuului seuraavasti:

*Ulkomaalaisella on kansainvälistä suojelua haettuaan oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa:1) kun hänellä on 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu asiakirja ja hän on oleskellut maassa kolme kuukautta; 2) kun hän on oleskellut maassa kuusi kuukautta. (HE 273/2018, 48.)*

Ennen uusintahakemushanketta työnteko-oikeutta käsittelevässä lainkohdassa ei määritelty työnteko-oikeuden päättymisen ajankohtaa, mikä tulkittiin uusintahakemushankkeessa epätäsmälliseksi. Työnteko-oikeuden artikuloiminen epäkohtana viittaa uhkakuvaan, jossa uusintahakemusten tekeminen ja työntöön jatkuminen aiheuttavat kierteen, jossa turvapaikanhakija tekee toistuvasti uusia turvapaikkahakemuksia jatkaakseen työntekoaan (HE 273/2018 vp, 21). Maahanmuuttoviraston tilastoista ilmenee, että vuonna 2018 kaksi ihmistä oli tehnyt uusintahakemuksen viisi kertaa. Tyypillisesti uusintahakemuksia tehtiin kerran. (Ks. Tilasto s. 16.) Lainauksessa argumentoidaan, että uusintahakemusten jatkuva käsittely ei palvele turvapaikkajärjestelmän säännönmukaisuuden identiteettiä.

Viranomaistoiminnan selkeyttäminen esiintyy myös oikeusapua ja tuomioistuimia käsittelevässä hallituksen esityksessä HE 32/2016 vp. Lainauksessa ehdotetaan turvapaikkalainsäädännön selkeyttämistä rajaamalla oikeusavustajien joukkoa ja

oikeusavustajien jättämistä turvapaikkapuhuttelun ulkopuolelle sekä oikeusavustajien palkkion muuttamista kiinteäksi taksaksi.

*”Avustajien kelpoisuusvaatimusten täsmentämisellä ja avustajien läsnäolon rajaamisella turvapaikkapuhutteluissa vain aidosti tarpeellisiin tilanteisiin tavoiteltaisiinkin ensisijaisesti koko prosessin selkeyttä ja sujuvuutta eikä niinkään kustannussäästöjä. Vastaavalla tavalla asiakohteisella palkkiolla pyritäisiin joustavampaan ja yhdenmukaisempaan käytäntöön selkeyttämällä palkkion määräytymistä. Oikeusapuun tehtävien muutosten ei arvioitaisi aiheuttavan lisäkustannuksia.” (HE 32/2016 vp, 15.)*

Muutoksia artikuloidaan tuomaan selkeyttä prosessin eri osapuolille ja kohdistamaan resursseja täsmällisemmin. Selkeys artikuloidaan turvapaikkajärjestelmää sujuvoittavana tekijänä. Osa oikeusavusta turvapaikkapuhutteluissa artikuloidaan aidosti ja epäaidosti tarvitseville turvapaikanhakijoille. Tarkoituksena on erotella kuulemisvaiheessa ”aidosti tarpeelliset tilanteet” tilanteista, joissa turvapaikanhakija voi toimia itsenäisesti. Ehdotuksena lakimuutoksessa onkin myöntää oikeusapua ainoastaan erityisen haavoittuville ryhmille ja alaikäisille. Aidosti tarpeellinen oikeusapu ennakoisi sitä, ettei turvapaikkajärjestelmään ohjattavia varoja käytettäisi väärin.

Selkeydellä pyritään myös vähentämään väärinkäytön uhkaa, joka on ilmennyt oikeusavustajien piirissä. Tämä perustuu havaintoon yksityisten oikeusavustajien väärinkäytöksistä. Outi Lepolan selvityksessä turvapaikanhakijoilla oli hyviä ja huonoja kokemuksia sekä julkisen että yksityisen puolen oikeusavustajien kanssa. Silti räikeimmät väärinkäytökset koskivat yksityisiä asianajotoimistoja. (Lepola 2017, 4.) Oikeusavustajien ja turvapaikkapuhuttelun rajauksella sekä oikeusavun asiakohteisilla palkkioilla pyritään turvapaikkajärjestelmän kannalta selkeyteen. Selkeyden kiinnekohta rakentuu suhteessa ”konstituoivaan toiseen”, uhkaan järjestelmän väärinkäytöstä. Palaan turvapaikkapuhutteluun turvapaikanhakijoiden identiteettiä käsittelevässä kappaleessa.

Säännönmukaisuuden hegemonista diskurssia rakennetaan aineistossa useassa kohtaa, tyypillisesti suhteessa järjestelmän mahdolliseen väärinkäyttöön. Säännönmukaisuus kuvaa turvapaikkajärjestelmää, jonka tarkoituksena perustaa päätöksensä maatiedon, lain ja turvapaikkapuhuttelun pohjalta. Sellaisille kohdille turvapaikkalainsäädännössä ei ole

tilaa, jotka uhkaavat johdonmukaisuuden periaatetta. Säännönmukaisuuden pyrkimys näkyy toimenpiteissä, joissa viranomaiset ovat olleet eri mieltä lain soveltamisesta. Tulkitsen toimenpidemuutokset siten, että kyseisiä kohtia on artikuloitu aineistoissa epäkohdiksi sekä selkeyttämisen tarpeessa oleviksi. Epäkohdat ja selkeyttäminen ovat yhtäaikaaisesti kiinnekohtia ja kelluvia merkitysijöitä, joihin on niputettu useita eri merkityksiä. Tilapäinen oleskelulupa on uudelleenartikuloitu tarkoittamaan epäkohtaa, minkä vuoksi tiukentavat toimenpiteet ovat mahdollisia. Samalla työnteko-oikeuteen tarvitaan täsmennystä ja selkeyttä, sillä työnteko-oikeuden jatkamisessa piilee väärinkäytön uhka. Koska työnteko-oikeuden jatkuminen määritellään väärinkäytön sallivaksi epäkohdaksi, lainsäädäntöä tiukennetaan.

#### 5.1.1.2 Kustannustehokkuus

Toiseksi turvapaikkajärjestelmää identifioivaksi käsitteeksi olen tulkinnut kustannustehokkuuden. Kustannustehokkuutta artikuloidaan suhteessa ”konstituivaan toiseen”, eli vääjäämättömiin kustannuspaineisiin ja uhkaan järjestelmän kantokyvyn pettämisestä. Kustannustehokkuus liittyy paljolti 1980-luvulla syntyneeseen New Public Management -johtamisdoktriiniin, jossa ajatuksena on ollut tehostaa ja täsmentää julkisen sektorin toimintaa. Esimerkiksi yritysmaailmasta opitut tulosvaatimukset ja byrokratian vähentäminen ovat esimerkkejä kustannustehokkaasta organisaatiomallista (Lähdesmäki 2003, 14–16). Kustannustehokkuutta artikuloidaan koko aineistossa, mutta voimakkaimmin esityksessä HE 32/2016 vp, joka laadittiin siirtolaisuuskriisin keskellä. Sanan ”kustannukset” eri muodot esiintyvät hallituksen esityksessä 74 kertaa.

Kustannustehokkuus esiintyy aineistossa edellytyksenä turvapaikkamenettelyn toiminnalle. Kustannustehokkuuden diskurssi sisältää muita tekstiä järjestäviä kiinnekohtia, kuten joutuisuuden ja oikeusturvan käsitteet. Tulkitsen, että aineistossa kustannustehokkuuden merkityssisältöön artikuloidaan joutuisuuden käsite, joka puolestaan sisältää oikeusturvan käsitteen. Tällaista ketjuttavaa merkityssisältöjen jatkumoa voidaan kuvata merkitysketjujen (chain of equivalence) kautta.

*”Esityksellä pyritään hillitsemään käsittelyaikojen kasvua. Jos käsittelyajat saadaan pidettyä lyhyinä, saavutetaan pelkästään kansainvälistä suojelua hakevien majoituksesta vastaanottokeskuksissa huomattavia säästöjä. Maahanmuuttovirasto on arvioinut yhden vuorokauden hinnaksi keskimäärin 43 euroa. Näin ollen esimerkiksi 10 000 turvapaikanhakijan asian käsittelyyn kuluvan ajan lyheneminen yhdellä kuukaudella merkitsee noin 13 miljoonan euron säästöä valtiontalouteen.” (HE 32/2016 vp, 14.)*

Esityksessä HE 32/2016 vp lyhennetään turvapaikanhakijoiden valitusoikeusaikaa hallinto-oikeudessa sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa (HE 32/2016 vp, 1). Muutosten pyrkimyksenä on saavuttaa poikkeuksellisessa tilanteessa käsittelyaikojen kasvua ja kustannussäästöjä, jotta turvapaikkajärjestelmän ruuhkat helpottaisivat (HE 32/2016 vp, 15). Lainauksen ensimmäisessä virkkeessä ”pyritään hillitsemään käsittelyaikojen kasvua” viitataan käsittelyaikojen kasvun oletettuun vääjäämättömyyteen. Käsittelyaikojen kasvu käsitetään negatiivisena asiana, sillä se yhtäältä nostaa vastaanoton kuluja ja toisaalta jättää turvapaikanhakijat odottamaan oleskelulupapäätöstä kohtuuttoman pitkäksi aikaa. Tämän vuoksi käsittelyaikojen kasvu nähdään osana uhkakuvaa, jossa turvapaikkajärjestelmä romahtaa. Sen vuoksi joutuisuus liittyy olennaisesti kustannustehokkuuteen.

Maahanmuuttovirasto palkkasi satoja uusia työntekijöitä ja avasi kymmeniä vastaanottokeskuksia (Maahanmuuttovirasto 29.9.2017). Kustannustehokkuuden diskurssissa vastapuolena ei ole järjestelmän väärinkäyttö, vaan uhka järjestelmän romahtamisesta. Silti taustalla esiintyy huoli ”perusteettomien hakemusten jättämisestä” (HE 32/2016 vp, 3), jolloin väärinkäytön uhka ilmenee myös kriisitilanteessa.

Käsitteet kuten joutuisuus ja oikeusturva artikuloidaan toisiaan tukeviksi ”kelluviksi merkitsijöiksi”, jotka edesauttavat kustannustehokkaan järjestelmän toteutumista. Koska merkitsijöiden sisältö on kiistanalainen ja muuttuva, identifioin käsitteet ”kelluviksi merkitsijöiksi” (Palonen 2008, 216).



*”Lakivaliokunta katsoo, että esityksen taustalla oleva laaja maahanmuutto ja sen aiheuttama poikkeuksellinen työtilanne viranomaisissa edellyttävät lainsäädäntötoimenpiteitä, jotta kansainvälistä suojelua koskevat asiat voidaan käsitellä joutuisasti ja sujuvasti. Asian joutuisa käsittely kuuluu oikeusturvan takeisiin. Kansainvälistä suojelua hakevan kannalta päätöksen saaminen ilman aiheetonta viivästystä on itsessään tärkeää. Asian käsittelyaika vaikuttaa myös siihen, kuinka kauan hakija joutuu asumaan vastaanottokeskuksessa. Asioiden käsittelyn tehostamisella ja sujuvoittamisella on myös valtionaloudellista merkitystä, sillä jos käsittelyajat saadaan pidettyä lyhyinä, voidaan saavuttaa huomattavia säästöjä vastaanottokeskusten kustannuksissa (HE, s. 14).” (LaVM 7/2016 vp, 5.)*

Lainauksessa ilmenee joutuisuuden ja oikeusturvan käsitteiden ristikkäinen käyttö. Joutuisuus artikuloidaan kyseenalaistamattomaksi pyrkimykseksi, jonka vastakohtana on järjestelmään kohdistuvat kustannuspaineet ja käsittelyaikojen kasvu. Joutuisuus mahdollistuu nopeuttamalla valitusaikaa, joka mielletään myös oikeusturvan osapuoleksi. Toimenpiteet käsittelyaikojen lyhentämiseksi sisältävät turvapaikanhakijoiden valitusoikeusajan säätämistä tavanomaista 30 päivän valitusoikeusajan sijasta 21 päivään hallinto-oikeuksissa ja 14 päivään KHO:ssa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut muutosten heikentävän oikeusturvaa silloin, kun oikeussuojan tarve on erityisen korostunut (LaVM 7/2016 vp, 4). Näin ollen voidaan ajatella käsitteen ”oikeusturva” olevan kelluva merkitysijä, merkityssisällöstä kiistellään. Oikeusturva nähdään yhtäältä toimivan yhteen kustannussäästöjen ja turvapaikkajärjestelmän olemassaolon ehtona, mutta toisaalta merkityssisällöstä kilpailee turvapaikanhakijoiden oikeudellisen suojan institutionaalinen takaaminen.

Oikeusturvan merkityssisällöstä kamppaillaan perustuslaissa määritellyistä kolmesta eri kohdasta:

*"Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.*

*Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla." (Perustuslaki 731/1999 § 21.)*

Oikeusturvan 1 momentin ensimmäisessä kohdassa todetaan, että asiat tulee käsitellä asianmukaisesti, mikä tulkintani mukaan tarkoittaa laillisuutta ja johdonmukaisuutta. Hallituksen esityksessä HE 32/2016 vp sen sijaan nojataan ainoastaan perustuslain 21 § oikeusturvan määritelmään ”ilman aiheetonta viivytystä”. Tulkitsen, että esityksessä pyritään artikuloimaan oikeusturva kelluvana merkitsijänä siten, että se ymmärrettäisiin ainoastaan viivytyksettömyyden kautta, ei asianmukaisen käsittelyn kautta. Perustuslain 21 § toisessa momentissa oikeusturvan määritelmä sisältää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet (Perustuslaki 731/1999 § 21).

Hallituksen esityksessä HE 32/2016 vp esitetään muutoksia turvapaikanhakijoiden oikeusapuun. Esityksessä esitetään, että viranomaisilla on kansainvälistä suojelua käsiteltäessä korostunut selvittämisvelvollisuus (HE 32/2016 vp, 17), minkä takia oikeusavustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa ei ole perusteltu. Vaikka perustuslaissa oikeusturvaa käsitellään myös hyvän hallinnon takeina, oikeusapua rajattaessa oikeusturvaa kuvaillaan pääasiallisesti viivytyksettömyyden ja kustannusten kautta (ks. HE 32/2016 vp, 3–4, 14–15). Esityksessä ehdotetaan lisäksi oikeusavustajien rajaamista ensisijaisesti julkisiin oikeusavustajiin ja ehdotetaan oikeusavusta maksettavien korvausten siirtyvän kiinteisiin taksoihin tuntikorvausten sijasta. Muutosta oikeusavustajan rajaamiseen pois turvapaikkapuhuttelusta argumentoidaan sillä, että oikeusavun tarjoamista on suunniteltu huomattavasti pienemmälle joukolle, minkä vuoksi hakijamäärän nousun takia oikeusavun laajuutta joudutaan uudelleenarvioimaan (HE 32/2016 vp, 10).

*"Avustajia ei ole käytettävissä sellaisia määriä, että oikeusapulaissa tarkoitettua oikeusapua voitaisiin käytännössä antaa jokaiselle kansainvälistä suojelua hakevalle nykyisessä laajuudessa jo hänen asiaansa hallintoasiana käsiteltäessä. Oikeusavun antamista kansainvälistä suojelua hakevan hallintoasian käsittelyä varten on tarpeen rajata siten, että avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa korvattaisiin vain painavista syistä."* (HE 32/2016 vp, 11.)

Esityksestä on havaittavissa humanitarianismiin perustuva käsitys turvapaikanhakijoista suojelun kohteina, jota koetellaan kustannuspaineiden alla. Sana ”oikeusturva” esiintyy esityksessä 19 kertaa kahdessa eri merkityksessä: se määritellään yhtäältä asian nopeaksi menettelyksi, toisaalta myös asianmukaiseksi ja luotettavaksi menettelyksi. (HE 32/2016 vp, 3.) Oikeusturva artikuloidaan kelluvana merkitsijänä selittämään sekä oikeussuojan takeita että kustannustehokkuutta. Oikeusturvan käsite toimii ”kelluvana merkitsijänä”, joka legitimoii oikeussuojan takaamista hallinto- ja tuomioistuinvaiheessa, mutta samassa kappaleessa se valjastetaan toimimaan osana kustannustehokkuuden diskurssia. Käsitän oikeusturvan monimerkityksellisenä kelluvana merkitsijänä, mutta myös kustannustehokkuuden diskurssin kiinnekohtana, joka antaa muille diskurssiin liittyville käsitteille merkityksen. Oikeusturvan ja joutuisuuden välille artikuloidaan yhteys, minkä vuoksi ne määritellään tukemaan kustannustehokasta järjestelmää.

Suhteessa kriisiin ja sen aiheuttamiin mahdollisiin uhkakuviin, oikeusavun rajaaminen liitetään säännönmukaisuuden ja kustannustehokkuuden diskursseihin.

*"Kansainvälistä suojelua hakevien saama oikeusapu on nykyisin laajempaa kuin muiden oikeusapua hallintoasian käsittelyä varten hakevien oikeusapu ja menettelydirektiivin vähimmäistason ylittävää. Tätä tasoa ei ole nykytilanteessa mahdollista pitää yllä."* (HE 32/2016 vp, 11.)

Lainauksessa viitataan siirtolaisuuskriisin aiheuttamaan poikkeukselliseen tilaan, sekä EU:n yhtenäisyyteen pyrkivään turvapaikkalainsäädäntöön. EU:n vähimmäistason ylittävä turvapaikkalainsäädäntö ei kriisitilanteessa ole tarvittavaa Suomen EU-lainsäädännön harmonisoinnin kannalta. Kustannustehokkuuden merkitys nivoutuu näin ollen paitsi kriisin sanelemaan välttämättömiin kustannussäästöihin, myös säännönmukaisuuden hegemoniaan.

Hallituksen esityksen HE 273/2018 vp laatimisen aikaan turvapaikkajärjestelmään kohdistunut paine oli hälventynyt ja järjestelmässä oli palattu normaalioloihin. Kuitenkin uusintahakemusten määrää kuvataan ongelmallisena, sillä vuonna 2018 uusintahakemusten määrä vastasi 47,2 % kaikista turvapaikkahakemuksista. Hallituksen esitys perustuu uusintahakemusten määrän lisääntymiseen vuosien 2017–2018 aikana. (HE 273/2018 vp, 17.) Esityksessä ehdotetaan, että uusintahakemuksen voi tehdä ainoastaan, jos edellisen päätöksen jälkeen on ilmennyt uusia syitä, jotka merkittävästi voivat vaikuttaa oleskelulupapäätökseen. Hankkeen tavoitteeksi on esitetty maasta poistamisen tehostaminen. Esityksessä mainitaan ”kustannukset” eri tavoin kymmenen kertaa ja ”tehokkuus” yhdeksän kertaa, mutta myös oikeusturvaan viitataan 11 kertaa.

*”Ilman uusia perusteita tehtyjen uusintahakemusten käsittely ruuhkauttaa turvapaikkamenettelyä ja lisää hakemusten aiheuttamia kustannuksia. Esityksellä pyritään yleisesti vähentämään uusintahakemusten väärinkäyttömahdollisuuksia ja näin saamaan säästöjä sekä hakemusten käsittelykustannuksiin että vastaanoton kustannuksiin, sikäli kuin uusintahakemusten määrä vähenisi ja ne saataisiin käsiteltyä sujuvammin.”* (HE 273/2018 vp, 28.)

Hakemukset ilman uusia perusteita niputetaan väärinkäytön alle, minkä vuoksi ”konstituoivana toisena” esiintyy jälleen järjestelmän väärinkäyttö, jonka kitkemiseksi muutoksia tehdään. Kustannussäästöt ovat esityksen ensisijaisen pyrkimys, mutta väärinkäytön uhka säätelee esityksen sävyä. Uusintahakemushankkeessakin hakemusten kasvanut lukumäärä nähdään uhkaavan turvapaikkamenettelyn uskottavuutta ja niiden odotetaan kasvattavan kustannuksia (HE 273/2018 vp, 19). Ilman uusia perusteita tehtyjen uusintahakemusten tekeminen nähdään väärinkäytön väylänä, minkä vuoksi uusintahakemusten edellytyksiä tiukennetaan ja estetään siten väärinkäyttö. Edellisen lainauksen perusteella voidaan ajatella, että kohonnut hakemusmäärä niin ensimmäisissä kuin myöhemmissäkin hakemuksissa aiheuttaa turvapaikkajärjestelmään tilan, jossa työmäärä ja resurssit eivät kohtaa. Näin ollen kustannusten laskemisesta tulee ensisijainen tavoite, jolla turvataan turvapaikkajärjestelmän olemassaolo.

Kustannustehokkuuden diskurssi on läsnä hallitusten kaikissa esityksissä. Kustannuspaineet otetaan aineistossa annettuina, vääjäämättöminä tosiasioina, joihin täytyy sopeutua ja muuttaa tarvittaessa turvapaikkalainsäädäntöä.

Kustannustehokkuuden diskurssiin kuuluu järjestelmän selviytyminen ja jatkuvuus, mutta siihen sekoittuu myös uhka mahdollisesta väärinkäytöstä. Analyysin seuraavissa vaiheissa peilataan säännönmukaisuuden ja kustannustehokkuuden pyrkimyksiä asioihin, jotka estävät niiden toteutumisen. Epäkohdat turvapaikkalainsäädännössä mahdollistavat turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön, jolloin turvapaikanhakijat ja turvapaikkajärjestelmä asetetaan vastakkain. Analyysissa osoitan, millä tavoin turvapaikanhakijat mielletään säännönmukaisen ja kustannustehokkaan turvapaikkajärjestelmän häiriötekijöinä.

### 5.1.2 Turvapaikkajärjestelmään tehtävät muutokset

Tässä kappaleessa pyrin selittämään muutosta. Poliittisia logiikkoja selitetään kahdessa vaiheessa: havainnoimalla rinnastusketjuja ja tarkastelemalla vastakkainasetteluja. Niputtamisen kautta tehdyt rinnastusketjut syntyvät, kun yhden merkitsijän alle artikuloidaan useita eri asioita. Vastakkainasettelut sen sijaan nojaavat erilaisuuden logiikkaan, jossa eri puolet asetetaan vastakkain vertailuasemaan. Sosiaalisia todellisuuksia voidaan muovata niputtamisen ja erilaisuuden logiikan avulla (Glynos & Howarth 2007, 145). Tässä kappaleessa esitän, miten epäkohtien ja väärinkäytön kiinnekohtiin on niputettu joukko erilaisia turvapaikkajärjestelmän osia, jotka esityksissä on niputettu turvapaikkajärjestelmän säännönmukaisuuden ja kustannustehokkuuden toteutumisen esteiksi.

Ymmärrän käsitteen ”epäkohta” toimivan eräänä säännönmukaisuuden diskurssin kiinnekohtana, joka järjestää ympärillään olevia merkityksiä. Epäkohtien ja väärinkäytön kiinnekohdat järjestävät diskurssia turvapaikkajärjestelmän identiteetistä: niitä rajoittavien toimenpiteiden on tarkoitus estää epäkohtien toteutumisen ja tuoda järjestelmää lähemmäs kustannustehokasta ja säännönmukaista hegemoniaa. Kiinnekohdat ovat myös kelluvia merkitsijöitä, sillä niiden merkitysisällöt muuttuvat.

Tilapäinen oleskelulupa ja uusintahakemus niputetaan epäkohdan kiinnekohdan alle merkitsemään enemmän epäkohtia kuin oleskelulupajärjestelmään liittyviä muutoksenhaun työkaluja. Erilaisuuden logiikka tuottaa keskusteluun kaksi puolta, hegemonian kautta artikuloituvan ”yleisen” ja siitä eroavan epäkohdan (Palonen & Tilli 2020, 181–184). Vaikka kappaleen pääpaino on järjestelmään liittyvien merkitysten muodostusta, diskurssissa nousee erityisesti kielteisen päätöksen saaneiden

turvapaikanhakijoiden identiteetti ja heidän mahdollisuutensa laillistaa oleskelunsa. Väärinkäytön uhkan käsitteleminen risteää näin ollen vääjäämättä turvapaikanhakijoiden identiteettiin kuuluvan diskurssin kanssa. Käsittelen turvapaikanhakijoiden identiteettiä tarkemmin myöhemmin, mutta jo nyt käy ilmi, kuinka tiiviissä vuorovaikutuksessa turvapaikkajärjestelmän oman identiteetin rakentaminen on suhteessa ”konstituoivaan toiseen”, eli turvapaikanhakijan identiteettiin.

Hallitusten esityksissä HE 170/2014 vp ja HE 273/2018 vp niputetaan kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden mahdollisuudet laillistaa oleskelunsa Suomessa lainsäädännön ”epäkohdiksi” (HE 170/2014, 3, 25) tai ”väärinkäyttömahdollisuuksiksi” (HE 273/2018 vp, 1, 22, 28, 31, 42; HAVM 32/2018 vp, 2, 5). Kielteisen päätöksen saaneita kutsutaan ”väärinkäyttäjiksi” (HE 170/2014 vp, 26) ja heidän toimiaan turvapaikkajärjestelmän ”väärinkäytöksi” (HE 170/2014 vp, 15, 32; HE 273/2018 vp, 21, 24, 31). Lailliset muutoksenhakumahdollisuudet käsitellään hallituksen esityksissä toistuvasti ongelmallisina tilanteina, epäkohtina, jotka mahdollistavat turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön. Aloitan määrittelemällä, mitä turvapaikkalainsäädännön kohtia rinnastetaan epäkohtiin ja väärinkäyttöön.

*”Monet kansainvälistä suojelua hakeneet henkilöt ovat prosessin aikana saaneet Suomesta töitä ja heillä on töitä saatuaan myös lain mukaan oikeus missä tahansa prosessin vaiheessa hakea erillistä oleskelulupaa työntekoa perusteella. Jos työnteko-oikeus alkaisi heti uusintahakemuksen tekemisen hetkellä, saattaisi se motivoida uusintahakemuksen tekemiseen ja edistää näin turvapaikkaprosessin väärinkäyttöä.”* (HE 273/2018 vp 21.)

Uusintahakemuksen jättämisen syy paikannetaan työntekoon. Esityksessä määritellään, että työnteko-oikeuden avulla hakija voi pitkittää oleskeluaikaansa jättämällä uuden uusintahakemuksen. Esityksessä tarjotaan toinen vaihtoehto työperäisen oleskeluluvan hakemiseen. Työnteko-oikeus nähdään ongelmallisena, sillä se hämärtää jakolinjaa turvapaikkamenettelyn ja työperäisen maahanmuuton välillä. Uusintahakemuksen tekeminen artikuloidaan merkityssisällöltään työperäisen siirtolaisuuden väyläksi ja epäkohdaksi, joka mahdollistaa turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön.

Lainauksessa tulee ilmi myös kansainvälisen suojelun ja työperäisen maahanmuuton rajanvedot ja se, ettei niitä voi täysin erottaa toisistaan, vaikka esityksessä pyritään niin

tekemään. Työnteko määritellään vetovoimatekijäksi, joka toimii kannustimena jäädä maahan. Everett Leen (1966) mukaan vetovoimatekijät ovat tekijöitä, joita siirtolainen punnitsee positiivisten ja negatiivisten seurausten kannalta. Kun työnteko-oikeus määritellään vetovoimatekijäksi ja syyksi hakea kansainvälistä suojelua ilman asianmukaisia perusteluita, muodostuu työnteko-oikeudesta turvapaikkajärjestelmän epäkohta. Lause ”edistää näin turvapaikkaprosessin väärinkäyttöä” viittaa oletukseen, että turvapaikkajärjestelmää käytettäisiin väärin yhä enemmän työnteko-oikeuden nojalla. Uusintahakemusten kasvaneet määrät toimivat todisteina väärinkäytöstä.

*”Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeutta koskevalla ehdotuksella pyritään vähentämään sitä, että turvapaikkamenettelyä käytetään työn tekemisen tarkoituksessa. Myös harmaan talouden torjunnan kannalta on tärkeää, että työmarkkinoille sijoittuvat ulkomaalaiset tulevat lähtökohtaisesti tätä tarkoitusta varten luotujen maahantulomenettelyjen kautta. Turvapaikkamenettelyä ei ole Suomessa tarkoitettu työvoiman maahanmuuttoon.” (HE 273 /2018 vp, 31.)*

Työnteko-oikeus muodostaa hallituksen esityksessä 273/2018 vp ”kelluvan merkitsijän”: työnteko-oikeus tarkoittaa työntekoa turvapaikkapäätöstä odottaessa, mutta se toimii siltana kansainvälisen suojelun ja työperäisen maahanmuuton välillä. Linaus aloitetaan oletuksella, että osa turvapaikanhakijoista hakevat oleskelulupaa uusintahakemuksella ainoastaan työntekoa toivossa. Ernesto Laclauin termin työnteko-oikeudessa paljastuu turvapaikkamenettelyn ja työperäisen maahanmuuton diskurssien ”rajat” (Palonen 2008, 217), sillä teksti kääntyy puhumaan työperäisen maahanmuuton näkökulmasta ja etäännytyy turvapaikkamenettelystä. Hallituksen esityksessä nimetään työtä tekevät turvapaikanhakijat työn perässä tuleviksi siirtolaisiksi, esimerkiksi yllä olevan lainauksen viimeisessä virkkeessä.

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuteen niputetaan myös harmaan talouden uhkakuva ”harmaan talouden torjunnan kannalta on tärkeää...” Kuitenkaan ei avata, onko syynä uhka esimerkiksi harmaan talouden kasvamisesta työnteko-oikeuden myötä, vai turvapaikanhakijoiden monimutkainen oikeudellinen asema. Työnteko-oikeus tarkoittaa laillista oikeutta tehdä töitä ilman oleskelulupaa (Ulkomaalaislaki 301/2004 § 79). Näin ollen työnteko-oikeus artikuloidaan paitsi väärinkäyttömahdollisuudeksi, myös kokonaan toiseen maahantulomuotoon sijoittuvaksi teemaksi. Työnteko-oikeus

niputetaan tarkoittamaan paitsi turvapaikkamenettelyn epäkohtaa, myös työperäistä maahanmuuttoa.

Vapaaehtoiseen paluuseen liittyvässä hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 47/2014 vp toistuu näkemys väärinkäyttömahdollisuuksista ja epäkohdista tilanteessa, jossa oleskeluluvan myöntäminen on sidottu käsitykseen turvapaikkajärjestelmän uskottavuudesta suhteessa turvapaikanhakijan toimintaan:

*”Valiokunta yhtyy siihen näkemykseen, että oleskelulupajärjestelmä ei ole uskottava, jos viranomaisen päätöstä oleskelulupahakemuksen hylkäämisestä ei tarvitse noudattaa ja jos viranomaisen päätöksen noudattamatta jättämisestä seuraa viranomaiselle velvollisuus myöntää oleskelulupa.” (HaVM 47/2014 vp, 3.)*

Lainauksessa asetetaan turvapaikkajärjestelmä ja tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen vastakkain ja esitetään uhkaskenaario, jossa epäkohdan takia syntyy uusia ongelmia, eli turvapaikkajärjestelmän uskottavuuden menetys. Tilapäistä oleskelulupaa artikuloidaan epäkohtana siten, että se ikään kuin palkitsee turvapaikanhakijan ja rankaisee turvapaikkajärjestelmää väärinkäyttömahdollisuudesta. Turvapaikanhakija ja turvapaikkajärjestelmä rinnastetaan samalle viivalle, jossa turvapaikanhakijan ”ei tarvitse noudattaa” päätöstä, josta seuraa ”viranomaiselle velvollisuus myöntää oleskelulupa”. Lainauksessa asetetaan tällöin vastakkain turvapaikanhakijan ”vapaudet” ja turvapaikkajärjestelmän ”velvollisuudet”.

EU:n minimivaatimukset ylittävä Suomen turvapaikkalainsäädäntö asetetaan muiden EU-maiden turvapaikkapolitiikkaa vastaan. Yhtenevä turvapaikkalainsäädäntö muiden EU-maiden kanssa niputetaan säännönmukaisuuden diskurssiin, ja yhtenäisyyden vaatimus asetetaan Suomen nykyistä lainsäädäntöä vastaan. Säännönmukaisella turvapaikkajärjestelmällä tarkoitetaan myös kansallisesti ja ylikansallisesti yhtenevää turvapaikkajärjestelmää. Pyrkimys EU:n yhteiseen turvapaikkajärjestelmään ja kansallisten järjestelmien harmonisoimiseen on ollut EU:n aikeissa jo 1990-luvulta saakka Amsterdamin sopimuksesta lähtien.

”Kansainvälisen vertailun perusteella Suomen järjestelmä on hyvin poikkeuksellinen verrattuna muihin EU:n jäsenvaltioihin ja Schengen-valtioihin”, (HE 170/2014 vp, 23). Suomi yksilöidään EU-maista poikkeavaksi, kun hallitus pyrkii tuomaan Suomen



lainsäädännön lähemmäs muita EU-maita. Poikkeavuus esitetään ongelmallisena suhteessa muuhun EU-lainsäädäntöön, sillä EU:n yhtenäinen turvapaikkajärjestelmä on ollut pyrkimyksenä jo vuosikymmeniä. Muutosta tuottavaksi elementiksi muuttuu negatiivisessa valossa esitetty poikkeavuus muun Euroopan turvapaikkajärjestelmistä. Poikkeavuus käy myös säännönmukaisuuden hegemoniaa vastaan, jonka osatekijä on yhteneväisyys EU:n turvapaikkapolitiikan kanssa.

Yhtenäisyyttä korostetaan myös siten, että vertaillaan Suomen paluujärjestelmää muihin EU:n jäsenvaltioiden vastaaviin. Suomen turvapaikkapolitiikka perustuu suurelta osin menettelydirektiiviin. Suomella on pyrkimys turvapaikkapolitiikan harmonisointiin EU:n alueella ja eroavaisuuksia korostetaan lainsäädännön muutosten argumentaatiota varten. Tilapäistä oleskelulupaa pohdittaessa hallituksen esityksessä korostetaan, ettei EU-maissa ole tyypillistä myöntää oleskelulupaa ihmiselle, jota ei ole voitu poistaa maasta. EU:n minimivaatimukset ylittävä Suomen turvapaikkalainsäädäntö artikuloidaan ongelmalliseksi yhtenäisyyden pyrkimyksen näkökulmasta.

Tässä kappaleessa olen osoittanut, miten epäkohtien artikulaatio on asetettu säännönmukaisuutta ja kustannustehokkuutta vastaan.

### 5.1.3 Pyrkimys järjestelmän tehokkuuteen ja toimivuuteen

Jason Glynosin ja David Howarthin mukaan fantasmaattiset logiikat vastaavat kysymykseen, miksi. Aikaisemmissa kappaleissa tutkin turvapaikkajärjestelmän identiteettiä selittäviä hegemonisia diskursseja: turvapaikkajärjestelmän identiteetti koostuu säännönmukaisuudesta ja kustannustehokkuudesta. Ensimmäisessä analyysikappaleessa esitin, kuinka kohdat, jotka mahdollistavat väärinkäytön, ymmärretään epäkohdiksi, joita täytyy korjata säännönmukaisiksi. Toisessa kappaleessa havainnoin merkitysten ketjuttamista ja vastakkainasettelua. Säännönmukaisuuden ja kustannustehokkuuden identiteetti ei koskaan voi olla kokonainen, sillä ongelmia säännönmukaisuuteen tulee ilmi jatkuvasti. Tässä kappaleessa tarkastelen kysymystä, minkä takia epäkohtia täytyy korjata ja miksi kustannustehokkuutta täytyy lisätä.

Ideologian avulla voidaan täyttää hetkellisesti diskursiivinen kokonaisuus siten, ettei muita vaihtoehtoja ole. (Glynos & Howarth 2007, 145–146.) Laclau termistön mukaan säännönmukaisuuden ja kustannustehokkaan turvapaikkajärjestelmän identiteetti kiertyy ”päämerkitsijän” (master signifier) ympärille, joka perustuu pyrkimykseen luoda

järjestelmän avulla turvallisuutta ja poistaa yhteiskunnallista turvattomuutta. Tulkitsen turvapaikkajärjestelmän ja hallitusten pyrkivän turvattomuuden poissaoloon (Bigo & McCluskey 2019, 125) eli turvallisuuteen, mutta turvapaikanhakijoiden suuri määrä estää pyrkimyksen järjestelmän tasolla.

Turvallistamisen teorian terminologian mukaan referenssisubjekteiksi mielletään suurina joukkoina saapuneet turvapaikanhakijat, jotka horjuttavat turvapaikkajärjestelmän säännönmukaisuutta ja kustannustehokkuutta. Turvapaikanhakijoita voidaan ymmärtää myös Laclauin termeillä ”toisina”, ”meidän” identiteetin vastakohtana. Toimintatapana on luoda säännönmukainen järjestelmä, jossa järjestelmän eri kohtiin voidaan luottaa. Luotettavuus mitataan hallituksen näkökulmasta, ei esimerkiksi turvapaikanhakijoiden luottamuksen perusteella, sillä vuosina 2015–2016 Maahanmuuttoviraston turvapaikkapäätöksissä tehtiin useammin virheitä ja irakilaiden turvapaikanhakijoiden päätökset tiukkenivat (Saarikkomäki ym. 2018). Kustannustehokkuus puolestaan nivoutuu NPM-johtamisdoktriiniin, jossa kustannustehokkuus luo järjestelmään luotettavuutta ja hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä (Lähdesmäki 2003, 18–19).

Vaikka turvattomuuden täydellistä poissaoloa on mahdotonta luoda, siihen pyritään useilla eri turvapaikkajärjestelmän muutostoimenpiteillä. Vuosien 2015–2016 aikana pyrkimyksenä oli poistaa välitön turvapaikkajärjestelmän kantokyvyn pettämisen uhka ja korvata se kustannustehokkailla ja säännönmukaisilla toimenpiteillä. Tämä loi kuvaa, että sekä yhteiskunnallinen että poliittinen sektori voi pysyä vakaana, kunhan kriisitilanteessa järjestelmää muutetaan siten, että turvallisuus voi jälleen toteutua.

Jacques Lacanin käsite ”enjoyment” viittaa mielihyvään, jossa kuvitellaan diskursiivisen kentän sulkeminen ja täydellinen kokonaisuus tavoiteltavasta tilanteesta. Ideologia myös korjaa kuilua siitä, että turvapaikkajärjestelmän selviytymisen vuoksi tehdyt välttämättömät muutokset turvapaikanhakijoiden oikeusturvan heikentämiseen eivät perustuslakivaliokunnan mukaan suoraan helpota kustannuspaineita (LaVM 7/2016 vp, 4). Aineistossa sitä huomioidaan vain vähän, kun taas välttämättömyyttä argumentoidaan monilla eri tavoilla. Ideologiaan pohjautuvan mielihyvän kohteena on kuvitelma toimenpiteiden tuomasta kokonaisuudesta ja uhkakuvien poissaolosta.

#### 5.1.4 Yhteenveto

Tässä kappaleessa olen käsitellyt sitä, miten turvapaikkajärjestelmän identiteettiä artikuloidaan ja miten artikulaatio vaikuttaa lakihankkeiden toteutumiseen. Tulkintani mukaan turvapaikkajärjestelmän identiteetti ymmärretään säännönmukaisuuden ja kustannustehokkuuden diskurssien kautta, jota Suomen rajojen ulkopuolelta tulevien ihmisten joukko uhkaa. Identiteetin artikulaatio perustuu kappaleessa esitettyihin pyrkimyksiin ja toisaalta uhakuviin, jotka nakertavat näitä pyrkimyksiä.

Turvallistamisen teoriaan nojautuen olen tulkinnut aineistoa uhkan ja uhatun näkökulmasta, ja olen identifioinut turvapaikkajärjestelmän identiteetin referenssiobjektiksi ja turvapaikanhakijoiden identiteetin referenssisubjektiksi. Keskeiseksi uhkaksi olen tulkinnut turvapaikkalainsäädännössä olevat kohdat, jotka mahdollistavat turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön. Sijoitan turvallistamisen prosessin poliittis-yhteiskunnalliselle sektorille, sillä referenssiobjektit ja referenssisubjektit artikuloidaan liittyvän ”meidän” identiteettiin. (Buzan ym. 1998, 123).

Turvapaikkajärjestelmän identiteettiä muodostetaan ”konstituoivan toisen” kautta, eli suhteessa turvapaikanhakijoihin ja heidän toimintaansa. Säännönmukaisuutta ja kustannustehokkuutta korostava diskurssi käyttää olemassa olevan turvapaikkalainsäädännön kohtia hyväkseen muodostaakseen mielikuvaa säännönmukaisuudesta ja kustannustehokkuudesta. Diskursseja luodaan nimeämällä eräitä turvapaikkalainsäädännön kohtia epäkohdiksi ja väärinkäyttömahdollisuuksiksi.

”Epäkohdat” ja ”väärinkäyttömahdollisuudet” ovat vastakkainasetteludiskurssin kiinnekohtia, sillä niiden merkityskirjon alle mahtuu useita turvapaikkalainsäädännön kohtia, kuten tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen ja perusteettomien uusintahakemusten tekeminen. Uusintahakemus nimetään väärinkäyttömahdollisuuden lisäksi työperäisen oleskelun virallistamisen väyläksi, jolloin hakemukseen sisältyvä merkityskirjo laajenee tarkoittamaan työnteko-oikeuden pitkittämistä ja sitä kautta työperäistä maahanmuuttoa. Pidemmällä aikavälillä säännönmukaisuuden ja kustannustehokkuuden rapautumisen uskotaan johtavan myös turvapaikkajärjestelmän uskottavuuden heikentymiseen (esim. HE 273/2018 vp, 19).

Oikeusapuun liittyvissä muutoksissa oikeusturvan käsite niputetaan joutuisuuden ja kustannustehokkuuden diskurssiin. Tarkoituksena on argumentoida sekä järjestelmän

tehostamista että oikeusturvan takeita, kuitenkin valikoiden oikeusturvan määritelmää. Kustannussyistä hallituksen esityksessä HE 32/2016 vp rajataan oikeusapua erityisen haavoittuvaisille ryhmille. Kuitenkin asiantuntijatahot ovat todenneet, että ehdotetut toimenpiteet eivät välttämättä takaisi käsittelyn joutuisuutta (HE 32/2016 vp, 15). Tässä paljastuu referenssiobjektin suojeleminen ja fantasmaattinen logiikka siitä, että turvapaikkajärjestelmää täytyy suojella mahdollisuuksien mukaan, vaikka tavoitteet ja toimenpiteet eivät toteutuisi odotusten mukaisesti. Turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa heikennetään kyseisessä esityksessä olennaisesti, mutta turvapaikkajärjestelmän romahtamisen estämisen takia se nähdään sivutuotteena ja välttämättömyytenä.

Koska järjestelmätason kriisi on suuri kasvaneen hakijamäärän vuoksi, nousee turvapaikkajärjestelmän tavoitteet yksilöiden tavoitteita korkeammalle. Eurooppalaiseen suojelupolitiikkaan kuuluu usein valtiollisten instituutioiden tarpeiden vertaaminen kansainvälistä suojaa tarvitsevien suojaan (Bendixsen 2019, 4)

## 5.2 Turvapaikanhakijoiden identiteetin rakentaminen

Tämän kappaleen tarkoituksena on vastata kysymykseen, miten turvapaikanhakijoiden identiteettiä rakennetaan hallitusten esityksissä ja mihin artikulaatiolla pyritään. Lopuksi tarkastelen sitä, miten artikulaatiot vaikuttivat vastakkainasetteluun ja turvapaikkalainsäädännön tiukentamiseen.

Jo edellisessä kappaleessa käsittelin turvapaikkajärjestelmän identiteetin rakentamista ”konstituoivan toisen” kautta. Tässä luvussa kiinnitän huomioni nimenomaan ”toiseen”. Lähtökohtana turvapaikanhakijan identiteetin tarkastelulle on, että turvapaikanhakijoiden subjektipositio määräytyy alisteisena suhteessa turvapaikkajärjestelmään. Turvapaikanhakijoiden identiteettiä ja toimintaa käsitellään turvapaikkajärjestelmän identiteetin hegemonisten diskurssien kautta siten, miten heidän toimintansa vaikuttaa säännönmukaisuuteen ja kustannustehokkuuteen. Koska turvapaikanhakijoiden subjektipositio on alisteinen suhteessa turvapaikkajärjestelmään, heidän toimintansa arvioidaan turvapaikkajärjestelmän mittareilla. Hahmotan turvapaikanhakijoille kolme erilaista subjektipositiota suhteessa turvapaikkajärjestelmään: turvapaikanhakijoiden rooli suojelun kohteena, väärinkäyttäjän identiteetti, sekä laittomasti maassa oleskelevien turvapaikanhakijoiden identiteetti. Subjektipositioiden tarkastelun jälkeen siirryn käsittelemään muutosta ja

muutokseen johtavia rinnastuksia ja vastakkainasetteluja. Lopuksi vertaan havaintojani fantasmaattisten logiikkojen avulla turvallistamisen teorian viitekehykseen.

### 5.2.1 Turvapaikanhakijoiden identiteetti suhteessa turvapaikkajärjestelmään

Tässä kappaleessa käyn läpi sosiaalisia logiikoita, jotka kuvaavat turvapaikanhakijan identiteettiä ja siihen liittyviä jännitteitä. Nick Vaughan-Williams (2015) toteaa, että siirtolaisuuden turvallistaminen ja humanitarianismi kulkevat käsi kädessä ja ovat eurooppalaisessa siirtolaisuuskeskustelussa erottamattomia. Tässä kappaleessa sovellan humanitarianismin ja turvallistamisen yhteyttä tarkastelemalla turvapaikanhakijoiden asemaa suojelupolitiikan kohteina ja turvapaikkajärjestelmän uhkana. Aineistossa korostetaan kansainvälisiä pakolaissopimuksia ja pyrkimystä tuottaa välttämättömät palvelut turvapaikanhakijoille. Käsittelen turvapaikanhakijoiden subjektipositiota 1) suojelupolitiikan kohteina 2) vapaaehtoisuuden ja väärinkäytön kautta ja 3) laittoman oleskelun kautta. Turvapaikanhakijoiden identiteettejä ei kuvata itsenäisinä, vaan niitä kuvataan suhteessa turvapaikkajärjestelmään.

#### 5.2.1.1 Turvapaikanhakijat suojelupolitiikan kohteina

Turvapaikanhakijoiden identiteetin artikulaatio suojelupolitiikan kohteina perustuu kansainvälisiin sopimuksiin, joihin Suomi on sitoutunut. Turvapaikanhakijat kuvataan aineistossa ihmisinä, joita kohtaan Suomella on tiettyjä velvollisuuksia, esimerkiksi määrittellä heidän suojelun tarpeensa. Suomi on sitoutunut kansainvälisiin sopimuksiin sekä EU:n direktiiveihin, jotka asettavat minimivaatimukset suojelulle. Aineistossa ilmenee turvapaikanhakijoiden identiteetin kuvaus suojelupolitiikan kohteina asianmukaisen käsittelyn kannalta (HE 273/2018 vp, 18) sekä suhteessa järjestelmän tehokkuuteen (HE 32/2016 vp, 15).

Vapaaehtoisen paluun vakiinnuttamisen hankkeessa ja uusintahakemushankkeessa pyritään tehostamaan kansainvälistä suojelua hakeneen ihmisen paluuta kotimaahansa. Molemmissa lakihankkeissa peilataan palautusta EU:n ihmisoikeussopimukseen ehdottomaan palautuskieltoon (Ulkomaalaislaki § 147), joka kieltää palautuksen siinä tapauksessa, että palautettavaa uhkaa kidutus tai muu henkeä uhkaava tilanne (ks. HE 170/2014 vp, 5; HE 273/2018 vp, 6). Silti muutoksissa pyritään tehostamaan paluujärjestelmää, jotta palautuksesta tulisi sujuvampaa ja tehokkaampaa. Ymmärrän vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttamisen Synnøve Bendixsenin (2019, 4)

mukaan järjestelmänä, jossa pyrkimys on ollut tuoda turvapaikkajärjestelmään inhimillisempiä ja kärsimystä vähentäviä käytäntöjä, mutta käytännöt ovatkin muotoutuneet osaksi turvapaikkajärjestelmän turvallisuuskoneistoa.

Vaikka turvapaikkalainsäädäntöä tiukennetaan aineistossa, turvapaikanhakijoiden oikeudenmukainen oikeudenkäynti pyritään turvaamaan esityksessä HE 32/2016 vp:

*”Toisaalta on välttämätöntä turvata kaikille valittajille oikeudenmukainen oikeudenkäynti myös vastaisuudessa. Kansainvälistä suojelua hakevien kannalta on tärkeää saada asiaansa koskeva päätös mahdollisimman nopeasti. Tuomioistuinten ja oikeusavun toimintaedellytyksiin tulee kiinnittää huomiota, jotta oikeusvarmuus pystytään säilyttämään korkealla tasolla valitusten käsittelyä nopeutettaessa.” (HE 32/2016, 15.)*

Lainauksessa ilmenee humanitarianismiin perustuva näkemys turvapaikanhakijoiden perusoikeuksien turvaamisesta, joita pyritään kustannuspaineiden alla sovittamaan turvapaikkajärjestelmän tehostamiseen. Turvapaikkamenettelyn ajan turvapaikanhakijat mielletään oikeusturvaa ansaitseviksi, mutta samalla oikeusturvan edellytyksiä kavennetaan. Esimerkiksi oikeusavun rajaaminen vain erityisen haavoittuvaisessa asemassa oleville ihmisille (HE 32/2016 vp, 17) kustannussyistä viittaa humanitarianismin sisältyvän turvapaikkamenettelyn tehostamisen logiikkaan.

*”Turvapaikkapuhuttelussa viranomaisella on korostettu selvittämisvelvollisuus, mikä osaltaan vähentää tarvetta käyttää avustajaa. Avustajan läsnäololle turvapaikkapuhuttelussa voisi olla säännöksessä tarkoitetut erityisen painavat syyt, jos viranomaisen selvittämisvelvollisuuskin huomioon ottaen hakija ei hänen henkilöönsä tai tilanteeseensa liittyvästä erityisestä syystä kykene tekemään riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa esille tulevista seikoista ja oikeusavun antaminen hakijalle olisi siten aidosti tarpeen, jotta hänen oikeusturvansa turvapaikkapuhuttelussa ei tosiasiallisesti vaarantuisi.” (HE 32/2016 vp, 17.)*

Lainauksessa viitataan viranomaisen korostuneeseen selvittämisvelvollisuuteen, minkä vuoksi oikeusavustaja ei ole tarpeellinen henkilöille, joiden uskotaan selviytyvän turvapaikkapuhuttelusta itsenäisesti. Lainauksessa turvapaikanhakijan subjektipositio

asetetaan turvapaikkajärjestelmän tarpeiden määrittelemäksi. Lainauksessa asetetaan turvapaikanhakijat kahteen eri kategoriaan: hakijoihin, jotka joko tarvitsevat tai eivät tarvitse oikeusapua turvapaikkapuhuttelussa. Lainauksen lopussa kuitenkin todetaan, että riskinä on oikeusturvan vaarantuminen.

Oikeusturva ilmenee kelluvana merkitsijänä myös tässä lainauksessa, sillä oikeusturvan merkitysisältö artikuloidaan sekä nopean käsittelyn että asianmukaisen käsittelyn kautta. Esityksen viittaukset oikeusavun kohdistamisesta alaikäisille ja erityisen haavoittuvaisille ryhmille viittaa siihen, että oikeusturvaa ei käsitetä ainoastaan nopean menettelyn kautta, vaan tiettyjä oikeusturvan takeita on varmistettava (HE 32/2016 vp, 17). Alaikäiset ja erityisen haavoittuvat ihmiset ovat oikeusavun tarpeessa eivätkä välttämättä kykeneviä hoitamaan asiaansa ilman tukea. Laclau ja Mouffen mukaan diskurssien rajat tulevat esiin siellä, mikä jätetään sanomatta (Laclau & Mouffe 2001, 125). Kyseisessä kohdassa ei mainita täysi-ikäisten turvapaikanhakijoiden oikeusavun tarvetta, mikä viittaa siihen, että oletetaan heidän kykenevän puhutteluun ilman tukea. Esityksessä arvioidaan kuitenkin, että avustajan poissaolo saattaisi lisätä lisäselvitystarpeita, mitkä lisäävät kustannuksia (HE 32/2016 vp, 15). Oikeusapuun liittyvissä muutoksissa korostetaan turvapaikkajärjestelmän suurta työmäärää (LaVM 7/2016 vp, 3). Turvapaikanhakijoiden subjektipositio määräytyy välttämättömien kustannussäästöjen kautta siten, että sellaisista kohdista, jossa uskotaan turvapaikanhakijan pärjäävän, karsitaan tukea.

Paikannan turvapaikanhakijoiden subjektipositioiden rajat turvapaikkamenettelyn loppuun, jossa lainvoimainen turvapaikkapäätös on tehty. Raja mahdollisen suojelun kohteen ja väärinkäyttäjän määrittelyn välillä riippuu kielteisen turvapaikanhakijan halusta toimia turvapaikkajärjestelmän ohjeistuksen mukaisesti. Hallituksen esityksessä HE 170/2014 vp sanan ”halu” eri muodot esiintyvät aineistossa 34 kertaa, sekä sanan ”suostua” eri muodot 16 kertaa. Turvapaikanhakijan halu ilmentää taitoskohtaa, jossa turvapaikanhakija mielletään joko turvapaikanhakijaksi tai laittomasti maassa oleskelevaksi. Jos hän ei suostu vapaaehtoisen paluun vaatimukseen, voidaan häneltä evätä esimerkiksi vapaaehtoisen paluun tukea. Näin ollen halu ja suostumus niputetaan vapaaehtoisuuden käsitteen alle, ja siitä poikkeaminen nähdään turvapaikkajärjestelmän vastaisena. Vapaaehtoisuus sisältyy hakijakeskeiseen suojelupolitiikkaan, jossa

samanaikaisesti korostetaan inhimillisempiä palautuksen keinoja, mutta säilytetään vastuuta turvapaikanhakijoille (Bendixsen 2019, 4).

Suojelukohteen sekä väärinkäytön raja ilmenee hallituksen esityksessä HE 170/2014 vp:

*”Aiemmin on jo Maahanmuuttoviraston ja mahdollisesti hallintotuomioistuimenkin toimesta tutkittu, että henkilö voi ja hänen on turvallista palata kotimaahansa. Oletuksena on, että ulkomaalainen turvautuu vapaaehtoisen paluun järjestelmään, jos majoituspalvelut päättyvät. Sikäli kuin henkilö siitä huolimatta jäisi maahan, hän käytännössä joutuisi yhteiskunnan normaalipalvelujen ulkopuolelle. Yhteiskunnan kannalta ei kuitenkaan ole kohtuullista, että ulkomaalainen itse saisi päättää, jääkö hän maahan oleskelemaan suomalaisen yhteiskunnan kustannuksella.” (HE 170/2014 vp, 27.)*

Lainauksessa ohjataan turvapaikanhakijaa vapaaehtoisen paluun järjestelmään lainvoimaisten päätösten jälkeen. Jos kuitenkin turvapaikanhakija toimii tätä vastaan, jää hän yhteiskunnan palvelujen ulkopuolelle. Samassa vapaaehtoisen paluun hankkeessa huomioidaan sekä järjestelmän että turvapaikanhakijan itsensä etu vapaaehtoisen paluun vakiinnuttamisessa (HE 170/2014 vp, 32).

*”Suomen lainsäädännön mukaan kansainvälistä suojelua hakevaa ei voida estää tai rajoittaa esittämästä uusia perusteita hakemuksensa perusteeksi. Osassa uusintahakemuksista esitetään uusia ratkaisuihin vaikuttavia perusteita, jotka on tällöin tutkittava henkilön kansainvälisen suojelun tarpeen arvioimiseksi. Perustellusti tehdyt uusintahakemukset, esimerkiksi jos hakijan tilanne on muuttunut kansainvälisen suojelun osalta aiemman päätöksen jälkeen, eivät ole ongelma turvapaikkajärjestelmän uskottavuuden kannalta vaan osa oikeussuojan takeita.” (HE 273/2018 vp, 18.)*

Uusintahakemushankkeessa kustannuksia haetaan tiukennuksia kasvaneen uusintahakemusten määrän vuoksi. Viimeisessä virkkeessä huomioidaan, että perustellut uusintahakemukset ovat tervetulleita, sillä esityksessä mielletään uusintahakemukset oikeusturvaa edistävänä asiana, ei ainoastaan väärinkäyttömahdollisuutena.



Oikeussuojan artikuloiminen erikseen viittaa siihen, että uusintahakemusten tekeminen viittaa ensisijaisesti väärinkäyttöön, sillä lause muodostetaan kieltomuodossa.

Turvapaikanhakijat määritellään suojelun kohteiksi, mutta lainvoimaisen jälkeen määrittely muuttuu uhkaksi väärinkäytöstä. Lainvoimaisten päätösten jälkeiset artikulaatiot palloittelevat oikeusturvan takaamisen ja järjestelmän väärinkäytön välillä. Esimerkkilainauksen avulla olen osoittanut turvapaikkamenettelyn kohdan, jossa turvapaikanhakijat ja turvapaikkajärjestelmä asetetaan vastakkain.

#### 5.2.1.2 Turvapaikanhakijat järjestelmän väärinkäyttäjinä

Turvapaikanhakijoiden identiteetin rakentuminen syntyy suhteessa turvapaikkajärjestelmän identiteetin rakentamiseen ja siihen liittyviin kiistakohtiin. Aikaisemmassa kappaleessa käytetty termi tilapäisen oleskeluluvan myöntämisestä ”epäkohtana” perustuu oletukselle, että tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen pohjautuu järjestelmän väärinkäytölle.

*”Väärinkäytöllä tarkoitetaan tässä sitä, että ulkomaalainen ei suostu noudattamaan Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätöksiä ja Suomen lakia. Päätöksissä on tutkittu, että hakijan on turvallista palata kotimaahansa, eikä hänellä ole laillisia perusteita oleskelulle Suomessa.”*  
(HE 170/2014 vp, 32.)

Väärinkäyttö liitetään kielteisen turvapaikanhakijan haluun tai haluttomuuteen noudattaa ”Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätöksiä ja Suomen lakia” (HE 170/2014 vp, 32). Esityksessä ennakoasetelmana on, että säännönmukaisen turvapaikkajärjestelmän toteutuminen estyy kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen hakijan haluttomuudella tehdä yhteistyötä paluunsa suhteen. Säännönmukaisuudenvastaisuus muodostuu siten, että turvapaikkajärjestelmässä on tehty lakiin, maatietoon ja turvapaikkapuhutteluun perustuva päätös, josta poikkeaminen ei perustu säännönmukaiseen harkintaan. Näin turvapaikanhakijoiden identiteetti ja heidän tahtonsa määritellään poikkeavuutena säännönmukaisuuden diskurssia vastaan.

*”Samalla on tarkoitus korjata ulkomaalaislain soveltamiseen liittyvä epäkohta, joka on johtanut tilapäisten oleskelulupien myöntämiseen ulkomaalaisille, jotka voisivat palata kotimaahansa vapaaehtoisesti.” (HE 170/2014 vp, 25.)*

Paluun tekninen toteutuminen voi esityksen (HE 170/2014 vp, 4) mukaan estyä useasta eri syystä, minkä takia rajanveto vapaaehtoisen paluun ja väärinkäytön välillä johtaa tilanteeseen, jossa turvapaikanhakijalla ei ole muuta vaihtoehtoa, kuin valita paluu tai epävirallinen asema Suomessa. Vapaaehtoisesta paluusta kieltäytyminen määritellään ”väärinkäytöksi” ja tilapäinen oleskelulupa ”epäkohdaksi”. Nimitän tilapäisen oleskeluluvan artikulaatiota epäkohdan artikulaatioksi, sillä epäkohdan merkitsijä sisältää oletuksen väärinkäytöstä. Tilanne luo rajanvedon ansaitsevan pakolaisen ja ansaitsemattoman maahanmuuttajan välille. Ansaitsematon maahanmuuttaja käyttää turvapaikkajärjestelmää väärin hakemalla perusteettomasti tilapäistä oleskelulupaa, sillä aineistossa oletetaan tilapäisen oleskeluluvan hakijan kykenevän palaamaan kotimaahansa vapaaehtoisesti. Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen rikkoisi myös turvapaikkajärjestelmässä muodostettua lakiin perustuvaa oleskelulupapäätöstä, minkä vuoksi suojelukategorioihin kuulumaton tilapäinen oleskelulupa rikkoisi säännönmukaista järjestelmää. Turvapaikanhakijasta riippumattomat syyt paluun estymiselle ovat uskottavia vasta, kun turvapaikanhakija on vapaaehtoisesti yrittänyt myötävaikuttaa palautukseensa. (HE 170/2014 vp, 26)

*”Uusi vaihtoehto olisi komission tutkimuksessa ehdotetun lähestymistavan mukaisesti ryhtyä erottelemaan ne kolmannen maan kansalaiset, jotka tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa ja pyrkivät myötävaikuttamaan paluunsa puolesta sekä ne jotka eivät näin tee. Vaihtoehtona nykyiselle lainsäädännölle ja käytännölle olisi pyrkiä vaikuttamaan henkilön omaan käyttäytymiseen palauttamiseensa liittyen.” (HE 170/2014 vp, 26.)*

Lainauksessa korostetaan ulkomaalaisen omaa tahtoa: joko tämä myötävaikuttaa poistumiseensa, vaikeuttaa maasta poistumistaan tai ei suostu poistumaan. Vapaaehtoisen paluun vakiinnuttamisessa risteää positiivisen vapaaehtoisuuden ja negatiivisen väärinkäytön diskurssi, jossa turvapaikanhakijan toiminnalle artikuloidaan positiivinen ja negatiivinen merkitsijä. Vapaaehtoisen paluun myötävaikuttaminen on turvapaikkajärjestelmän näkökulmasta suotavaa toimintaa, kun taas passiivisuus viittaa

väärinkäyttöön. Poistumisen vaikeuttaminen on säännönmukaisia turvapaikkapäätöksiä vastaan ja aiheuttaa lisäkuluja järjestelmälle. Muutosehdotuksessa korostetaan turvapaikanhakijoiden vastuuta: yhteistyöstä palkitaan ja passiivisuudesta rangaistaan. Lainauksessa vahvistetaan rajanvetoa toivottavan käytöksen ja epätoivottavan käytöksen välillä, joka ilmenee myös kuvauksena ihmisestä ”väärinkäyttäjänä”: ”Sääntelyllä kannustettaisiin yhteistyöhön viranomaisten kanssa ja toisaalta järjestelmän väärinkäyttäjät eivät hyötyisi.” (HE 170/2014 vp, 26.)

Hallituksen esityksessä 170/2014 vp ei oleteta vapaaehtoisen paluun perustuvan palaajien aidolle tahdolle. Sitä varten ehdotetaan turvapaikkajärjestelmään muita keinoja, jotka toimivat sillä logiikalla, että paluusta tehdään kannattavampaa ja maahan jäämisestä hankalampaa. Ajattelu vetoaa vetovoima- ja työntekijöihin ja olettaa turvapaikanhakijoilta vaihtoehtojen rationaalista punnintaa (Lee 1966, 50).

*”Yksi lisäkeino tehostaa vapaaehtoisen paluun järjestelmän käyttöä, olisi rajoittaa maahan jäävän ulkomaalaisen oikeutta vastaanottopalveluihin, jos hänen on tosiasiassa mahdollista palata kotimaahansa vapaaehtoisesti. Ei ole yhteiskunnan kannalta perusteltua, että henkilö nauttii vastaanoton palveluista, kuten majoituksesta vastaanottokeskuksessa, kun hänellä ei enää ole perusteita saada näitä palveluja.”* (HE 170/2014 vp, 27.)

Lainauksesta ilmenee oletus siitä, että vapaaehtoisen paluun järjestelmään hakeutuminen ei ole ainoastaan turvapaikanhakijoiden omasta vapaasta tahdosta riippuvainen, vaan sitä varten on kehitettävä toimintaan vaikuttavia tekijöitä. Lainauksen toisessa virkkeessä ilmenee arvio siitä, kuka ansaitsee yhteiskunnan tarjoamia palveluja. Lopulta todetaan, etteivät kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat ansaitse yhteiskunnan palveluja.

Hallituksen esityksessä HE 273/2018 vp muodostetaan turvapaikanhakijoiden identiteetti turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön kautta. Syitä ovat työnteko-oikeuden jatkaminen tai muu perusteeton uusintahakemuksen tekeminen. Sanan ”väärinkäyttö” eri muodot mainitaan kymmenen kertaa ja kuvataan, että kielteisen päätöksen saaneet ihmiset käyttävät tietoisesti turvapaikkajärjestelmää tapana jatkaa maassa oleskeluaan (HE 273/2018 vp, 18–19). Uusintahakemusten tekemisessä viitataan vetovoima- ja työntekijöihin, joita punnitessa turvapaikanhakijat rationaalisesti pohtivat positiivisia ja negatiivisia seurauksia (Lee 1966, 50). Lisäksi ilman uusia perusteita tehdyt

uusintahakemukset uhmaavat turvapaikkajärjestelmän säännönmukaisuutta ja sujuvuutta.

Hallituksen esityksessä 273/2018 vp rajataan ansaitsevan ja ansaitsemattoman välille uusintahakemusvaiheessa uusien perustelujen esittäminen tai uusien asiaan vaikuttavien seikkojen paljastuminen. Uusintahakemushankkeessa uusintahakemuksia tekevien turvapaikanhakijoiden identiteetit rakentuvat väärinkäytön kautta ja liittävät heidät ”ansaitsemattoman maahanmuuttajan” identiteettiin. Uusintahakemuksen kohdalla artikuloidaan selkeät raamit turvapaikkajärjestelmän säännönmukaisuudelle ja sille, että työnteke-oikeuden jatkuminen uusintahakemuksen tekemisen myötä ei kuulu siihen.

Uusintahakemushankkeessa matkustusasiakirjan haltuunottoa pidetään toimenpiteenä väärinkäytön estämiselle. Taustalla piilee uhka järjestelmän väärinkäytöstä tilanteessa, jossa maastapoistamiskäskyn saaneet henkilöt kadottavat matkustusasiakirjansa tahallisesti, jotta maasta poistaminen estyisi tai pitkittyisi. (HE 273/2018 vp, 22.)

*”Ei myöskään ole toivottavaa, että Suomeen muodostuisi kasvava joukko kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen saaneita henkilöitä, joita ei voitaisi palauttaa koti- tai pysyvään asuinmaahansa matkustusasiakirjojen puuttumisen vuoksi. Jos maasta poistaminen ei ole mahdollista, voisi tämä muodostaa vetotekijän, joka lisäisi laitonta maassa oleskelua.”* (HE 273/2018 vp, 31.)

Matkustusasiakirjojen luovuttaminen kielteisen päätöksen yhteydessä ilmaistaan yhtä lailla epäkohdaksi, sillä sen potentiaalisena seurauksena on yritys jäädä maahan perusteettomasti, mikä taas mielletään järjestelmän väärinkäyttönä. Koska kustannustehokkuuden ja säännönmukaisuuden hegemonia on vahva, matkustusasiakirjan luovuttaminen turvapaikanhakijoille kielteisen päätöksen yhteydessä voidaan ymmärtää eräänlaisena keinona horjuttaa tätä hegemoniaa. Tällöin myös matkustusasiakirjan luovuttaminen niputetaan osaksi epäkohtien merkityssisältöä.

Aikaisemmin matkustusasiakirjan haltuunotto on ollut osa ulkomaalaislaissa kirjoitettuja turvaamistoimia (HE 273/2018 vp, 8). Matkustusasiakirjan haltuun ottamisessa on huomioitava, että matkustusasiakirja otetaan pois kaikilta turvapaikanhakijoilta jo hakemusta jätettäessä (HE 273/2018 vp, 27), vaikka huoli osuukin järjestelmän mahdolliseen väärinkäyttöön turvapaikkamenettelyn jälkeen. Esityksessä ehdotetaan,

että matkustusasiakirjat voitaisiin palauttaa vasta kun hakija on saanut myönteisen päätöksen tai poistumassa maasta. Vapaaehtoista paluuta vakiinnuttavassa esityksessä ja oikeusasioihin liittyvässä esityksessä vastaavaa ennakoivaa varautumista turvapaikanhakijoiden väärinkäytökselle ei ole.

Vuonna 2016 Maahanmuuttovirasto pyysi poliisia ja rajaviranomaisia ottamaan haltuunsa turvapaikanhakijoiden matkustusasiakirjat turvapaikkamenettelyn ajaksi suuren hakijamäärän vuoksi (HE 273/2018 vp, 9–10). Vuonna 2018 hakijamäärät olivat vähentyneet, mutta käytäntö päätettiin lisätä lainsäädäntöön. Matkustusasiakirjan haltuun ottaminen viittaa siirtolaisuuskriisin aikana tapahtuneeseen muutokseen, jolloin väärinkäyttäjän subjektipositio laajenee kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista niihin, jotka ovat vielä turvapaikkamenettelyssä.

#### 5.2.1.3 Turvapaikanhakijat laittomasti maassa oleskelevina

Vapaaehtoista paluuta käsittelevässä esityksessä rinnastetaan kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat laittomasti maassa oleviksi. Esityksessä kuitenkin todetaan, että tila sijoittuu oikeudellisesti määrittelemättömälle alueelle (HE 170/2014 vp, 21), minkä vuoksi käsitän laittomasti maassa oleskelevien merkitsijän ”kelluvaksi merkitsijäksi”, sillä käsite on esityksessä muuttuva ja kiistanalainen.

*”Ehdotuksella korostetaan vapaaehtoista paluuta ensisijaisena paluun vaihtoehtona ja pyritään vähentämään ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien joukkoa. Vapaaehtoisen paluun tehostuessa vastaanottokeskuksissa ei enää oleskelisi ilman oleskeluoikeutta sellaisia ulkomaalaisia, jotka voisivat halutessaan palata kotimaahansa.” (HE 170/2014 vp, 3.)*

Lainauksen mukaan esityksessä pyritään vähentämään maasta poistamisen ja vastaanottopalvelujen kuluja. Tilapäistä oleskelulupaa tai maasta poistamista odottavat ihmiset niputetaan niihin, joilla ei ole oikeutta olla maassa. Lainauksessa rinnastuu tilapäisen oleskeluluvan saaneet ”ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien” joukkoon, eli rajojen ulkopuolelle jäävään joukkoon. Toisesta virkkeestä ilmenee myös oletus kielteisen päätöksen saaneiden hakijoiden halu toimia joko turvapaikkajärjestelmän mukaisesti tai sitä vastaan. Lainauksessa artikuloidaan halun vaikuttavan tilapäisen oleskeluluvan hakemiseen.

*"Valtioneuvoston periaatepäätöksessä maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiasta on linjattu seuraavasti: "Selkeillä säännöksillä on varmistettava se, että Suomeen ei synny ilman maassaolo-oikeutta oleskelevien ihmisten joukkoa. Vapaaehtoista paluuta on pidettävä ensisijaisena vaihtoehtona." Ehdotetuilla muutoksilla toteutetaan strategian linjauksia. Ehdotuksella korostetaan vapaaehtoista paluuta ensisijaisena paluun vaihtoehtona ja pyritään vähentämään ilman oleskeluoikeutta maassa olevien joukkoa. Vapaaehtoisen paluun tehostuessa vastaanottokeskuksissa ei enää oleskelisi ilman oleskeluoikeutta sellaisia ulkomaalaisia, jotka voisivat halutessaan palata kotimaahansa." (HE 170/2014 vp, 3.)*

Tilapäisen oleskeluluvan hakemisen aikainen tila asettuu jokseenkin harmaalle alueelle, jonka kuvailemiseen tarkkoja määritelmiä ei Suomen kielessä ole. Täytäntöönpanokelpoisen päätöksen jälkeen he eivät enää lukeudu turvapaikanhakijoiksi samalla tavalla kuin turvapaikkamenettelyn aikana, mutta hakiessaan tilapäistä oleskelulupaa he eivät kuitenkaan ole laittomasti maassa oleskelevia. Edellisessä lainauksessa viitataan Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiaan, jossa pyritään ehkäisemään ilman maassaolo-oikeutta olevien ihmisten joukon syntymistä Suomeen. Kyseiseen lainaukseen virke on lisätty perustelemaan vapaaehtoisen paluun vakiinnuttamista ja tilapäisen oleskeluoikeuden ehtojen tiukentamista. Näin ollen lainauksessa niputetaan tilapäinen oleskelulupa ja laitton maassa oleskelu yhteen. Tilapäinen oleskelulupa on laillinen oleskelukategoria, jossa syyt oleskelulle perustuvat seikkoihin, joiden vuoksi ihmisen maasta poistaminen on osoittautunut mahdottomaksi.

Seuraavassa virkkeessä todetaan ehdotusten toteuttavan strategian tavoitteita ja vähentävän ”ilman oleskeluoikeutta maassa olevien joukkoa”, jolla viitataan mitä ilmeisimmin ihmisiin, jotka ovat KHO:n ratkaisun jälkeen saaneet tilapäisen oleskeluluvan syystä, että heitä ei ole voitu poistaa maasta viranomaisvoimin. Tilapäinen oleskelulupa on myönnetty yleensä vuodeksi kerrallaan, minkä jälkeen tarkastetaan uudestaan, onko syy poistamisen estymiselle vielä voimassa. Tämän ajan ihmiset viettävät usein vastaanottokeskuksissa. (HE 170/2014 vp, 24.) Lainauksen lopussa viitataan vastaanottokeskusten palvelujen toimivan kannustimena jäädä maahan.

*”Hallituksen esityksen hyväksymisellä selkeytetään lainsäädäntöä ja edistetään laittomasti maassa olevien paluujärjestelmän toimivuutta. Tähän kokonaisuuteen liittyy uskottava lupajärjestelmä, joka yhdessä tehokkaan palautuspolitiikan kanssa toimii osana laittoman maahantulon ehkäisyn strategiaa sekä vähentää ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen kannustimia.”* (HaVM 47/2014 vp, 3.)

Myös hallintovaliokunnan mietinnössä rinnastetaan kaikki täytäntöönpanokelpoisen kielteisen päätöksen saaneet ihmiset ”laittomasti maassa oleviksi”. Myös ihmiset, jotka hakeutuvat paluujärjestelmään, ovat mietinnön mukaan laittomasti maassa oleskelevia. Kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden ”laittoman maassa oleskelun” ”kelluva merkitsijä” rinnastuu mietinnössä muihin epävirallisen aseman aiheuttamiin lieveilmiöihin, kuten laittomaan maahantuloon, ihmiskauppaan ja ihmissalakuljetukseen (HE 170/2014 vp, 15). Kielteisen päätöksen saaneiden ylle asetetaan näin ollen leima siitä, että he ovat päätöksen jälkeen osa yhteiskunnan ulkopuolista maailmaa, laittomuuteen rinnastettava ihmisjoukko. ”Laittomuus” puolestaan asetetaan vastakkain uskottavan turvapaikkajärjestelmän kanssa.

*”Vapaaehtoisesta paluusta kieltäytyvä henkilö ei voi enää vastaisuudessa saada tilapäistä oleskelulupaa ulkomaalaislain 51 §:n perusteella. Tämän seurauksena henkilön katsotaan oleskelevan Suomessa laittomasti.”* (HaVM 47/2014 vp, 4.)

Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 170/2014 vp, 4) määritellään, milloin laitton oleskelu alkaa. Se alkaa, kun kielteisen päätöksen saanut hakija ei hakeudu vapaaehtoisen paluun järjestelmään tai kun tilapäistä oleskelulupaa ei myönnetä maasta poistamisen estymisen vuoksi. Esityksessä (HE 170/2014 vp) vedotaan EU-komission tutkimukseen (HOME/2010/RFX/PR/101), jossa vertaillaan EU-jäsenmaiden tapoja käsitellä ihmisiä, joiden maasta poistaminen on viivästynyt. Hallituksen esitys HE 170/2014 vp tulkitsee seuraavasti:

*“Tutkimuksen keskeinen havainto on, että valtioilta puuttuu aiheeseen liittyvä erityinen ja johdonmukainen lainsäädäntö. Olemassa ei myöskään ole yleistä käsitteistöä, jolla määritellään ja erotellaan erilaiset kohderyhmät tai tilanteet, joissa kolmannen maan kansalainen odottaa paluutaan tai palauttamistaan kotimaahansa. Sen sijaan viitataan muuhun lainsäädäntöön, joka liittyy turvapaikanhakijoihin tai laittomasti maassa oleskeleviin.” (HE 170/2014 vp, 21.)*

Lainauksen mukaan joudutaan nojaamaan käsitteistöön, joka liittyy turvapaikanhakijoihin tai laittomasti maassa oleviin. Lainauksessa todetaan puutteellinen lainsäädäntö ja käsitteistö maasta poistettavaksi asetettujen ihmisten kohdalla. Käsitteistön puutteiden julkituominen nostetaan siis esityksessä esiin, mutta kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoita käsiteltäessä käytetään rinnastusta laittomasti maassa oleskeleviin ihmisiin ilman viittausta tutkimuksessa ilmenneeseen käsitteistön puutteellisuuteen. Maasta poistamisesta estyneille ihmisille sovelletaan laittomasti maassa oleskeleviin liittyvää käsitteistöä.

Turvapaikanhakijoiden identiteettejä arvioidaan ensisijaisesti turvapaikkajärjestelmän näkökulmasta. Turvapaikanhakijoiden identiteetit jaetaan positiiviseen ja negatiiviseen toimintaan, jonka kautta määritellään myös tilapäisen oleskeluluvan ansaitseminen. Tutkielman tutkimuskysymysten kannalta olennaista on huomata, miten ja missä vaiheessa turvapaikanhakijoiden identiteetti suojelun kohteesta artikuloituu väärinkäyttäjäksi. Väärinkäytön uhka määritellään esityksessä HE 170/2014 vp lainvoimaisen päätöksen jälkeen, mutta esityksessä HE 273/2018 vp väärinkäyttöä ennakoitaan jo aivan turvapaikkamenettelyn alussa. Muutos on tapahtunut viiden vuoden aikana, jolloin suuri joukko turvapaikanhakijoita tuli Suomeen. Turvapaikanhakijoiden identiteettien korostaminen väärinkäytön ja laittoman maassa oleskelun kautta viittaavat myös vastakkainasetteluun ja turvapaikanhakijoiden toiminnan rajoittamiseen, joiden pohjalta turvapaikkalainsäädäntöä tiukennettiin.

### 5.2.2 Poliitiikan logiikat turvapaikanhakijoiden identiteetin politisoinnin keinona

Poliitiikan logiikkojen avulla pyrin havainnoimaan turvapaikanhakijoiden identiteettien politisointia ja sitä, miten suojelun kohteen, väärinkäyttöön ja laittomuuteen perustuvat identiteetit muodostuvat ja minkälaisia vastakkainasetteluja niistä syntyy. Pyrin



selittämään, mitä merkityksiä kiinnekohtien alle niputetaan ja millä tavalla niitä valjastetaan toimenpiteiden argumentaatioon. Osoitan, millä tavalla väärinkäytön ”kelluva merkitsijä” asetetaan turvapaikkajärjestelmän säännönmukaisuuden ja kustannustehokkuuden diskursseja vastaan. Rinnastusketjuilla (chain of equivalence) niputetaan kiistellyt käsitteet yhteen ja muodostetaan käsitteiden monista merkitysisällöistä yksi kokonaisuus (Laclau & Mouffe 2001, 143–144).

*”Perustellusti tehdyt uusintahakemukset, esimerkiksi jos hakijan tilanne on muuttunut kansainvälisen suojelun osalta aiemman päätöksen jälkeen, eivät ole ongelma turvapaikkajärjestelmän uskottavuuden kannalta vaan osa oikeussuojan takeita.” (HE 273/2018 vp, 18.)*

Lainauksessa erotellaan väärinkäyttäjät heistä, joilla on todellinen tarve kansainväliselle suojelulle. Uusien perusteiden esittäminen nähdään oikeussuojaa takaavana tekijänä, kun taas ilman uusia perusteita tehdyt hakemukset turvapaikkajärjestelmää raskauttavana tekijänä. Samalla kuvaillaan myös turvapaikanhakijoiden identiteettejä ansaitsevien pakolaisten ja ansaitsemattomien maahanmuuttajien välillä.

*”Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä asianmukaisena. Henkilöllä, joka ei täytä kansainvälisen suojelun saamisen edellytyksiä, ei ole oikeutta jäädä maahan vain sen vuoksi, ettei hän halua poistua maasta.” (HaVM 47/2014 vp, 3.)*

Hallintovaliokunta (HaVM 47/2014 vp) yhtyy hallituksen esityksen tavoitteisiin vapaaehtoisen paluun vakiinnuttamiseksi ja tilapäisen oleskeluluvan rajaamiseksi. Maasta poistuminen artikuloidaan tahdonalaiseksi asiaksi, mihin säännönmukainen turvapaikkajärjestelmä ei voi taipua. Linaus tuo esille turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijan välisen vastakkainasettelun: on säännönmukaisuuden vastaista, että turvapaikanhakija saa tilapäisen oleskeluluvan tilanteessa, jossa on todettu, ettei hänellä ei ole edellytyksiä kansainväliselle suojelulle ja on olemassa mahdollisuus maasta poistumisesta. Lainauksessa niputetaan tilapäistä oleskeluoikeutta hakevat turvapaikkajärjestelmää uhmaaviksi väärinkäyttäjiksi, jotka eivät noudata päätöksiä.

Tilapäisen oleskeluoikeuden rinnastaminen laittomuuteen ilmenee myös seuraavassa lainauksessa. Hallituksen esityksessä HE 170/2014 vp erotellaan vastaanottopalveluja

ansaitsevat kansainvälistä suojelua hakevat niistä, joille on tehty lainvoimainen kielteinen päätös, vaikka se tarkoittaisikin perusoikeuksien toteuttamisen vaikeutumista.

*”Laittomasti maassa oleskelevälle perusoikeuksien toteuttaminen on luonnollisesti vaikeampaa kuin vastaanottojärjestelmän piirissä, mutta se ei ole peruste jatkaa vastaanottopalveluita, vaikka palvelujen peruste on lakannut. Vastaanottojärjestelmän tarkoituksena on huolehtia kansainvälistä suojelua hakevista.”* (HE 170/2014 vp, 33.)

Lainauksessa alleviivataan turvapaikanhakijoita suojelupolitiikan kohteina ja rajataan järjestelmän ne ulkopuolelle, jotka ovat kielteisen päätöksen jälkeen jääneet epäviralliseen asemaan Suomessa. Kielteisen päätöksen jälkeen vastaanottojärjestelmässä olevat mielletään palvelujen väärinkäyttäjiksi. Tilapäisen oleskeluluvan kategoria artikuloidaan väärinkäytön kohteeksi, epäkohdaksi, ellei turvapaikanhakijoiden myötävaikutus osoita, ettei paluu todella ole mahdollinen. Tällöin heidän identiteettinsä rinnastuvat turvapaikkajärjestelmän sääntöjen rikkomiseen ja sitä kautta asettuvat säännönmukaisuuden ja kustannustehokkuuden hegemonisia diskursseja vastaan. Uhkana on, että väärinkäytön myötä järjestelmän uskottavuus heikkenee.

*”On otettu esille esimerkiksi riski joutua hyväksi käytetyksi pimeillä työmarkkinoilla tai itsensä elättäminen kerjäämällä tai rikollisuudella taikka jopa ihmiskaupan uhriksi joutuminen. Kysymyksessä on kuitenkin henkilön oma valinta. Lainsäädäntöä ei voida rakentaa sen varaan, että asiakas päättää olla noudattamatta viranomaispäätöksiä ja Suomen lakia, josta saattaa seurata hänelle erilaisia ongelmia. Vapaaehtoisen paluun valitessa näitä ongelmia ei ole.”* (HE 170/2014 vp, 33.)

Lainauksessa tunnistetaan yhteiskunnan palvelujen ulkopuolella elävien korostunut uhka joutua hyväksikäytön kohteeksi. Näkökulma sivuutetaan vetoamalla kielteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan vapaaseen tahtoon ja tämän toimintaan. Lainauksessa ilmenee käsitteen ”vapaaehtoisuus” merkityssisällöllinen ristiriita, jota pyritään painottamaan vetoamalla Suomen lakiin ja lainsäädännön yhtenäisyyteen. Vapaaehtoisuus -käsitteen myönnetään olevan valinta kahden vaikean vaihtoehdon välillä, mutta lainauksessa korostetaan silti tämän valinnan tekemistä ja kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneen vastuuta valinnoistaan. Täytäntöönpanokelpoisen

päätöksen jälkeen lainauksessa artikuloidaan jako ”ansaitsevan pakolaisen” ja ”ansaitsemattoman maahanmuuttajan” välillä.

Vapaaehtoisen paluun vakiinnuttaminen ja uusintahakemushanke perustuvat ajatukselle, että turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttö uhmaa turvapaikkajärjestelmän sääntöjä. Tällainen turvapaikanhakijoille annettu identiteetti esitetään turvapaikkajärjestelmän toimivuutta uhkaavana tekijänä (HE 170/2014, 1, 3, HE 273/2018 vp, 19). Koska väärinkäyttö uhkaa turvapaikkajärjestelmää, pyritään väärinkäytön mahdollisuudet kitkemään ennalta. Oleskelun laillistamisen mahdollisuudet, kuten tilapäinen oleskelulupa ja uusintahakemus ilman uusia perusteita niputetaan turvapaikkajärjestelmään kuulumattomiksi. Kielteisen päätöksen saaneet niputetaan joukkoon, joka voi vapaasti palata lähtömaahansa, jolla ei ole asiaa oleskelulupajärjestelmässä.

Turvapaikanhakijoiden identiteettiä väärinkäyttäjänä korostetaan, jolloin mahdollistetaan yksilöiden rinnastaminen turvapaikkajärjestelmää uhkaavaksi joukoksi ja käsitetään uhkaksi heidän itsenäisen toimintansa. Ongelmana turvapaikanhakijoiden yksilöllistämässä ja toiminnan korostamisessa on se, että turvapaikkajärjestelmän institutionaalisten puutteita ei huomioida ja päätöksenteossa huomioidaan ainoastaan turvapaikanhakijoiden toiminta, joko suotuisana tai epäsuotuisana. Kun oletus turvapaikanhakijan toiminnasta ensimmäisen menettelyn jälkeen korostuu, mahdollistaa se lainsäädännön pohjaamisen asetelmalle, jossa turvapaikkajärjestelmä esitetään vakiintuneena järjestelmänä, jota turvapaikanhakijoiden halu ja toiminta uhkaa.

### 5.2.3 Turvapaikanhakijat järjestelmän väärinkäyttäjinä

Siinä missä hallitukset pyrkivät turvattomuuden poistamiseen turvapaikkajärjestelmässä, turvapaikanhakijoiden identiteetille ei aseteta samanlaisia tavoitteita. Turvapaikanhakijat kuvataan identiteetteinä, jotka estävät turvapaikkajärjestelmää kuvaavan ”fantasian” toteutumista. (Glynos & Howarth 2007, 146–147.) Turvapaikkajärjestelmässä pyritään säännönmukaisuuteen ja kustannustehokkuuteen, joiden tarkoitus on tuottaa luotettava ja turvallinen turvapaikkajärjestelmä. Tässä kappaleessa olen käsitellyt turvapaikanhakijoihin kohdistuvia kuvauksia säännönmukaisen turvapaikkajärjestelmän toteutumisen häiriötekijöinä.

Turvapaikanhakijat ymmärretään turvallistamisen teorian kielellä referenssisubjekteiksi, jotka uhmaavat referenssiobjektia, eli turvapaikkajärjestelmää. Olen erotellut kolme eri tapaa, miten turvapaikanhakijoiden identiteettejä kuvataan: suojelupolitiikan kohteen, väärinkäytön ja laittoman oleskelun kautta. Identiteetit ovat alisteisia subjektipositiota suhteessa turvapaikkajärjestelmään, minkä vuoksi niiden asema diskurssissa määräytyy turvapaikkajärjestelmän pyrkimysten mukaan. ”Suojelupolitiikan kohteen” identiteetti pohjautuu hakijalähtöiseen humanitarianismiin. Vapaaehtoisuuden ja väärinkäytön kääntopuolet ilmenevät vastakkaisina: vapaaehtoisuus ilmaistaan positiivisena toimintana, johon kuuluu turvapaikkapuhuttelussa ja paluussa myötävaikuttaminen. Väärinkäyttö ja laitton maassa oleskelu ovat negatiivisia merkittäjiä, joiden kautta turvapaikkajärjestelmän säännönmukaisuus kärsii ja aiheuttanee mahdollisesti yhteiskunnallisia lieveilmiöitä.

Vaikka subjektipositiot ovat siinä mielessä alisteisia turvapaikkajärjestelmän identiteeteille, että ne määräytyvät turvapaikkajärjestelmän hegemonisten diskurssien kautta, turvapaikanhakijoiden identiteeteille annetaan suuri rooli aineistossa. Turvapaikanhakijat on aineistossa nostettu turvapaikkajärjestelmää potentiaalisesti ja eksistentiaalisella tavalla uhkaaviksi identiteeteiksi, minkä vuoksi säännönmukainen ja kustannustehokas tulisi turvata.

Fantasmaattisten logiikoiden avulla haetaan ratkaisua, jolla luotaisiin suljettu kokonaisuus, jonka lainalaisuudet eivät olisi neuvoteltavissa (Glynos & Howarth 2007, 146). Hallitusten esityksissä turvapaikanhakijoista on muodostettu yhtenäinen joukko, jotka uhkaavat turvapaikkajärjestelmän selviytymistä eksistentiaalisella tavalla, joko romahduttamalla sen kustannuspaineiden alla tai uskottavuuden viemisellä. Hallitusten esityksissä turvapaikkajärjestelmän selviytyminen asetetaan uhkan alle, mutta korostetaan turvapaikanhakijoiden kykyä sopeutua tiukkeneviin turvapaikkasäädöksiin. Voimatasapaino kääntyy siten, että turvapaikanhakijoille artikuloidaan varsin voimakas rooli: he voivat suurella hakijamäärällä romahduttaa turvapaikkajärjestelmän ja omalla toiminnallaan vähentää sen uskottavuutta ja luotettavuutta.

Turvapaikanhakijat ja turvapaikkajärjestelmä erotellaan kahteen eri suuntaan ja asetetaan vastakkain. Samalla poliittisen sektorin turvallisuusuhkat kohdistuvat poliittisiin järjestelmiin, tässä tapauksessa turvapaikkajärjestelmään. Turvapaikanhakijoiden turvallistamisen logiikka ilmenee kohdissa, joissa yksilöiden toiminta artikuloidaan

uhkaavan valtiollista järjestelmää. Voimasuhteet yksilöiden ja valtion instituutioiden välillä hälvenevät, kun yksilöiden joukko kuvataan eksistentiaalisella tavalla uhkaavan turvapaikkajärjestelmää ja aiheuttavan yhteiskunnalle lieveilmiöitä.

Väärinkäytön ja laittomuuden ”kelluvat merkitsijät” ovat keinoja, joilla turvapaikanhakijoista muodostetaan uhkia luotettavan turvapaikkajärjestelmän toteutumiselle. Identiteetit uhkaavat turvapaikkajärjestelmän identiteettiä säännönmukaisena ja kustannustehokkaana. Fantasmaattiset logiikat pyrkivät tuottamaan diskurssille suljetun ratkaisun, jolloin alituinen sosiaalisten suhteiden liike pysäytettäisiin. Olen identifioinut turvallisuuden tuottamisen ”fantasiaksi”, mikä tarkoittaa turvapaikanhakijoiden identiteettien artikuloinnin pyrkimyksissä sitä, että turvapaikanhakijoiden identiteettejä rajoitettaisiin mahdollisuuksien mukaan.

#### 5.2.4 Yhteenveto

Tässä kappaleessa olen käsitellyt turvapaikanhakijoiden identiteettiä, jota tarkastellaan alistaisena turvapaikkajärjestelmän pyrkimyksiin nähden. Turvapaikanhakijoiden identiteetti on muodostunut suhteessa turvapaikkajärjestelmään ja turvapaikkajärjestelmän hegemonisiin diskursseihin. Turvapaikanhakijoiden identiteettejä havainnoidaan kolmen subjektiposition kautta: 1) suojelupolitiikan kohteen, 2) vapaaehtoisuuden ja väärinkäytön ja 3) laittoman oleskelun näkökulmasta. Kukin diskursseista vaikuttaa siihen, minkälaisia muutoksia turvapaikkalainsäädäntöön tehtiin.

Turvapaikanhakijoiden vapaaehtoisuutta käsitellään kahdessa kohdassa, vapaaehtoisien paluun myötävaikuttamisessa ja turvapaikkapuhuttelussa. Vapaaehtoisuus ilmenee positiivisena sellaisessa vapaaehtoisien paluun tilanteessa, jossa turvapaikanhakija toimii yhteistyössä viranomaisten kanssa omaa palautustaan varten. Mikäli yritysten jälkeen itsenäinen paluu ei ole mahdollista, voi hän saada tilapäisen oleskeluluvan. Sen sijaan turvapaikanhakija, joka ei tee yhteistyötä, ei ole oikeutettu tilapäiseen oleskelulupaun vaan jää ilman laillista asemaa maahan jäädessään. Vapaaehtoisuus ja väärinkäyttö artikuloidaan siten toistensa vastakohtiksi.

Väärinkäyttö on teema, joka toimii uhkana turvapaikkajärjestelmän uskottavuudelle, säännönmukaisuudelle ja kustannustehokkuudelle. Erityisesti kielteisen päätöksen saaneiden identiteetit niputetaan väärinkäytön alle esimerkiksi tilanteissa, joissa nähdään

turvapaikanhakijan jäävän oleskelemaan maahan yrittämättä myötävaikuttaa palautukseensa tai tekemällä uusintahakemuksen ilman perusteluja taikka työnteon perässä. Edellä mainittua toimintaa artikuloidaan järjestelmän väärinkäyttönä.

Hallituksen esityksessä HE 273/2018 vp ehdotetaan matkustusasiakirjan haltuunottoa kaikilta turvapaikanhakijoilta koko menettelyn ajaksi aina siihen asti, kunnes hakijalle on joko myönnetty oleskelulupa tai tämä on lähtenyt maasta. Tarkoituksena on vähentää väärinkäyttöä tilanteissa, joissa maasta poistaminen keskeytyy sen takia, että turvapaikanhakija piilottaa matkustusasiakirjansa. Argumentoin, että siirtolaisuuskriisin jälkeen turvapaikanhakijoiden mieltäminen turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttäjinä laajeni koskemaan myös turvapaikkamenettelyssä olevia turvapaikanhakijoita. Matkustusasiakirjan haltuunotto (HE 273/2018 vp, 27) ja oikeusavun rajaaminen turvapaikanhakijoilta, joiden ei ole katsottu olevan erityisen haavoittuvaisessa asemassa (HE 32/2016 vp, 17) viittaavat siihen, että ehkäisemällä väärinkäytön uhkaa jo etukäteen, vähennetään turvapaikanhakijoiden mahdollisuuksia väärinkäyttää järjestelmää myöhemmin. Samanlaista artikulaatiota turvapaikanhakijoiden identiteetistä väärinkäyttäjinä turvapaikkamenettelyn aikana ei esiinny aikaisemmissa lakihankkeissa.

Laiton oleskelu puolestaan liittyy turvapaikanhakijoiden maahan jäämiseen tilanteessa, jossa heillä ei turvapaikkamenettelyn aikana ole todettu aihetta kansainväliseen suojeluun, mutta jotka eivät kuitenkaan syystä tai toisesta lähde maasta. Näitä tilanteita on tilapäisen oleskeluluvan hakuvaiheessa sekä uusintahakemusvaiheessa.

Aineistossa artikuloidut turvapaikanhakijoiden identiteetit ilmentävät turvallistamisen logiikkaa sikäli, että turvallistamisen kautta heidän toimintansa nähdään ensisijaisesti turvapaikkajärjestelmää uhkaavana ja mahdollisesti yhteiskunnallisen epävakaisuuden aiheuttajana. Turvapaikanhakijoiden muodostama uhka ei kuitenkaan laajene uhkaamaan suomalaista yhteiskuntaa tai suomalaisten ”meidän” identiteettiä, vaan uhka sijoittuu turvapaikkajärjestelmän tasolle. Järjestelmän väärinkäyttö ja maahan jääminen epävirallisessa asemassa artikuloidaan uhkaavan eritoten turvapaikkajärjestelmän uskottavuutta. Näin ollen aineistossa käännetään turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden voimatasapaino: turvapaikanhakijat näyttäytyvät uhkana järjestelmälle.

## 6 Johtopäätökset ja pohdinta

Tutkielmassani olen pyrkinyt selvittämään, minkälaisen logiikoiden avulla turvapaikkalainsäädännön tiukennukset tulivat mahdollisiksi siirtolaisuuskriisin ympärillä ja miten siirtolaisuuskriisi muutti näitä logiikoita. Tutkielman argumenttina on, että turvapaikkalainsäädännön tiukennukset mahdollistuivat vastakkainasettelun avulla siten, että turvapaikanhakijat miellettiin säännönmukaisen ja kustannustehokkaan turvapaikkajärjestelmän häiriötekijöiksi.

Siirtolaisuuskriisin myötä turvapaikanhakijoiden identiteetin mieltäminen muuttui jonkin verran. Kahdessa ensimmäisessä lakihankkeessa kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita kuvattiin väärinkäyttäjinä, mutta siirtolaisuuskriisin jälkeisessä hankkeessa huoli väärinkäytöstä laajeni kaikkiin turvapaikkahakemuksen jättäviin.

Diskurssiteoriaan nojautuen tutkin turvapaikkalainsäädännön muutoksia sen perusteella, millä tavalla poliittisissa asiakirjoissa käsiteltiin turvapaikkajärjestelmää ja turvapaikanhakijoita. Jaoin tutkimuskysymykseni kahteen osaan, eli siihen, miten turvapaikkajärjestelmän identiteettiä artikuloitiin ja miten artikulointi vaikutti muutoksiin, ja siihen, miten turvapaikanhakijoiden identiteettiä artikuloitiin suhteessa turvapaikkajärjestelmään.

Turvapaikkalainsäädännön muutoksiin vaikutti hegemonisiksi artikuloitut diskurssit ja pyrkimys niiden toteuttamiseen. Turvapaikkajärjestelmän identiteetti artikuloidaan aineistossa säännönmukaiseksi ja kustannustehokkaaksi. Säännönmukaisuus perustuu pyrkimykseen toimia ylikansallisesti ja alueellisesti yhtenäisesti, kun taas kustannustehokkuus perustuu valtionhallinnolliseen New Public Management -johtamisdoktriiniin ja siirtolaisuuskriisin aiheuttamiin ruuhkiin. Turvapaikkajärjestelmää artikuloivia hegemonisia diskursseja artikuloidaan pitkälti ”konstituoivan toisen” kautta, eli kuvailemalla diskurssien toteutumiseen kohdistuvia uhkia. Turvapaikkalainsäädännön sisällä nuo uhkat muodostuvat epäkohdista ja huolesta turvapaikkajärjestelmän kantokyvyn puolesta.

Turvapaikanhakijoiden identiteetti perustuu kolmen subjektiposition varaan. Turvapaikanhakijoiden subjektipositio ymmärretään 1) suojelupolitiikan kohteina 2) vapaaehtoisuuden ja väärinkäytön kautta 3) laittomasti maassa oleskelevina.

Ensimmäinen subjektipositio asettaa turvapaikanhakijat oikeudenmukaisen hallintomenettelyn ja oikeudenkäynnin ansaitseviksi. Subjektipositiota pyritään kunnioittamaan, mutta samalla suojelupolitiikan kohteen subjektipositio valjastetaan turvapaikkajärjestelmän identiteettiä tukeviin diskursseihin, esimerkiksi vapaaehtoiseen paluuseen, joka on samalla inhimillisempää, myös tehokkaampaa. Vapaaehtoisuuden ja väärinkäytön subjektipositio määräytyy lainvoimaisen päätöksen jälkeen. Turvapaikanhakijat mielletään joko ohjeita vapaaehtoisesti noudattaviksi tai järjestelmän väärinkäyttäjiksi. Muun muassa tilapäisen oleskeluluvan ja uusintahakemusten tekeminen ilman uusia perusteita luetaan tähän subjektipositioon. Kolmas aineistosta nouseva turvapaikanhakijan subjektipositio on laitton maassa oleskelu. Tilapäistä oleskelulupaa ja uusintahakemusta tekevät mielletään laittomasti maassa oleskeleviksi, jos he eivät täytä esityksissä vaadittuja ehtoja. Kukin subjektipositio ilmentää sitä, millä tavalla turvapaikanhakijoihin suhtaudutaan aineistossa ja miten erityisesti kaksi viimeistä subjektipositiota määritellään toimivan turvapaikkajärjestelmän säännönmukaisuuden ja kustannustehokkuuden häiriötekijöinä.

Aineiston kuvaukset turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden identiteeteistä pysyivät viittä vuotta käsittelevässä aineistossa melko yhdenmukaisina. Painotukset säännönmukaisuuden ja kustannustehokkuuden välillä muuttuivat hiukan, mutta osasyynä siihen on hallitusten esitysten käsittelemät turvapaikkamenettelyn vaiheet. Muutos ilmeni uusintahakemuksessa HE 273/2018 vp, jossa ehdotettiin matkustusasiakirjan haltuunottoa turvapaikkahakemuksen jättövaiheessa. Tarkoituksena oli varmistaa, että matkustusasiakirja on viranomaisten hallussa maasta poistamisen vaiheessa ja välttää väärinkäyttö. Tästä syystä argumentoin tutkielmassani, että siirtolaisuuskriisi lavensi ”väärinkäyttäjän” käsitteen merkityssisältöä siten, että aikaisemmin kielteisen päätöksen saaneiden hakijoiden artikulaatiot väärinkäyttäjinä laajenivat koskemaan kaikkia turvapaikanhakijoita.

Tutkielmassa olen lähestynyt aineistoa turvallistamisen teoreettisen viitekehyksen pohjalta. Kuten Karina Horsti (2005, 2012) esittää turvallisuuslogiikan kuvaavan maahanmuuttokeskustelua, myös turvapaikkalainsäädäntöä ohjaavissa lakihankkeissa turvallisuuslogiikka on olemassa, mutta erityistä kriisin nostamista tavanomaisen poliittisen päätöksenteon ylitse ei havaita. Aineistosta ilmenee uhkan ja uhatun asetelma, jossa turvapaikanhakijoiden identiteetti artikuloidaan säännönmukaisuuden ja



kustannustehokkuuden häiriötekijäksi. Turvallisuutta artikuloidaan diskurssiteoriaan pohjautuvien käsitteiden avulla, esimerkiksi asettamalla turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden identiteettejä vastakkain. Turvallistamisen teorian kielellä sanoen aineistossa on artikuloitu referenssiobjektin ja referenssisubjektin välistä suhdetta ja tultu tulokseen, että referenssisubjektin toimintaa rajoitetaan.

Jukka Könönen (2018) kirjoittaa, että epävirallisessa asemassa olevat siirtolaiset kohtaavat useita hallinnollisia rajoja arjessaan. Tässä tutkielmassa esitän, että turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden identiteettien kuvaaminen johtaa vastakkainasetteluun, joka ilmentää turvapaikkajärjestelmän roolia hallinnollisena sisään- ja ulossulkijana. Turvapaikkajärjestelmässä selvitetään turvapaikanhakijoiden suojelun tarve ja päätetään, myönnetäänkö tälle oleskeluoikeus vai ei. Yhdyn Nick Vaughan-Williamsin (2015) johtopäätökseen, jonka mukaan humanitarismin ja turvallistamisen kulkee käsi kädessä. Tämä logiikka tulee esiin esimerkiksi vapaaehtoisen paluun vakiinnuttamisessa, jossa pyritään luomaan palaajille inhimillinen vaihtoehto poliisipalautuksille. Samalla sysätään yhä enemmän vastuuta turvapaikanhakijoiden toiminnalle ja arvioidaan sen suotavuutta tai epäsuotavuutta.

Tutkielmassa tarkasteltiin vain kolmea lakihanketta kymmenien hankkeiden seasta. Näin ollen johtopäätökset seuraavat aineistossa ilmeneviä diskursseja, jotka voivat olla erilaisia toisessa aineistossa. Diskurssiteorian käsitteellisten työkalujen avulla on ollut tämän aineiston perusteella mahdollista todeta, että turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden identiteetit on asetettu vastakkain ja että turvapaikanhakijoiden artikuloidut subjektipositiot nähdään horjuttavan turvapaikkajärjestelmän hegemonisia diskursseja.

Turvapaikkapolitiikka tutkimuksen kohteena on hyvin laaja kokonaisuus, jota on syytä käsitellä pienemmissä osissa. Tässä tutkielmassa olen pyrkinyt tuomaan sellaiset identiteettien kamppailut esiin, jotka ovat mahdollistaneet turvapaikkalainsäädännön muutokset. Identiteettien artikulaatiota ja niistä muodostuvia kiistoja on syytä tutkia, jotta turvapaikkalainsäädännön jäsentämistavat tulisivat tutummiksi ja olisi mahdollista osoittaa, minkälaisille artikulaatioille todelliset toimenpiteet pohjautuvat. Tutkielmani on tuonut siten lisätietoa siitä, minkälaisia yhteyksiä erilaisilla merkitysijöillä on ja miten niitä on muodostettu. Tällaisten yhteyksien esille tuominen mahdollistaa myös niiden kyseenalaistamisen.

Hallituskaudet ylittävän aineiston tarkastelu kykenee osoittamaan pidempiaikaisia jäsentämistapoja turvapaikkalainsäädännössä. Tässä tutkielmassa olen osoittanut, että turvapaikkajärjestelmän ja turvapaikanhakijoiden vastakkainasettelu on pitänyt pintansa koko viiden vuoden tarkasteluajanjakson ajan. Turvapaikkalainsäädäntöä on silti syytä tutkia vielä tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin. Esimerkiksi humanitarismin ja turvallisuuden yhteyttä olisi syytä tarkastella viranomaisohjeiden tasolla, mutta myös kuntakohtaisesti. Toisaalta olisi ajankohtaista jatkaa turvapaikkalainsäädännön pääasiallisten diskurssien tutkimista uusien hallitusten näkökulmasta ja tarkastella, kuinka pitkäaikainen vastakkainasettelu on ja muuttuuko sen luonne.

Tämän tutkielman pohjalta olisi kiinnostavaa tutkia toteutuneita lakimuutoksia turvapaikanhakijoiden näkökulmasta. Olisi hyödyllistä selvittää, tunnistavatko turvapaikanhakijat itse tässä tutkielmassa identifioituja diskursseja ja miten turvapaikanhakijat suhtautuvat lakimuutoksiin.

Tutkielmani pohjalta tarkastelua voidaan haastaa identiteettejä, joita turvapaikkajärjestelmälle ja turvapaikanhakijoille on aineistossa määritelty. Tutkielmassani olen osoittanut, että työnteko-oikeuden jatkuminen on määritelty väärinkäytön mahdollisuudeksi ja turvapaikkajärjestelmän väärinkäytöksi. Silti laajemmin tarkasteltuna työnteko on hyödyllistä yhteiskunnallisessa mielessä. Näin ollen voidaan kysyä, voidaanko työnteko-oikeuden jatkumista tarkastella laajemman yhteiskunnallisen kustannustehokkuuden näkökulmasta. Tutkielmani avulla voidaankin kyseenalaistaa vastakkainasettelun artikulaatio ja pohtia, onko olemassa muita vartenotettavia tapoja jäsentää turvapaikkalainsäädäntöä.

## Lähteet

### Aineistolähteet:

HE 170/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_170+2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_170+2014.pdf).

Viitattu 12.2.2020.

HaVM 47/2014 vp. Hallintovaliokunnan mietintö 47/2014 vp.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/havm\\_47+2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/havm_47+2014.pdf). Viitattu

12.2.2020.

HE 32/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE\\_32+2016.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_32+2016.pdf).

Viitattu 12.2.2020.

LaVM 7/2016 vp. Valiokunnan mietintö LaVM 7/2016 vp.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/LaVM\\_7+2016.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/LaVM_7+2016.pdf). Viitattu

12.2.2020.

HE 273/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE\\_273+2018.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_273+2018.pdf).

Viitattu 12.2.2020.

HaVM 32/2018 vp. Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/HaVM\\_32+2018.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/HaVM_32+2018.pdf). Viitattu

12.2.2020.

### Lakiaineistot:

Direktiivi 2003/9/EY. Neuvoston direktiivi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista. Euroopan unionin virallinen lehti 6.2.2003.

<https://eur-lex.europa.eu/legal>

[content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0009&from=fi](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0009&from=fi). Viitattu 13.10.2020.

Direktiivi 2003/86/EY. Neuvoston direktiivi oikeudesta perheen yhdistämiseen. Euroopan unionin virallinen lehti 3.10.2003. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=ET>. Viitattu 13.10.2020.

Direktiivi 2004/83/EY. Neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöistä. Euroopan unionin virallinen lehti 30.9.2004. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083&from=FI>. Viitattu 13.10.2020.

Direktiivi 2005/84/EY. Neuvoston direktiivi pakolaisaseman myöntämisestä ja poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista. Euroopan virallinen lehti 13.12.2005. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0085&from=FI>. Viitattu 13.10.2020.

Kansalaisuuslaki 359/2003. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030359>. Viitattu 13.10.2020.

Pakolaisen oikeusasemaa koskeva yleissopimus 77/1968. [https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1968/19680077/19680077\\_2](https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1968/19680077/19680077_2). Viitattu 13.10.2020.

Pakolaisen oikeusasemaa koskeva pöytäkirja 78/1968. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1968/19680078>. Viitattu 13.10.2020.

Perustuslaki 731/1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. Viitattu 10.11.2020.

Ulkomaalaislaki 301/2004. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>. Viitattu 17.9.2019.

Ulkomaalaislaki 400/1983. <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1983/19830400>. Viitattu 13.10.2020.

Ulkomaalaislaki (kumottu) 378/1991.

<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/1991/19910378>. Viitattu 13.10.2020.

Muut internet-aineistot:

Euroopan komissio COM(2015) 240. 2015. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions : A European Agenda on Migration.

[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf).

Viitattu 14.3.2020.

Euroopan muuttoliikeverkosto. 2020. Suomeen tulleet turvapaikanhakijat vuosina 1990–2013. <http://www.emn.fi/tilastoja/turvapaikkatilastot/turvapaikanhakijat>. Viitattu 13.10.2020.

Eurostat. 2016. Asylum in the EU Member States : Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. *Eurostat News Release* 4.3.2016.

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>. Viitattu 13.10.2020.

HE 2/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE\\_2+2016.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_2+2016.pdf).

Viitattu 8.11.2020.

HE 166/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_166+2007.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_166+2007.pdf).

Viitattu 3.10.2020.

Hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet. 11.9.2015.

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/334517/Hallituksen+maahanmuuttopoliittiset+toimenpiteet/186046e8-46c7-450c-98cf-45b2e2d19c2c/Hallituksen+maahanmuuttopoliittiset+toimenpiteet.pdf>.

Viitattu 16.3.2020.

Hallituksen turvapaikkapoliittiset toimenpiteet. 8.12.2015.

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen+turvapaikkapoliittinen+toimenpideohjelma+8.12.2015/98990892-c08e-4891-8c23-0d229f1d6099>. Viitattu 16.3.2020.

Korkein hallinto-oikeus. KHO:2013:78. 25.4.2013.

<https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1366959189258.html>. Viitattu 8.11.2020.

Maahanmuuttoviraston sanasto. 2020. [https://migri.fi/sanasto#turvapaikanhakija\\_fi](https://migri.fi/sanasto#turvapaikanhakija_fi). Viitattu 13.10.2020.

Maahanmuuttoviraston tilastot. 2020.

<https://tilastot.migri.fi/#applications/23330?start=540&end=551>. Viitattu 13.10.2020.

Maahanmuuttovirasto. 2017. Kaksi vuotta turvapaikanhakijasyksystä 2015, missä mennään nyt? <https://migri.fi/-/kaksi-vuotta-turvapaikanhakijasyksysta-2015-missa-mennaan-nyt->. 29.09.2017. Viitattu 8.11.2020.

Pakolaisneuvonta. 2018. Pakolaisneuvonta ry:n lausunto. 23.10.2018.

[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/ea03d82a-2c5e-41a3-8ca7-cdf8e656315/852c0ae9-515c-469a-aa7a-fef9037df5dd/LAUSUNTO\\_20181024115340.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/ea03d82a-2c5e-41a3-8ca7-cdf8e656315/852c0ae9-515c-469a-aa7a-fef9037df5dd/LAUSUNTO_20181024115340.pdf) Viitattu 8.11.2020.

Sisäministeriö. 2013. *Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia*.

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80057/Maahanmuuton\\_tulevaisuus\\_2020\\_fi.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80057/Maahanmuuton_tulevaisuus_2020_fi.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Viitattu 31.10.2020.

Sisäministeriö. Vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttaminen.

<https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM060:00/2012>. Viitattu 14.10.2020.

Valtioneuvoston kanslia. 2015. *”Ratkaisujen Suomi” – Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma*.

[https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi\\_FI\\_YHDISTE\\_TTY\\_netti.pdf](https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTE_TTY_netti.pdf). Viitattu 14.10.2020.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojaa hakeneiden ja saavien asemaan. <https://tietokayttoon.fi/-/ulkomaalaislain-ja-sen-soveltamiskaytannon-muutosten-yhteisvaikutukset-kansainvalista-suojaa-hakeneiden-ja-saavien-asemaan>.

Viitattu 8.11.2020.

Kirjallisuus:

Balzacq, Thierry. 2005. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. *European Journal of International Relations* 11:2, 171–201.

<https://doi.org/10.1177%2F1354066105052960>

Balzacq, Thierry, Léonard, Sarah ja Ruzicka Jan. 2015. “Securitization” Revisited: Theory and Cases. *International Relations* 30:4, 494–

531. <https://doi.org/10.1177%2F0047117815596590>

Bendixsen, Synnøve. 2019. The Care/Security Nexus of the Humanitarian Border: Assisted Return in Norway. *International Migration*. doi:10.1111/imig.12630.

Bigo, Didier. 2002. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives* 27: Special Issue, 63–92.

<https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>

Bigo, Didier ja McCluskey, Emma. 2018. What Is a PARIS Approach to (In)securitization? Political Anthropological Research for International Sociology. Teoksessa Alexandra Gheciu ja William C. Wohlforth (toim.), *The Oxford Handbook of International Security*. Oxford: Oxford University Press. 116–130.

<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198777854.013.9>

Björkvist, Jeanette. 2016. ”Pelkosi ei ole objektiivisesti perusteltua” *Long Play* 43. Helsinki: Long Play.

Bodström, Erna. 2017. Ansioton maahanmuuttaja ja Suomen turvapaikkakäytännöt. *Tiede & Edistys* 42:3, 227–234.

Broecker, Hannah ja Westermeier, Carola. 2019. Securitization as Hegemony : Beyond State and International System. Teoksessa Regina Kreide ja Andreas Langenohl (toim.)

*Conceptualizing Power in Dynamics of Securitization*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. DOI: [10.5771/9783845293547-91](https://doi.org/10.5771/9783845293547-91). 91 – 134.

Buzan, Barry. 1991. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Pub.

Buzan, Barry, Wæver, Ole ja de Wilde Jaap. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Pub.

Ceyhan, Ayse ja Tsoukala, Anastassia. 2002. The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies. *Alternatives 27*: Special Issue, 21–39. <https://doi.org/10.1177%2F03043754020270S103>

Chouliaraki, Lilie ja Zaborowski Rafal. Voice and Community in the 2015 Refugee Crisis: A Content Analysis of News Coverage in Eight European Countries. *International Communication Gazette 79*: 6–7, 613–35. <https://doi.org/10.1177/1748048517727173>

Fairclough, Norman. 2004. *Analysing Discourse : Textual Analysis for Social Research*. London: Taylor & Francis.

Förbom, Jussi. 2014. *Väki, valta ja virasto : Maahanmuuttovirasto ja suomalainen turvapaikkapolitiikka*. Helsinki: Into Kustannus

Glynos, Jason ja Howarth, David. 2007. *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory*. London, New York: Routledge

Hammerstadt, Anne. 2014. The Securitization of Forced Migration. Teoksessa Elena Fiddian-Qasmiyeh, Gil Loecher, Katy Long ja Nando Sigona (toim.) *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199652433.001.0001

Holmes, Seth M. ja Castañeda, Heide. 2016. Representing the “European refugee crisis” in Germany and beyond: Deservingness and difference, life and death. *American Ethnologist 43*: 12–24. <https://doi.org/10.1111/amet.12259>



- Horsti, Karina. 2005. *Vierauden rajat – Monikulttuurisuus ja turvapaikanhakijat journalismissa*. Väitöskirja, Tampereen yliopisto. <http://urn.fi/urn:isbn:951-44-6423-0>
- Horsti, Karina. 2012. Humanitarian discourse legitimating migration control: FRONTEX public communication. Teoksessa Ruth Wodak, Renee Schroeder ja Michi Messer (toim.), *Migrations: Interdisciplinary Perspectives*. Wien: Springer-Verlag, 297–308.
- Horsti, Karina. 2016. Visibility without voice : Media witnessing irregular migrants in BBC online news journalism. *African Journalism Studies* 37:1, 1–20. <https://doi.org/10.1080/23743670.2015.1084585>
- Howarth, David. 2015. Introduction : Discourse, Hegemony and Populism: Ernesto Laclau’s Political Theory. Teoksessa David Howarth (toim.) *Ernesto Laclau*. London, New York: Routledge. 1–20.
- Huysmans, Jef. 2006a. *The Politics of Insecurity : Fear, migration and asylum in the EU*. The New International Relations. London: Routledge.
- Huysmans, Jef. 2006b. Agency and the politics of protection: implications for security studies. Teoksessa Jef Huysmans, Andrew Dobson ja Raia Prokhovnik (toim.), *The Politics of Protection – Sites of insecurity and political agency*. London: Routledge, 1–18.
- Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi ja Suoninen Eero. 2016. *Diskurssianalyysi : teorian, peruskäsitteet ja käyttö*. Tampere: Vastapaino
- Jørgensen, Marianne ja Phillips, Louise J. 2002. Laclau and Mouffe’s Discourse Theory. Teoksessa Marianne Jørgensen ja Louise J. Phillips (toim.), *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: SAGE Publications Ltd, 1–20. <https://dx.doi.org/10.4135/9781849208871>.
- Kang, Yoo Duk. 2020. Refugee Crisis in Europe: Determinants of Asylum Seeking in European Countries from 2008–2014. *Journal of European Integration* 2020-01-21, 1–16. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1718673>.

- Keskinen, Suvi. 2009. Pelkkiä ongelmia? Maahanmuutto poliittisen keskustelun kohteena. Teoksessa Suvi Keskinen, Anna Rastas ja Salla Tuori (toim.), *En ole rasisti, mutta...* Tampere: Vastapaino, 33–47.
- Kirkwood, Steve. 2017. The Humanisation of Refugees: A discourse analysis of UK Parliamentary Debates on the European Refugee 'Crisis'. *Journal of Community and Applied Social Psychology* 27, 115–125.
- Käyhty, Aila. 1990. Turvapaikan hakijat ovat vasta löytämässä Suomen Lappeenrannasta tulossa pakolaisten merkittävä välietappi. Helsingin Sanomat. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002963070.html>. Viitattu 13.10.2020.
- Könönen, Jukka. 2014. *Tilapäinen elämä, joustava työ : Rajat maahanmuuton ja työvoiman prekarisaation mekanismina*. Väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto.
- Könönen, Jukka. 2018. Border Struggles within the State: Administrative Bordering of Non-Citizens in Finland. *Nordic Journal of Migration Research* 143–150. DOI: 10.2478/njmr-2018-0018
- Laclau, Ernesto ja Mouffe Chantal. 2001. *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. 2. painos. London: Verso.
- Lee, Everett. 1966. A Theory of Migration. *Demography* 3:1, 1966, 47–57. DOI: 10.2307/2060063
- Leitzinger, Antero. 2010. *Mansikkamaan vartijat : muistelmia ulkomaalaishallinnosta eri vuosikymmeniltä*. Helsinki: Maahanmuuttovirasto.
- Lepola, Outi. 2018. Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina : Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 33:2018. 1–13.
- Lähdesmäki, Kirsi. 2003. *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen : Tutkimus tehokkuuseriaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulostavasta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Väitöskirja, Vaasan yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:952-476-004-5>.

- Löytty, Olli. 2005. Toiseus. Teoksessa Anna Rastas, Laura Huttunen ja Olli Löytty (toim.), *Suomalainen vieraskirja : kuinka käsitellä monikulttuurisuutta*. Tampere: Vastapaino, 161–189.
- Martikainen, Tuomas. 2009. Eettisiä kysymyksiä maahanmuuttotutkimuksessa. *Elore* 16:2 2009, 1–9. <https://doi.org/10.30666/elore.78813>.
- Mäntymaa, Jaakko. 2018. *Uhkakuvien uutisvuosi: Euroopan pakolaiskriisin ja Suomen talouskriisin uutisointi Helsingin Sanomissa vuonna 2015*. Pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:jyu-201806293430>
- Nieminen, Suvi. 2011. *Kuulumisen politiikkaa : Maahanmuuttajasairaanhoitajat, ammattikuntaan sisäänpääsy ja toimijuuden ehdot*. Väitöskirja, Tampereen yliopisto.
- Näre, Lena. 2018. Rajat, siirtolaisuus ja epävirallinen muuttoliike. *Sosiologia* 4:2018, 327–333.
- Owal Group. 2019. *Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys*. Viitattu 12.7.2019.
- Palander, Jaana ja Pellander, Saara. 2019. Mobility and the Security Paradigm: How Immigration Became Securitized in Finnish Law and Policy. *Journal of Finnish Studies*, 22 (1&2), 173–193
- Palonen, Emilia. 2008. Ernesto Laclau ja Chantal Mouffe. Diskurssiteoriaa ja radikaalia demokratiaa. Teoksessa Kia Lindroos ja Suvi Soininen (toim.) *Politiikan nykysteoreetikkoja*. Helsinki: Gaudeamus. 209–234.
- Palonen, Emilia. 2020. Loppumaton kamppailu : Laclaun anti-essentialistinen tulkinta identiteeteistä ja demokratiasta. *Politiikka* 62:2, 173–179. <https://doi.org/10.37452/politiikka.96983>
- Palonen, Emilia ja Tilli, Jouni. 2020. Ernesto Laclau: Universalismi, partikularismi ja kysymys identiteetistä. *Politiikka* 62:2, 179–189. <https://doi.org/10.37452/politiikka.96033>
- Parsons, Graig. 2010. Constructivism and Interpretative Theory. Teoksessa David Marsh ja Gerry Stoker (toim.), *Theory and Methods in Political Science*. London: Palgrave Macmillan, 80–98.

- Perrechoud, Richard ja Redpath-Cross, Jillyanne. 2011. *Glossary on Migration : 2nd edition*. Geneva: International Organization for Migration.
- Prokkola, Eeva-Kaisa. 2018. Rajan turvallistaminen ja poikkeustilan arjen geopolitiikka : Tornion kaupunki maahantulon reittinä syksyllä 2015. *Alue Ja Ympäristö*, 47(1), 3–16. <https://doi.org/10.30663/ay.73006>
- Ruotsalainen, Maria ja Saresma, Tuija. 2017. Monikulttuurisuuskeskustelu Suvivirrestä maahanmuuttajamyyniin. Teoksessa Emilia Palonen ja Tuija Saresma (toim.), *Jätkät ja jytkyt – Perussuomalaiset ja populismin retoriikka*. Tampere: Vastapaino, 120–140.
- Saarikkomäki, Elsa, Oljakka, Nea, Vanto, Johanna, Pirjatanniemi, Elina, Lavapuro, Juha ja Alvesalo-Kuusi, Anne. 2018. Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015–2017. Pilottitutkimus 18–34-vuotiaita Irakin kansalaisia koskevista myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä. *Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2018*. Turku: Turun yliopisto
- Salumäki, Tiina. 2016. Valtakunnansyyttäjä: Katupartiot eivät kuulu Suomeen. Yle Uutiset 14.1.2016. <https://yle.fi/uutiset/3-8595162>. Viitattu 15.10.2020.
- Similä, Juha. 2018. Kansainvälinen suojelu. Teoksessa Kallio, Heikki, Kotkas, Toomas ja Palander, Jaana (toim.), *Ulkomaalaisoikeus*. Helsinki: Alma Talent, 281–355.
- Tiainen, Suvi. 2018. *Toiseus maahanmuuttodiskurssissa : Suomen maahanmuuttopolitiikka ja -keskustelu Suomessa vuonna 2015*. Pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto.
- Traynor, Ian ja Smith, Helena. 26.1.2016. EU border controls: Schengen scheme on the brink after Amsterdam talks. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/25/refugee-crisis-schengen-area-scheme-brink-amsterdam-talks>. Viitattu 24.3.2020.
- Vaughan-Williams, Nick. 2009. The Generalised bio-political border? Re-conceptualizing the Limits of Sovereign Power. *Review of International Studies* 2009:35, 729–749 <https://doi.org/10.1017/S0260210509990155>.

Vaughan-Williams, Nick. 2014. *Europe's Border Crisis : Biopolitical Security and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.

Välimäki, Matti. 2012. Maahanmuutto. Poliitiikan arka aihe. Teoksessa Ville Pernaa & Erkkä Railo (toim.), *Jytky – kevään 2011 eduskuntavaalien mediajulkisuus*. Turku: Kirja Aurora, Turun yliopisto, 264–294.

Välimäki, Matti. 2019. Kylmän sodan ajasta eurooppalaiseen päätöksentekoon : kansainvälistä suojelua hakevia ihmisiä koskeva politiikka ja lainsäädäntö 1973–2015. Teoksessa Eveliina Lyytinen (toim.), *Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa*. Turku: Siirtolaisuusinstituutti, 39–63.

Wodak, Ruth. 2017. “Strangers in Europe”: A discourse-historical approach to the legitimation of immigration control 2015/2016. Teoksessa Sumin Zhao, Emilia Djonov, Anders Björkvall ja Morten Boeriis (toim.), *Advancing Multimodal and Critical Discourse Studies – Interdisciplinary Research Inspired by Theo Van Leeuwen's Social Semiotics*. New York: Routledge, 31–49. <https://doi-org.libproxy.helsinki.fi/10.4324/9781315521015>

## Liite

Maahanmuuttoviraston sähköpostitse lähettämä tilasto uusintahakemusten määrästä vuonna 2018.

		Uusintahakemus
2018	1	1,775
	2	280
	3	38
	4	7
	5	2
	Järjestysnumero ei tiedossa	37
	<b>Yhteensä</b>	<b>2,139</b>
<b>Yhteensä</b>		<b>2,139</b>