



Matti Välimäki

Viranomaiset ja ulkomaalaisten näkeminen turvallisuuskysymyksenä Suomessa 1800-luvulta 2000-luvulle

ABSTRAKTI / ABSTRACT

Ulkomaalaisia on käsitelty Suomessa turvallisuuskysymyksenä usean vuosisadan ajan. Tässä katsausartikkelissa tarkastellaan, millä eri tavoilla suomalaiset viranomaiset ovat nähneet ulkomaalaiset uhkana 1800-luvulta 2000-luvulle ulottuvana aikana ja minkälaiseen viranomaistoimintaan tämä on johtanut. Päähuomio keskittyy turvallisuuspoliisiin, eli Etsivän keskuspoliisiin (1919–1937), Valtiollisen poliisin (1938–1948) ja Suojelupoliisin (1949–) toimintaan, ulkomaalaisvalvonnan kehitykseen ja kolmeen turvallistamiseen, eli ulkomaalaisiin liitettyjen uhkakuvien toistuvaan aihealueeseen: poliittisiin uhkakuviin, tautien leviämisen uhkakuviin ja rikollisuuden uhkakuviin. Katsausartikkelissa hyödynnetään pääasiassa aiempaa tutkimusta ja jonkin verran turvallisuuspoliisin tuottamaa alkuperäisaineistoa. Viranomaiset ovat nostaneet uhkakuvia esille erityisesti Suomen sisäisten ja lähialueiden konfliktien ja sotien yhteydessä, mutta myös rauhan aikana. Uhkakuvat ovat kohdistuneet Suomen itsenäistymisestä lähtien etenkin venäläisiin ja neuvostoliittolaisiin sekä 1970-luvulta lähtien islaminuskoiisiin ihmisiin. Ulkomaalaisten käsittely uhkakuvien kautta tuottaa institutionaalista epäluuloa, joka kanavoituu yleisiin puhe- ja ajattelutapoihin ja tätä kautta politiikkaan, lainsäädäntöön ja viranomaistoimintaan. Uhkakuvien korostamisella on oikeutettu pakkokeinojen käyttöä sekä ulkomaalaisten eriarvoista kohtelua subteessa Suomen kansalaisiin. Se on myös edistänyt ihmisten jakoa kahteen eriarvoiseen ryhmään – luotettaviin suomalaisiin ja epäluotettaviin ulkomaalaisiin.

Foreigners have been treated as a security issue in Finland for several centuries. This review article examines the different ways in which the Finnish authorities have seen foreigners as a threat during the period from the 19th century to the 21st century, and what kind of official action this has led to. The main focus is on the activities of the national security police organizations, i.e., Etsivä keskuspoliisi (1919–1937), Valtiollinen poliisi (1938–1948), and Suojelupoliisi (1949–), the development of foreigner surveillance and three themes of securitisation, i.e., the recurring threat images associated with foreigners: political threat images, disease transmission threat images, and crime threat images. The review article draws mainly on previous research and on some primary material produced by the security police. Threats have

been highlighted by the authorities, particularly in the context of conflicts and wars within Finland and in the neighbouring regions, but also in peacetime. Since Finland's independence, these threat images have been focusing in particular at Russians and Soviets and, since the 1970s, at people of Islamic faith. Depicting foreigners' presence through threat images generates institutional suspicion, which is channelled into wide-spread ways of speaking and thinking and, through this, into politics, legislation, and official action. The emphasis on threatening images has justified the use of coercive measures and the unequal treatment of foreigners in relation to Finnish citizens. It has also contributed to dividing people into two unequal groups, i.e., trustworthy Finns and untrustworthy foreigners.

Ulkomaalaiset, maahanmuutto, turvallisuus, viranomaiset, turvallistaminen

Matti Välimäki, Helsingin yliopisto, matti.t.valimaki@helsinki.fi

Johdanto

(...) suojelupoliisi voi lausuntoja ja tietoja antaessaan käytännössä vaikuttaa ratkaisevasti päätöksentekoon (...) Vuusumia sekä oleskelu- ja työlupaa koskevien säännösten päätavoitteena on mahdollistaa etukäteinen viranomaisvalvonta. (...) Ulkomaalaisasioissa viranomaisilla on laaja barkintavalta. Sovellettavat säännökset sallivat viranomaisille tietyn vapauden julkisen edun toteuttamiseksi. Kysymys on etukäteen tapahtuvasta hakijan käyttäytymisen tai ominaisuuksien arvioimisesta.¹

– *Suojelupoliisin lupakäytäntöjä koskeva ohje (19.1.1987)*

Tänä päivänä poliittisessa keskustelussa tarkastellaan Suomessa olevia ulkomaalaisia uhkakuvien kautta esimerkiksi keskustelussa venäläisten kiinteistökaupoista ja katurikollisuudesta, jossa on mukana maahan muuttaneiden jälkeläisiä.² Tällä on pitkät juuret. Tässä katsausartikkelissa osoitan, miten viranomaiset ovat käsitelleet ulkomaalaisia turvallisuuskysymyksenä Suomessa 1800-luvulta 2000-luvulle kysymällä: Millä eri tavoilla suomalaiset viranomaiset ovat nähneet ulkomaalaiset – eli muut kuin Suomen kansalaiset – uhkana? Minkälaiseen viranomaistoimintaan tämä on johtanut? Erityistä huomiota kiinnitän turvallisuuspoliisin, eli Etsivän keskuspoliisin (1919–1937, EK), Valtiollisen poliisin (1938–1948, Valpo) ja Suojelupoliisin (1949–, Supo) rooliin ja toimintaan. Käsitelen ulkomaalaisvalvonnan kehitystä ja erityisesti kolmea turvallistamisen³, eli ulkomaalaisten turvallisuuskysymyksenä näkemisen aihetta, jotka toistuvat vuosikymmenestä toiseen: poliittisia uhkakuvia, tautien leviämisen uhkakuvia ja rikollisuuden uhkakuvia. Sivuan myös muita turvallistamisen teemoja. Hyödynnän pääasiassa aiempaa tutkimusta ja rajallista määrää turvallisuuspoliisin tuottamaa alkuperäisaineistoa (muistioita, katsauksia, ilmoituksia ja ohjeita), joka koskee etenkin Supon roolia ja näkemyksiä 1950-luvun lopulta 1990-luvun alkuun.⁴ Tuon esille kunkin uhkakuvatyyppin kohdalla esimerkkejä eri ajanjaksoilta. Tarkastelun pääpaino on 1900-luvussa, josta on suurin määrä teemaan liittyvää arkistopohjaista tutkimusta, mutta esimerkkejä on jonkin verran myös 1800- ja 2000-luvuilta.

Tämän katsausartikkelin tavoitteena on avata uusia tutkimusväyliä, joissa voitaisiin myös yhdistää eri ajanjaksojen samankaltaisten turvallistamisen ilmiöiden tarkastelua. Artikkelin viitteistä voi havaita, että ulkomaalaisten näkemistä uhkina on Suomessa tutkittu pääasiassa osana huomattavasti laajempia teemoja käsitteleviä tutkimuksia. Lisäksi tavallisesti on tarkasteltu vain tiettyä rajattua ajanjaksoa. Turvallisuuspoliisin ja muiden viranomaisten ulkomaalaisvalvonnan käytännön toteutusta ei ole selvitetty tyhjentävästi. Yhtenä haasteena varsinkin 1900-luvun jälkipuoliskon osalta on lähdeaineiston saatavuus. Tutkimusluvut, aineiston puuttuminen ja arkaluonteisuus sekä tietosuojakysymykset tekevät tutkimuksesta vaikeaa. Toisaalta 1800-luvun ja 1900-luvun alun osalta viranomaislähteiden haasteena on pirstaleisuus ja valvonnan jakautuminen vaihtelevin vastuin eri viranomaisille. Katsauksen tavoitteena on myös tuoda 2000-luvun yhteiskuntatieteellistä, erityisesti kriminologista turvallisuuskysymysten ja vähemmistöjä eriarvoiseen asemaan asettavien käytäntöjen sekä rajojen tutkimusta osaksi Suomen ulkomaalaisia koskevan historian tarkastelua.

Tämä katsausartikkeli osoittaa uhkakuvien monimuotoisuuden sekä turvallistamisen jatkuvuuksia ja painotuseroja eri aikoina ja eri ulkomaalaisryhmien välillä. Lisäksi tuon esille, miten nämä viranomaisten valinnat kytkeytyvät paitsi ajankohtaisiin ulkopoliittikan kysymyksiin ja ”viholliskuviin”, niin myös kansallisen itseymmärryksen merkitykseen uhkakuvien muotoutumisessa. Pidemmän aikavälin tarkastelun kautta osoitan, miten on kyse jatkuvuuksista viranomaisten tavoissa käsitellä yhteisön ulkopuolisiksi määriteltäviä tai normien rikkojina esitettyjä ihmisiä ja ihmisryhmiä. Usein tämä on tehty korostamalla pakkotoimien ja rangaistusten tarpeellisuutta vetoamalla yleensä tarkemmin määrittelemättömään ”julkiseen etuun” – kuten artikkelin aloittaneessa Supon ohjeessa – tai ”yleiseen turvallisuuteen” tai ”valtiolliseen turvallisuuteen”.⁵ Lisäksi katsaus tuo esille, miten vuosikymmenestä toiseen turvallisuusuhkien painottaminen on johtanut konkreettisiin toimiin tai vaatimuksiin toimista, joilla muiden kuin maan kansalaisten tuloa Suomeen ja Suomessa elämistä on kontrolloitu ja rajoitettu.

Ulkomaalaisten turvallistamisen kysymykset ovat muuttuneet Suomessa yleisen lainsäädännöllisen sekä sisä- ja ulkopoliittisen kehityksen mukana. Venäjän vallan aikana imperiumin turvallisuushuolet johtivat osaltaan ulkomaalaisvalvonnan tehostamiseen. Itsenäisyyden alkuaikana ja sota-aikana osaa maassa asuvista ulkomaalaisista pidettiin sotatoimia tai jopa valtion tulevaisuutta uhkaavina. Kylmän sodan Suomessa ulkomaalaisten valvontaa jatkettiin ja etenkin Neuvostoliitosta tulevat ihmiset nähtiin mahdollisina turvallisuusuhkina. Euroopan integraation asettamat puitteet ovat nostaneet muun muassa rajakysymyksiä ja yleiseurooppalaisia muuttajien turvallistamisen aiheita suomalaisen keskusteluun. Toimintaympäristön muutosten lisäksi Suomessa asuvien ulkomaalaisten määrä on lisääntynyt 1980-luvun lopulta lähtien. Lisäksi muuttajien lähtömaat ovat moninaistuneet ja painopiste on muuttunut. 1900-luvun alkupuolella Suomeen muuttajat tulivat enemmän lähialueilta ja vuosisadan loppua kohti yhä useammin Euroopan ulkopuolelta. Toisaalta myös 1910-luvulta 1940-luvulle Suomi oli suurten ihmismäärien muuton kohdealue, kun erityisesti sodat ja yhteiskunnalliset mullistukset lähialueilla pakottivat ihmisiä liikkeelle.⁶

Keskittymällä turvallisuuspoliisin ulkomaalaisia koskevaan toimintaan voidaan tarkastella toimeenpanovallan keskeisten tahojen tapoja ymmärtää ulkomaalaiset turvallisuuden kautta. Turvallisuuspoliisi on usein tehnyt ulkomaalaisasioissa yhteistyötä ulkomaalais- ja rajavalvontaviranomaisten sekä tavallisen poliisin kanssa. Myös armeija on ollut Suomessa muiden Euroopan maiden tapaan mukana esimerkiksi maassa olevien ulkomaalaisten valvonnassa ja kontrolloinnissa ensimmäisen ja toisen maailmansodan aikana. Suomen itsenäistymisen jälkeen raja- ja ulkomaalaisvalvontaa lisättiin ja luotiin viranomaiskoneisto tätä varten.⁷ Siviiliviranomaisten resurssit eivät ole riittäneet sotien oloissa henkilömäärien ja valvonnan vaatimusten lisääntyessä

ulkomaalaisten kontrollointiin, vaan yleensä on pyydetty armeijalta virka-apua esimerkiksi internointi- ja keskitysleirien perustamiseen. Kuten tässä artikkelissa osoitan, turvallistaminen ei kuitenkaan aina tapahdu poikkeuksellisen tai jollain lailla yhtäkkisen toiminnan kautta, vaan se voi olla myös jatkuvaa ja rakenteelliseksi eli osaksi yleisiä toimintatapoja muuttunutta.⁸ Yksi esimerkki tästä ovat muiden kuin Suomen kansalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua koskevat viranomaisprosessit. Ennen 1900-lukua ulkomaalaisten valvonta oli Suomessa enemmän poikkeusoloissa tapahtunutta.⁹

Ulkomaalaisen turvallisuuskysymyksenä näkemisen taustalla voidaan nähdä ajatukset niin sanotun kansallisen turvallisuuden varmistamisesta ja väestön kontrolloinnin tarpeesta. Ihmisten välisten suhteiden ja valta-asetelmien kannalta tarkasteltuna turvallistaminen on keino, jolla perustellaan ihmisten asettamista eriarvoiseen asemaan ja tehdään eroa kansalliseen yhteisöön kuuluviksi esitettyjen – usein valtion kansalaisten – ja muiden välillä. Näiden muiden esittämisellä turvallisuutta uhkaavana voidaan perustella heidän viranomaisvalvontaansa ja pakkokeinojen käyttöä. Valtiot voivat myös luoda oikeudenkäytön poikkeuksia, jotka koskevat marginaalissa olevia ihmisryhmiä, kuten maahanmuuttajia.¹⁰ Muun muassa ulkomaalaisten maastapoistamista käsittelevissä tutkimuksissa on 2000-luvulla nostettu esille tiettyjen ulkomaalaisten ryhmien, kuten Yhdysvalloissa latinalaisamerikkalaistaustaisten, esittäminen yhteiskunnallisessa keskustelussa väkivaltaisina, rikollisuuteen yhdistettyinä ja poliittisesti epälojaleina.¹¹ Käytännössä joidenkin henkilöiden ja ryhmien tulkitseminen uhkiksi ”yhteisön turvallisuudelle” on eri aikoina mahdollistanut pakkokeinot, kuten näiden ryhmien sulkemisen yhteisön ulkopuolelle esimerkiksi leireille tai vankilaan – tai lähettämisen maan rajojen ulkopuolelle. Yhteisön ulkopuolisiksi tai marginaalisiksi ajateltuihin, kuten ulkomaalaisiin ja vähemmistöihin, vaikuttaa olevan muita luontevampaa kohdistaa tällaisia henkilökohtaista vapautta rajoittavia toimenpiteitä.¹²

78

Kansallisvaltioita rakennettiin lainsäädäntöön ja hallintoon perustuvina kokonaisuuksina 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa. Niissä tehtiin aiempaa selvemmin eroa kansalaisten ja muiden välillä esimerkiksi oikeuksia ja velvollisuuksia määrittämällä ja niitä valvomalla.¹³ Kansallisvaltioajattelun tavoitteena on sisäisesti mahdollisimman homogeeninen ja ulkoisesti rajattu poliittinen, lainsäädännöllinen, kulttuurinen ja taloudellinen yksikkö.¹⁴ Kansallisvaltioiden rakentamiselle ja ylläpitämiselle ovat tyypillisiä homogeenisuuden vaaliminen ja toisaalta kansallisvaltioon kuulumattomien määrittely lainsäädännön, viranomaistoiminnan ja erilaisten laajalle levinneiden kansallista yhteisöllisyyttä ja jatkuvuutta korostavien ajattelu- ja puhetapojen kautta.¹⁵ Kansallisvaltion tai niin sanotun kansallisen yhteisön ulkopuolisiksi nähtyjen kuvaaminen uhkien kautta voi myös perustua tai luoda edellytyksiä rasismille ja kriittisessä yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa rodullistamiseksi kutsutuille käytänteille ja ajattelutavoille.¹⁶ Juutalaisten ja romanien kohtelu 1600-luvulta 1800-luvulle Suomen kuuluessa Ruotsiin ja Venäjään on esimerkki siitä, miten lainsäädännössä, poliittisessa keskustelussa ja viranomaistoiminnassa on kohdeltu yhteisön ulkopuolisiksi määriteltyjä rasisestisesti, niin että on voitu perustella näiden ryhmien maahan pääsyn estämistä, maasta karkottamista tai kansalaisille kuuluvien oikeuksien puuttumista.¹⁷

Ulkomaalaiset on Suomessa toistuvasti asetettu symbolisten ja lainsäädännöllisten turvaverkkojen tai viranomaisten suojelun ulkopuolelle. Turvallisuuspoliisi on usein käsittänyt heidät turvallisuuden antiteesinä, eli turvattomuutta ”kansalliselle yhteisölle” tai ”kansalliselle turvallisuudelle” aiheuttavina. Viranomaiset ovat korostaneet tätä asetelmaa sota-aikoina, mutta se on näkynyt myös rauhan aikana rutiinivalvontana, jonka keinoina turvallisuuspoliisilla – yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa – ovat olleet maahantulon, kansalaisuuden, viisumien, turvapaikanhakijoiden ja rajavalvonnan kontrolli. Ulkomaalaisiin kohdistuva lainsäädäntö ja viranomaistoiminta kertovat siitä, mitkä asiat on nähty suomalaisen yhteiskunnan kannalta uhkaavina sekä siitä, millä perusteilla muut kuin

maan kansalaiset voidaan asettaa samanarvoiseen tai eriarvoiseen asemaan.¹⁸ Turvallistamalla on perusteltu sekä maahanmuutto-, että ulkomaalaispolitiikkaa, eli sitä millä perusteilla Suomeen tuloa säädelään ja mitä oikeuksia ja velvollisuuksia ulkomaalaisilla on Suomessa asuessaan.¹⁹

Seuraavaksi käyn läpi ulkomaalaisia koskevan säädöserustan kehitystä sekä turvallisuuspoliisin ja muiden viranomaisten tehtäviä ulkomaalaisvalvonnassa. Sen jälkeen tarkastelen eri uhkakuvatyyppejä nostamalla esimerkkejä eri ajanjaksoilta. Artikkelin lopuksi erittelen viranomaisten institutionaalisen epäluulon jatkuvuuksia ja vaikutuksia.

Ulkomaalaisten valvonnan kehitys

Suomen ensimmäinen ulkomaalaislaki tuli voimaan 1.4.1984. Ulkomaalaisia koskeva viranomaistoiminta perustui tätä ennen pääosin ulkomaalaisasetuksiin ja kansalaisuutta koskeviin lakeihin. Asetuspohja antoi laajat toimintavaltuudet ja tulkintamahdollisuudet viranomaisille. Myös ulkomaalaisasetusten sanamuotoihin sisältyi väljyyttä, joka lisäsi viranomaisten valtaa.²⁰ Ulkomaalaisten maasta poistaminen oli 1980-luvulle asti mahdollista oleskeluluvan tai muun tarvittavan luvan puuttumisen, toimeentulon hankkimisen tapojen, vakaviin rikoksiin syyllistymisen, tiedustelutoiminnan ja Suomen suhteita toiseen valtioon vaarantavan toiminnan lisäksi myös ”erityisestä syystä”. Viimeinen sanamuoto jätti tulkintavapautta ulkomaalaisviranomaisille ja turvallisuuspoliisille maasta poistamispäätöksissä. Ennen vuonna 1984 voimaan tullutta ulkomaalaislakia ulkomaalaisia koskevien päätösten perusteluilla ei ollut vakiintuneita standardeja ja usein päätökset perusteltiin hyvin lyhyesti. Ulkomaalaisten oikeusasemaa heikensi vielä entisestään se, että he eivät ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta kuuluneet kaikkien perusoikeuksien piiriin. Vuoden 1919 hallitusmuodossa, joka oli voimassa vuoteen 2000 asti, ulkomaalaisten pääsyä julkisiin virkoihin sekä esimerkiksi uskonnonvapauden ja ilmaisunvapauden piiriin rajoitettiin huomattavasti. Lisäksi vuoden 1991 toiseen ulkomaalaislakiin asti ulkomaalaisten oikeus valittaa heitä koskevista viranomaispäätöksistä oli Suomen kansalaisiin verrattuna puutteellinen.²¹

Matkustajien valvonta ja perustietojen, kuten asumispaikan ja kansalaisuustiedon kerääminen, kuuluivat 1800-luvulla paikallispoliisin tehtäviin. Poliisin tuli tehdä saapuneista ulkomaalaisista päivittäin ilmoitukset senaatin kansliatoimituskunnalle. Maahan saapuneiden ulkomaalaisten lukumäärät olivat kuitenkin Venäjän vallan alussa huomattavan pieniä. Esimerkiksi Turkuun saapui 1820-luvun lopulla vuosittain muutamia satoja ulkomaalaisia.²² Vuoden 1862 passiasetuksen mukaan ulkomaalaisilla tuli olla passi tai matkustusasiakirja Suomeen tullessa ja suuriruhtinaskunnasta poistuttaessa. Lisäksi ulkomaalainen tarvitsi Venäjän viranomaisten myöntämän maahantuloluvan eli viisumin. Poliisiviranomaiset huolehtivat raja-asemilla asiakirjojen tarkistamisesta. Myös maasta poistumista varten tuli saada leima kuvernööriltä tai poliisilta siitä, ettei mikään estänyt lähtöä. Vaikka rajavalvonta ei vielä ollut kehittynyt yhtä järjestelmälliseksi kuin 1900-luvulla, matkustaja- ja maahantulo liikenteen valvonnan myötä syntyi viranomaisille myös rekisteri ulkomaalaisista, jotka olivat pyrkineet Suomeen, päässeet Suomeen ja poistuneet ulkomaille. Valvontaa vahvistivat passiasetuksen säädökset, jotka määräsivät ulkomaalaisen ilmoittautumaan asuinpaikkakunnan viranomaisille ja velvoittivat ulkomaan kansalaisten majoittajia esittämään poliisille näiden ”ololiput” tai matkustusasiakirjat. Samanlaiset määräykset koskien matkustusasiakirjoja, maahantuloa ja maasta lähtemistä olivat myös itsenäisen Suomen ensimmäisessä ulkomaalaisasetuksessa, joka tuli voimaan vuonna 1919.²³

Ensimmäisen maailmansodan aikana ja heti sen jälkeen rajavalvonta ja matkustusasiakirjojen tarkastaminen sekä ulkomaalaisten valvonta lisääntyivät eri Euroopan maissa.²⁴ Venäläiset pyrkivät vastaamaan Saksan mahdolliseen maihinnousuun muun muassa perustamalla vuonna 1915 Suomen

länsirajalle Suomenmaalaisen Rajavartioston, jossa oli venäläinen henkilöstö. Se teki rajatarkastuksia ja pyrki estämään salakuljetusta ja tiedustelutoimintaa. Passikontrollia oli laajennettu jo edeltävinä vuosina.²⁵ Itsenäistyneessä Suomessa rajavalvontaa vahvistettiin ja alettiin muun muassa suorittamaan matkustusasiakirjojen valvontaa aiempaa tarkemmin. Kesästä 1918 lähtien kaikki matkustamaan haluavat tarvitsivat poliisiviranomaisen matkatodistuksen. Venäjän kansalaisten ja ylipäättään ulkomaalaisten valvonta tuli senaatin määräyksellä ensin yleisesikunnan III:n osaston tehtäväksi, joka oli vastuussa tiedustelusta. Se myös arvioi viisumi- ja maahantulohakemuksia selvittääkseen hakijoiden ”luotettavuuden” ja maahantulon suotavuuden.²⁶

Elokuussa 1919 ulkomaalaisvalvonta ja lausuntojen antaminen keskitettiin sisäasiainministeriön alaisuuteen perustetulle EK:lle, joka oli vastuussa ”poliittisesta tiedustelusta”. Venäjän kansalaiset tarvitsivat vuoden 1919 alusta asti maaherran luvan liikkumiseen maassa. Maaherrojen piti pyytää lausunto oleskelulupiin EK:lta. Myös kansalaisuushakemuksiin vaadittiin lausunto EK:lta. Esimerkiksi vuonna 1921 EK käsitteli yli 10 000 ulkomaalaisen maahantuloanomusta ja yli 400 kansalaisuusanomusta. Vuonna 1924 EK antoi lausunnon yli 6 700 ulkomaalaisen maahantuloanomukseen, joista 87 se vastusti. Tästä huolimatta ulkoasiainministeriö hyväksyi osan näistä hakemuksista. EK:n vastustamat tapaukset olivat useimmiten venäläisiä, joita epäiltiin kommunisteiksi. 1920-luvun puolivälissä EK sai tehtäväkseen ulkomaalaisten valvonnan, passintarkastuksen ja myös aiempaa lausunnon antamista laajemman roolin ulkomaalaisia koskevassa lupahallinnossa. Vuoteen 1926 mennessä EK:lle oli kertynyt jo yli 300 000 yksittäistä korttia sisältävä kortisto, johon viitattiin muun muassa termeillä ”ulkomaalaisia koskeva poliittinen kortisto” ja ”ulkolaiskontrollikortisto”.²⁷

T.M. Kivimäen hallitus lisäsi maahanpääsyn esteitä vuoden 1933 ulkomaalaisasetuksella. Rajakäännytykset määrättiin mahdolliseksi epäsuotavien toimeentulon hankkimisen tapojen ja rikollisen taustan lisäksi, mikäli rajaviranomainen arvioi kyseessä olevan ”valtion turvallisuuden kannalta vaarallinen henkilö”. Viimeistä mainintaa ei ollut aiemmissä ulkomaalaisasetuksissa. Viranomaisten oli mahdollista vedota ”valtion turvallisuuteen tai muuhun siihen verrattavaan syyhyn” myös perustellessaan maassa olevan ulkomaalaisen karkottamista. ”Valtion turvallisuuden” tai ”muun siihen verrattavan syyn” käsitteitä ei määritelty asetuksessa. Myös maaherroilla oli oikeus määrätä laillisesti maassa oleskelevia ulkomaalaisia poistumaan maasta samanlaisin perustein. Vuoden 1938 ulkomaalaisasetuksessa maahanpääsyn estämisen perusteeksi lisättiin myös ”valtiolle tai yhteiskunnalle vahingollisen kiihoituksen” ehkäiseminen. Nämä lisäykset kuvasivat 1930-luvun tiukentunutta turvallisuuspoliittista ilmapiiriä sekä pyrkimystä valvoa ja määrällisesti rajoittaa itärajan yli tulevia ihmisiä. ”Valtion turvallisuuteen” nojaava peruste säilytti asemansa myös sotien jälkeisissä ulkomaalaisasetuksissa ja -laeissa.²⁸

EK:n vuoden 1937 muistiossa, joka ilmeisesti toimi myös opetusmateriaalina, todettiin että ”passintarkastuksessa etsivän keskuspoliisin on valvottava, ettei valtakuntaan päästetä maahantulokiellon saaneita, ”tunnettuja rikollisia, kerjäläisiä ja niihin verrattavia maankiertäjiä, ’globetrottereita’”, ”puoskareita, kaukonäköjä” tai ”passittomia eikä salamatkustajina tulleita”. Maassa olevien ulkomaalaisten valvonnan todettiin käsittävän eri ryhmiä, kuten ”valtakunnan turvallisuutta vaarantavat”, eli ”eri valtiollisten puolueitten kiihottajat ja asiamiehet sekä erityisesti vakoilusta epäillyt”. Lisäksi oli tarkkailtava yhdessä paikallispoliisin kanssa ”muita ’epäsuotavia’ ulkomaalaisia”, joihin luettiin muun muassa ”puoskareita, povareita” sekä mahdollisesti väärillä henkilöllisyyksillä liikkeellä olleita.²⁹ Vuoden 1938 ulkomaalaisasetuksessa Valpo – joka aloitti samana vuonna EK:n seuraajana – määrättiin passintarkastajaksi. Oleskelulupien lausunnonantajan roolissa se jatkoi yhdessä ulkoasiainministeriön kanssa.³⁰



Kuva 1. Näkymä Suojelupoliisin sisäpihalle Helsingissä Ratakatu 12:ssa vuonna 1957. Museovirasto. Journalistinen kuva-arkisto. UA Saarisen kokoelma. Kuvaaja: UA Saarinen.

Vaikka vasemmiston ja kommunistien valvonta oli tärkein prioriteetti Supolle toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä myös ”ulkomaalaisten erityisvalvonta” kuului sen tehtäviin. Sen piti pyrkiä saamaan perustiedot kaikista maahan tulevista ja maassa olevista ulkomaalaisista. Tärkeän osan ulkomaalaisten etukäteisvalvontaa muodosti maahantulonanomusten ja viisumihakemusten tarkastus sekä Supon rooli passintarkastuksessa sekä kansalaisuushake-

muksia ja turvapaikanhakijoita koskevassa päätöksenteossa.³¹ 1950- ja 1960-luvuilla Supon ulkomaalaisten erityisvalvonta tavoitteli ennen muuta vastavakoilun estämistä. Siitä oli vastuussa valvontaosasto, jolle kuului itäblokin valtioiden kansalaisten seuraaminen. 1970-luvulla Supo alkoi painottaa valvonnassa terrorismin torjuntaa. Valtiovierailujen, kuten Jugoslavian Josip Broz Titon vuoden 1964 Suomen vierailun yhteydessä, lisättiin kyseisen maan kansalaisten Suomeen tulon ja Suomessa olemisen valvontaa.³² Myös tavallisilta kansalaisilta tuli ilmoituksia ”epäilyttävistä henkilöistä”. Esimerkiksi vuosina 1960–1963 kansalaisilta saatiin muutamia ilmoituksia muun muassa Suomessa kiertävää jugoslavalaista musiikkiyhtyettä koskevasta tiedusteluepäilyistä ja neuvostoliittolaisten insinöörien matkoista Suomessa. Supon – ja sen edeltäjien – etsivät tarkkailivat ja selvittivät asioita ilmoitetuista henkilöistä. Selvitykset eivät johtaneet ainakaan 1960-luvun alun tapauksissa pidemmälle meneviin toimenpiteisiin.³³ Ulkomaalaisten määrä oli 1990-luvulle asti sen verran pieni, että yksilökohtaista erityisvalvontaa oli mahdollisuus ainakin jossain määrin toteuttaa. Supon neljännesvuosikatsauksissa on kohta ”Ulkomaalaisten erityisvalvontatehtävät”, jossa esimerkiksi 1980-luvun puolesta välistä 1990-luvun alkuun todettiin kuitenkin lähes poikkeuksetta: ”Katsauskauden aikana ei ulkomaalaisten ole todettu syyllistyneen sellaiseen rikolliseen toimintaan, jolla olisi merkitystä valtion turvallisuuden kannalta.”³⁴

Vuonna 1949 perustettu sisäasiainministeriön Ulkomaalaistoimisto otti vastuun niin sanotusta yleisvalvonnasta, joka perustui pääasiassa maahantulo-, viisumi-, ja muiden ulkomaalaisten tekemien hakemusten ja ilmoitusten seurantaan ja kortistamiseen.³⁵ Ennen Suomeen tuloa viisumivelvollisten valtioiden kansalaisten tuli täyttää maahantulokortti, jonka passintarkastajat tai Suomen ulkomaanedustuksen viranomaiset lähettivät Ulkomaalaistoimistoon. Sen työntekijät lähettivät harkinnan jälkeen maahantulokortin mahdollisesti arvioitavaksi myös Supolle.³⁶ Turvallisuuspoliisi on vaihtanut tietoja ja tehnyt yhteistyötä muiden viranomaisten lisäksi myös majoitusliikkeiden kanssa osana ulkomaalaisten valvontaa. Ulkomaalaisen oli ainakin 1970-luvulla täytettävä Suomessa yöpyessään majoituskortti, jonka majoittaja lähetti paikallispoliisille, joka puolestaan lähetti sen edelleen Supon piiritoimistoon, pääosastolle tai Ulkomaalaistoimistoon. Kerättyä tietoa

täydennettiin tarvittaessa käyttäen epävirallisia tiedonhankintakanavia, eli niin sanottua kenttätyötä. Erityisesti Supo oli kiinnostunut ulkomaalaisten poliittisesta toiminnasta.³⁷ Valvontatehtävien hoito osoittautui ajan kuluessa kuitenkin Ulkomaalaistoimiston resursseihin nähden mahdottomaksi ja vuonna 1984 muun muassa ulkomaalaisten majoituskorttien kerääminen siirtyi paikallispoliiseille. Pian sen jälkeen majoituskorttien keräämisestä luovuttiin kokonaan.³⁸ Supon rooli ulkomaalaisvalvonnassa pienentyi huomattavasti 1990-luvun alussa, kun rajavalvontaviranomaisten, poliisin ja ulkomaalaisviranomaisten vastuut kasvoivat.³⁹

Uhkakuvien moninaisuus

Euroopan ja Suomen historiassa on ollut vuosisatojen ajan yleistä esittää muualta muuttavat ihmiset uhkien ja yhteiskunnan normeja vaarantavien kehityskulkujen kautta. 1700- ja 1800-lukujen Euroopassa erityisesti paikkakunnalta tai valtiosta toiseen muuttavat köyhät työikäiset miehet joutuivat epäilysten kohteeksi tai lähetetyksi esimerkiksi köyhäntaloihin. Irtolaiset saatettiin viranomaisten toimesta palauttaa aiemmalle kotipaikkakunnalle. Liikkumattomuus ja paikkaan sitoutuminen usein työn, elinkeinon, maanomistuksen tai sosiaalisten suhteiden kautta oli normi, joka takasi ihmisten luotettavuuden. Muualta muuttavia ihmisiä pidettiin poikkeavina yksilöinä, joiden luotettavuudesta ei ollut varmuutta.⁴⁰ Leo Lucassenin mukaan 1800-luvun jälkipuolelta lähtien läntisen Euroopan maihin muuttaviin ulkomaalaisiin liitettiin kolmenlaisia uhkakuvia. Ulkomaalaisryhmän mukaan heidän epäiltiin joko vaarantavan vallassa olleen uskontosuunnan tai maailmankatsomuksen, aiheuttavan separatismia tai poliittista epäjärjestystä tai tuovan epätoivottua kilpailua kansallisille työmarkkinoille.⁴¹

82

Suomalaisessa julkisessa ja poliittisessa keskustelussa on eri aikoina käsitelty monia ulkomaalaisten turvallistamisen aihepiirejä, eikä turvallisuuspoliisin rooli ole aina ollut keskeinen näissä keskusteluissa. Uskonnolliseen ryhmään liitetyt uhkakuvat välittyvät esimerkiksi juutalaisten kohtelusta 1800-luvulla. Suomen siirtyessä Ruotsin vallasta Venäjän alaisuuteen jäivät voimaan vuoden 1772 hallitusmuoto ja 1789 yhdistys- ja vakuuskirja, joissa säädettiin, että kansalaisten oli oltava luterilaisia. Autonomian ajan alussa juutalaisten maassa asumista ei tähän vedoten nähty toivottavaksi. Kenraalikuvernööri Arseni Zakrevskin päätöksellä Suomen alueen juutalaiset määrättiin karkotettavaksi vuonna 1831. Juutalaisten asuminen Suomessa helpottui 1850- ja 1860-luvuilla uusien asetusten myötä, mutta 1880-luvulla karkotuksia jatkettiin. 1870-luvulta vuoden 1918 juutalaisen kansalaisoikeuksien saamiseen asti antisemitismi, epäluulo uskontoa kohtaan ja pelko lisääntyneestä kilpailusta elinkeinoelämässä leimasivat suomalaista tiedotusväline- ja poliittista keskustelua emämaa Venäjän ja monien Euroopan valtioiden tapaan.⁴²

Muualta muuttavien on toistuvasti varsinkin poliittisessa keskustelussa ja tiedotusvälineissä esitetty aiheuttavan taloudellisen kilpailun uhkaa. Esimerkiksi 1800-luvun puolivälistä 1900-luvun alkupuolelle kiertäviä kulkukauppiaita, jotka usein tulivat Suomeen itärajan takaa, saatettiin syyttää laittomasta kaupankäynnistä tai epäreilun kilpailun aiheuttamisesta paikallisille kauppiaille.⁴³ Myös Suomen kansalaisuuden hakeminen oli sidottu 1800-luvulla – asumisajan täyttämisen, hyvän maineen todistamisen ja uskollisuusvalan lausumisen lisäksi – itsensä ja perheensä elättämisen velvollisuuteen.⁴⁴ Niin ikään paikallisten päätöksentekijöiden, kuten kunnanvaltuustojen lausunnoilla oli merkitystä kansalaisuuden hakijoiden arvioinnissa. Esimerkiksi vuosina 1918–1923 Terijoen kunnanvaltuusto ei puoltanut monista eri syistä noin puolta sille tulleista kansalaisuushakemuksista, joista valtaosa oli venäläisten tekemiä. Yksi syistä oli, että hakija nähtiin kilpailijaksi paikallisilla liikemarkkinoilla.⁴⁵ Kun 1920-luvulla itärajan yli Suomeen tulleiden pakolaisten määrä kasvoi useampaan kymmeneen tuhanteen,

lehdistössä esitettiin lukuisten myönteisten uutisten ja mielipidekirjoitusten lisäksi kielteisiä näkemyksiä vastaanoton kalleudesta. Vuonna 1922 vasemmiston lehdistössä ja kansanedustajien puheenvuoroissa pakolaisten tulon työmarkkinoille tulkittiin heikentävän suomalaisten työntekijöiden etuja ja palkkoja, eli aiheuttavan kielteistä kilpailua. Erytisen torjuvasti vasemmisto suhtautui ajan ideologisen jaon mukaisesti valkoisiksi miellettyihin niin sanottuihin heimopakolaisiin.⁴⁶

Suomessa etenkin vasemmistopuolueet ja Keskustapuolue sekä työntekijäjärjestöt asennoituivat kielteisesti ulkomaalaisten työntekijöiden valtiojohtoisen rekrytoinnin edistämiseen 1970-luvulta 1990-luvun alkuun. Ne katsoivat, että se voisi heikentää esimerkiksi työehtoja ja suomalaisten työntekijöiden asemaa työmarkkinoilla. Keskustelu liittyi Euroopan taloudelliseen ja työmarkkinoiden yhdyntymiskehitykseen Suomen harkitessa Euroopan talousalueen ja Euroopan yhteisön jäsenyyttä. Niin ikään vuonna 2004 suomalaiset kansanedustajat vetosivat kilpailun pelkoon, kun Euroopan unionin itälaajentumisen yhteydessä Suomessa säädettiin määräaika ennen kuin vapaa liikkuvuus tuli koskemaan uusia jäsenmaita.⁴⁷ 1900-luvulla eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden kehittyessä maahan muuttaneet on esitetty myös uhkana hyvinvointivaltiolle. Heidän on poliittisessa keskustelussa syytetty saavan etuja ilman panosta sen rahoittamiselle. Edeltävinä vuosisatoina taas paikkakunnalta toiselle muuttavien köyhien oli esitetty olevan taakka köyhäinhoidolle, mikä oli usein johtanut lähettämiseen pois paikkakunnalta tai kieltoon paikkakunnalle asettumiselle.⁴⁸

Seuraavaksi käsittelen yksityiskohtaisemmin jatkuvuuksia poliittisten, tautien leviämisen ja rikollisuuden uhkakuvien liittämisessä muualta Suomeen muuttaviin tai Suomessa asuviin ulkomaalaisiin.

Poliittiset uhkakuvat, oikeuksien rajoitukset ja pakkotoimet siviilejä kohtaan

83

Ulkomaalaisiin liitetyt poliittiset uhkakuvat ovat tyypillisesti lisääntyneet Suomessa lähialueilla tapahtuneiden mullistusten ja sotien vuoksi. Myös sodat, joissa Suomi on ollut osallisena, ovat lisänneet ulkomaalaisten valvontaa ja epäluuloa heitä kohtaan. Venäjän vallan alussa pelättiin muun muassa ruotsalaisten tiedustelu- ja vaikuttamistoimintaa. Tsaarin hallinnossa Suomi hahmotettiin osaksi Venäjää suojaavaa puskurivyöhykettä, jonka yhtenä tehtävänä oli ehkäistä muualta Euroopasta tulevien aatteiden ja kapina-ajatusten leviäminen Venäjälle. Vuoden 1828 ulkomaalaisia koskevassa määräyksessä edellytettiin, että paikallispoliisi tutkii ulkomaalaisten matkojen tarkoitukset ja raportoi niistä kuvernöörille.⁴⁹ Kumouksellisten aatteiden leviämisen pelko lisääntyi vuoden 1830 jälkeen, kun Ranskassa nousi kapina kuningasvaltaa ja Puolassa tsaarinvaltaa vastaan. Kenraalikuvernööri Zakrevski kielsi Ranskan kansalaisten pääsyn Suomeen ja Venäjälle. Myös puolalaisten maahantulon tarkkailua lisättiin.⁵⁰ Niin ikään vuonna 1848 Ranskassa puhjennun vallankumousliikkeen jälkeen Suomen suuriruhtinaskunnassa lisättiin ulkomaalaisvalvontaa. Kuvernöörin käskykirjeen mukaan erityistä huomiota tuli kiinnittää ulkomaalaisiin, jotka eivät matkustaneet liikeasioiden vuoksi. Tuli päästä selville heidän ”ajatustensa sekä tarkoitustensa puhtaudesta” ja siitä olivatko he tasavallan kannattajia. Krimin sodan puhjettua vuonna 1853 Suomessa ryhdyttiin koko ulkomaalaisväestön kortistamiseen kuvernöörin käskystä. Ranskalaisille ja englantilaisille määrättiin tulokielto Venäjälle. Myöhemmin maahantulokiellon piiriin lisättiin juutalaiset, hannoverilaiset, puolalaiset ja turkkilaiset.⁵¹

Maailmansotien ajan Euroopassa ulkomaalaisten siviilien valvonta, liikkumisen ja muiden oikeuksien rajoitukset sekä vangitseminen ja internointi olivat yleisiä.⁵² Internoinnilla tarkoitetaan yleensä sotien aikana tapahtuvaa ihmisten pidättämistä ja siirtämistä leireille tai muunlaiseen valvottuun

majoitukseen. Internoitujen oikeuksia ja toimintaa rajoitetaan huomattavasti.⁵³ Ensimmäisen maailmansodan alkaessa kaikki Saksan ja Itävallan kansalaiset määrättiin karkotettavaksi Suomen alueelta.⁵⁴ Vuonna 1918 itsenäisen Suomen senaatti perusti Rajamaan komendanttiviraston ja Terijoen rajavartiopataljoonan valvomaan itärajan liikennettä ja raja-alueen ulkomaalaisia. Julkilausuttuna tavoitteena komendantilla oli estää ”valtakunnalle vaarallisia ihmisiä kulkemasta rajan yli sekä oleskelemasta rajamaassa”. Lisäksi tuli ehkäistä muun muassa salakuljetusta ja ”Suomen valtiollista ja sotilaallista asemaa vahingoittavaa toimintaa niin kuin vakoilua ja laillista yhteiskuntajärjestystä tai Suomen itsenäisyyttä vastaan kohdistettua yllytystä”. Myös paikalliset suojeluskunnat ja poliisiviranomaiset toimivat tukena näissä tehtävissä, vaikka viranomaisten välillä oli myös keskinäisiä erimielisyyksiä. Toimenpiteet kohdistuivat etenkin venäläisiin ja Suomen kansalaisiin, joilla oli venäläistaustaa.⁵⁵

Vuoden 1917 vallankumouksen sekä tätä seuranneiden konfliktien, sotatoimien ja sekasorron myötä Venäjältä ja Neuvosto-Venäjältä lähti yli miljoona ihmistä. Myös Suomeen tuli 1920-luvun loppuun mennessä 40 000–50 000 pakoontyrkivää ihmistä. Valtiovalta perusti Venäjältä tuleville leirejä itäiseen Suomeen ja pohti myös mahdollisia turvallisuushahioja, joita tästä aiemman emämaan suunnalta tulevasta ulkomaalaisten joukosta voisi koitua. Venäläisiin kohdistuva syrjintä ja rasismi näkyi juuri itsenäistyneen Suomen lehdistössä, eduskuntakeskustelussa sekä viranomaisten ja kansalaisten toiminnassa. Turussa venäläispakolaisten vastaanottamista suunniteltaessa ehdotettiin, että he asettuisivat poliisilaitosta lähellä oleviin kaupunginosiin.⁵⁶ Epäluulo entisen emämaan kansalaisia kohtaan kuvastuu siinä, että sisällissotavuonna 1918 lähes 20 000 Venäjän kansalaista määrättiin senaatin päätöksellä karkotettavaksi Suomesta. Toisaalta tuhansiin niin sanotuiksi heimopakolaisiksi ja



Kuva 2. Suomeen saapuneita venäläispakolaisia vuonna 1933. Kuopion kulttuurihistoriallinen museo. Alamuseo KHM. Valokuvakokoelma.

inkeriläisiksi miellettyihin tulijoihin suhtauduttiin 1920-luvulla tavallisesti etnisiä venäläisiä suopeammin.⁵⁷

Vuosina 1918–1930 suomalaiset viranomaiset pyrkivät eduskunnan säätämien lakien ja asetusten tukemana tyhjentämään Karjalan kannaksen raja-alueen venäläisväestöstä, mukaan lukien monet venäläistaustaiset Suomen kansalaiset. Keinoina olivat erityisesti kansalaisuushakemusten hylkääminen, elinkeinotoiminnan vaikeuttaminen ja maaomaisuuden epäminen tai siirtäminen pois venäläisen taustan omaavilta. 1910- ja 1920-lukujen venäläispakolaiset olivat valkoisen Suomen viranomaisten ja usein myös kansalaiskeskustelun silmissä mahdollisia sabotöörejä, vallankumouksen aloittajia tai ylipäättään Suomeen vihamielisesti suhtautuvia.⁵⁸ Epäluulo ei kohdistunut ainoastaan ulkomaalaisiin itärajan ylittäneisiin, vaan myös Neuvostoliitosta Suomeen palaaviin suomalaisiin – joista osalla oli Neuvostoliiton kansalaisuus – suhtauduttiin itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä epäilevästi. Heitä kuulusteltiin ja pidätettiin ja joidenkin maahan pääsy evättiin. EK, Valpo ja Supo muun muassa epäilivät osaa heistä Neuvostoliitossa toimineen Suomen Kommunistisen Puolueen lähettämiksi vallankumouksellisiksi tai Neuvostoliiton valtiollisen poliisin, NKVD:n tai KGB:n lähettämiksi tiedonhankkijoiksi ainakin 1960-luvulle asti.⁵⁹

1930- ja 1940-lukujen sotavuosina Suomessa kohdistettiin muiden sotaa käyvien valtioiden tapaan pakkotoimia ulkomaalaisiin siviileihin. Lisäksi maasta- ja maahanmuuttoa rajoitettiin huomattavasti. EK kannatti päällikkönsä Esko Riekin johdolla vuonna 1933 nopeita käännetyksiä itärajalla, mikäli kyseessä olivat ”epäsuotavat” henkilöt. Ulkoasiainministeriössä suhtauduttiin tähän epäilevästi, sillä pelättiin EK:n käännettävän ihmisiä liian kevyin perustein ja aiheuttavan mahdollisesti kielteistä julkisuutta. Myös valtaosa rajaviranomaisista suhtautui pikakäännetyksiin kielteisesti, sillä pelättiin selkkauksia Neuvostoliiton kanssa, ja nähtiin, ettei rajaviranomisilla ollut edellytyksiä maahanpääsyn ratkaisemiseen. Pikakäännetyksiä ei otettu EK:n toivomassa mallissa käyttöön. Suurin osa Neuvostoliitosta tulleista pääsi varsinaisen lupamenettelyn piiriin, mutta vuosina 1929–1939 tilastoitiin myös noin 190 maahantulon estämisen tapausta, joista valtaosa kohdistui etnisiin venäläisiin. Toisaalta erityisesti 1930-luvun alussa rajalla tehtiin käännetyksiä myös tekemättä merkintöjä asiakirjoihin.⁶⁰ Muita esimerkkejä sotavuosien pakkotoimista mahdollisiksi turvallisuushiksi arvioituja ulkomaalaisia siviilejä kohtaan olivat ”vihollisvaltioiden” kansalaisten valvonta, siirtäminen internointileirille ja maahantulon estäminen. Muun muassa ulkoasiainministeriön muistiossa todettiin vuoden 1938 pakolaistilanteesta, että Suomessa oli noin 14 500 pakolaista, jotka olivat tulleet Venäjältä tai Neuvostoliitosta. Lisäksi muistiossa arvioitiin, että ”heidän joukossaan on useita tuhansia henkilöitä, joita valtakunnan turvallisuuden ja sisäisen järjestyksen vuoksi on jatkuvasti pidettävä silmällä.”⁶¹

Ulkomaalaisten oleskelulupien myöntäminen siirrettiin vuonna 1939 Maaherroilta Valpolle.⁶² Lokakuussa 1939 sisäasiainministeriö ohjeisti Suomen poliisipiirejä tarkkailemaan ulkomaalaisten toimintaa ja käyttäytymistä, koska pelättiin tiedustelutoimintaa.⁶³ Marraskuussa 1939 asetuksella säädetyn Tasavallan suojelulain nojalla oli mahdollista rajoittaa sekä maan kansalaisten, että ulkomaalaisten perusoikeuksia. Lääninhallitukset ja Valpo saivat valtuudet pidättää niin sanottuun turvasäilöön ilman syytteen nostamista henkilöt, joiden toiminnan ne arvioivat vaarantavan Suomen puolustusta tai suhteita muihin valtioihin. Turvasäilövangit sijoitettiin lääninvankiloihin ja osa Tammisaaren pakkotyölaitokseen. Valpo aloitti turvasäilöpidätykset talvisodan alussa. Korkeimmillaan sodan aikana vangittuna oli yli 230 henkilöä. Ulkomaalaisia turvasäilövankeja oli 2.1.1940 yhteensä 65. Suurin osa oli Neuvostoliiton tai entisiä Venäjän kansalaisia. Kevään ja kesän 1940 aikana valtaosa vangeista vapautettiin.⁶⁴ Ennen jatkosotaa kevästä 1941 lähtien alkoi edellistä sotaa laajempi turvasäilöön vangitseminen. Korkeimmillaan vangittuna oli hieman yli 500 henkilöä elokuussa 1941, ja suurin osa vangituista oli suomalaisia kommunisteja. Turvasäilöön vangittiin joitain kymmeniä siviilejä,

jotka olivat Neuvostoliiton tai entisiä Venäjän kansalaisia. Lisäksi vangittiin muun muassa muutamia Iso-Britannian, Belgian sekä entisiä Itävallan ja Tšhekkoslovakian kansalaisia. Suurin osa sijoitettiin Köyliön varavankilaan.⁶⁵

Helmikuussa 1939 sisäasiainministeri Urho Kekkonen selvitti eduskunnan täysistuntokeskustelussa Suomen hallituksen noudattamaa politiikkaa suhteessa Keski-Euroopasta tulleisiin ihmisiin, joista suuri osa oli juutalaisia. Hieman alle vuodessa Suomeen oli saapunut Keski-Euroopasta yli 220 pakolaiseksi ilmoittautunutta henkilöä, joista oli poistunut tai poistettu Suomesta noin neljäkymmentä. Elokuussa 1938 Suomen hallitus oli estänyt yli 50 Itävallan juutalaisen maahantulon. Valpo oli kannattanut Itävallan juutalaisten kääntymistä. Suomen ulkoasiainministeriö lähetti tapauksen jälkeen Berliinin ulkomaanedustustoon sähkeen, jossa todettiin: ”Tällaisten siirtolaisten toimittaminen Suomeen, joiden ilmeisenä tarkoituksena on jäädä pysyvästi tänne, ei ole eduksi valtakuntien välisille suhteille.” Hallituksen tavoitteena oli Kekkonen eduskuntapuheen mukaan ”rikkomatta valtiollista turvapaikkaoikeutta koskevia kansainvälisiä tapoja, jatkuvasti estää pakolaisten joukkosiirtymiset maahan”. Valpo oli ilmeisesti elokuussa 1938 saanut sisäasiainministeriöltä tiedon, että ministeriö katsoi saksalaisilla passeilla Suomeen pyrkivät juutalaiset ”valtion turvallisuudelle vaarallisiksi” ja heidän tulonsa maahan tulisi estää perusteena 1.4.1938 annetun asetuksen 13 pykälä, jonka mukaan poliisi voi estää maahanpääsyn, jos tulijan epäillä hankkivan toimeentulonsa epäsuotavin keinoin, häntä epäillä rikolliseksi tai jos maahantulo ei ole valtion turvallisuuden kannalta suotavaa.⁶⁶ Vuonna 1942 Suomesta luovutettiin Saksan viranomaisille kymmeniä ulkomaalaisia henkilöitä. Kääntymysten yhteydessä Saksan ja Suomen turvallisuuspoliisi tekivät tiivistä yhteistyötä. Marraskuussa 1942 Suomen viranomaiset kuljettivat kahdeksan juutalaista sekä 19 muuta ulkomaan kansalaista Tallinnaan Saksan valtionpoliisi Gestapon viranomaisille. Kääntymetyistä juutalaisista ilmeisesti vain yksi selvisi hengissä saksalaisten keskitysleireiltä.⁶⁷

86

Jatkosodan aikana vuodesta 1942 lähtien toiminut yli tuhannen henkilön vahvuinen Erillinen sotilaspoliisiosasto avusti raja-, tulli- ja poliisiviranomaisia maanteillä ja junissa kulkevien ihmisten valvonnassa. Sen yhtenä erityistehtävänä oli ulkomaalaisten liikkumisen tarkkailu.⁶⁸ Suomen valtiojohdon jatkosodan ajan suunnitelmaan kuului osan siviiliväestöstä siirtäminen suljetuille leireille, joita kutsuttiin marsalkka Carl Gustaf Emil Mannerheimin antamassa määräyksessä keskitysleireiksi.⁶⁹ Ajatuksena oli sulkea Itä-Karjalassa vallattujen alueiden ”epäluotettaviksi” tai mahdollisiksi sabotööreiksi arvioidut ihmiset leireille. Tämä tarkoitti etenkin etnisten venäläisten vangitsemista, eli uhka-arvio tehtiin kansallisuuden perusteella. Korkeimmillaan keväällä 1942 leireillä oli noin 24 000 vankia. Leireillä kuoli yli 4 200 siviiliä.⁷⁰

Neuvostoliiton ja Iso-Britannian kanssa syksyllä 1944 solmitun välirauhansopimuksen nojalla Suomi vangitsi noin 450 Saksan ja 20 Unkarin kansalaista leireille, joiden olot olivat suhteellisen hyvät. Vangitut pystyivät muun muassa opiskelemaan ja osallistumaan harrastustoimintaan.⁷¹ Kun keväällä 1946 yli 450 internoitua vapautettiin, heidän valvontansa jatkamista suunniteltiin, muttei kuitenkaan ilmeisesti toteutettu.⁷² Välirauhansopimuksen nojalla Suomi vapautti kymmeniätuhansia neuvostoliittolaisia sotavankeja ja sen tuli palauttaa Neuvostoliiton vaatimuksesta 1940-luvun aikana Suomeen siirtyneet noin 64 000 inkeriläistä Neuvostoliittoon. Lopulta noin 55 000 inkeriläistä palasi.⁷³ Tämän lisäksi vuoteen 1955 mennessä Neuvostoliittoon lähetettiin yli 1 600 neuvostoliittolaista ja yli 170 saksalaista siviiliä, jotka olivat olleet Suomessa vangittuina. Monet joutuivat Neuvostoliitossa teloitetuksi tai suljetuksi gulag-vankileireille.⁷⁴

Toisen maailmansodan jälkeisenä aikana Supo pyrki ulkomaalaisvalvonnan avulla estämään erityisesti Neuvostoliiton tiedustelu- ja vaikuttamistoimintaa, jonka Supo epäili voivan tapahtua esimerkiksi turvapaikka-, avioliitto- tai kansalaisuushakemusten kautta.⁷⁵ Matkailu, avioliitot

suomalaisten ja ulkomaalaisten välillä sekä kansalaisuushakemukset lisääntyivät. Supo seurasi ja arvioi suomalaisten avioitumista ulkomaalaisten ja etenkin neuvostoliittolaisten kanssa 1960- ja 1970-luvuilla, koska sen epäiltiin olevan väylä KGB:n tiedustelulle. Supon vuoden 1985 muistiossa kuitenkin todettiin yli vuosikymmenen kokemusten osoittavan, että avioliittotapauksilla ei ole ”tiedustellusta merkitystä”.⁷⁶ Kun maassa asuvien ulkomaalaisten määrä alkoi kasvaa 1980-luvulta lähtien, myös systemaattinen ulkomaalaisvalvonta vaikeutui. Kuitenkin vielä vuoden 1987 Supon ohjeissa lupakäytännöistä todettiin, että ”esipuhuttelut ja avioliittopuhuttelut koskevat pääasiassa suomalais-neuvostoliittolaisia avioliittoja”. Näiden pohjalta annettiin lausunto Ulkomaalaistoimistolle, joka teki päätöksen asiasta.⁷⁷



Kuva 3. Passintarkastusjono Helsinki-Vantaan lentoasemalla 1980-luvulla. Suomen ilmailumuseo. Kokoelma Wikman, Matti. Kuvaaja Matti Wikman.

Myös ulkopoliittinen ulottuvuus on ollut ajoittain mukana muiden kuin Suomen kansalaisten tarkastelussa turvallisuuskysymyksenä. Tämä tarkoittaa sitä, että Suomen valtiojohto ja viranomaiset ovat perustelleet ratkaisuja vetoamalla liittolaissuhteisiin, vihollisuussuhteisiin tai velvoitteisiin muita maita kohtaan. Tässä logiikassa alistetaan ulkomaalaisten kohtelu sellaisille turvallisuuspoliittisille näkökohdille, joissa korostuvat ulkopoliittisen vaikuttamisen tai ulkomaiseen valtioon suhteiden hoitamisen ulottuvuudet. Esimerkki tästä ovat edellä mainitut luovutukset Neuvostoliitolle rauhansopimuksen mukaisesti. Niin ikään sota-ajan ”vihollisiksi” katsottujen valtioiden kansalaisten karkotukset, internointi ja valvonta ovat esimerkkejä ulko- tai sotapoliittisten näkökohtien vaikutuksesta usein sisäpolitiikan alaan kuuluvaksi miellettyyn ulkomaalaisten kohteluun. Ulkopoliittisen harkinnan ensisijaisuus kuvastuu myös Suomen viranomaisten päätöksissä luovuttaa Neuvostoliiton viranomaisille vuosina 1945–1981 lähes kaikki Neuvostoliitosta tulleet muuta kuin virallista maahantuloväylää noudattaneet maahantulijat. Näistä henkilöistä on usein käytetty termiä ”loikkaarit”. Yhteensä suomalaisviranomaiset kirjasivat vuosina 1945–1981 Neuvostoliitosta Suomeen tulleita luvattomia rajanylittäjiä olleen 153. Heistä 75 prosenttia eli 114 palautettiin Neuvostoliittoon ja joka neljäs sai

oleskeluluvan Suomesta tai pääsi jatkamaan toiseen maahan. Tulijoiden joukossa oli kansainvälisen suojelun hakijoita, joita odottivat palautuksen jälkeen usein ikävät seuraukset Neuvostoliitossa. Valtiojohdon, erityisesti presidentti Urho Kekkosen perusteluna palautuksille oli ennen muuta idänsuhteiden säilyttäminen mahdollisimman hyvinä.⁷⁸ Tämä oli esimerkiksi humanitaarisia näkökohtia olennaisempaa.

Ulkomaalaisten kiinteistöjen ja tonttien omistamista etenkin Suomen itäosissa sekä yhdistysten perustamista, painovapautta, elinkeinon harjoittamisen vapautta ja osakeyhtiöiden ulkomaalaisomistusta on rajoitettu lainsäädännöllä tai perustuslailla itsenäisyyden alusta lähtien.⁷⁹ Näiden lainsäätäjien määrittämien rajoitusten taustalla vaikuttavat olevan ulkomaiden ja ulkomaalaisten vaikutusvallan patoaminen Suomessa niin yhteiskunnallisen vaikuttamisen mahdollisuuksien kuin talouselämään osallistumisen osalta. 1930-luvun alussa EK:n johdon mielestä itäisen rajaseudun alueille ei tulisi sijoittaa uusia idästä tulleita pakolaisia ja ”epäluotettavina” pidetyt olisi poistettava alueelta.⁸⁰ Tavoitteissa on nähtävissä samankaltaisuutta julkiseen keskusteluun, jota on 2000-luvulla käyty venäläisten kiinteistöjen ja tonttien ostoista sekä viisumi- ja turvapaikkakysymyksistä sen jälkeen, kun Venäjä hyökkäsi keväällä 2022 Ukrainaan. Viranomaiset ja poliitikot ovat nostaneet esille tiedustelu- tai painostustoiminnan mahdollisuuden, jotka on kytketty siihen, että ihmisten muuttamisen ja omaisuuden hankkimisen taustalla olisivat Venäjän valtiojohtoiset strategiset pyrkimykset.⁸¹ Lisäksi Suomen hallitus alkoi vuoden 2021 lopulla kartoittaa lainsäädännön muutostarpeita ”muuttoliikettä hyväksi käyttävää hybridivaikuttamista” silmällä pitäen.⁸² Valmistelu liittyi edeltäneiden vuosien tapahtumiin Euroopassa, kun Venäjä ja Valko-Venäjä olivat käyttäneet painostustyökaluna suuren turvapaikanhakijamäärän päästämistä tai siirtämistä Euroopan unionin jäsenmaiden rajoille.

Myös Suomen kansalaisuuden hakemiseen on lainsäädännössä kytketty luotettavuuden arviointi, mitä on korostanut turvallisuuspoliisin rooli yhtenä lausunnon antajana kansalaisuuden hakijoista. Vuosina 1920, 1941 ja 1968 voimaan tulleissa Suomen kansalaisuuden saamista koskevissa laeissa ja asetuksissa korostettiin hakijan maineen todistamisen velvoitetta. Vuoden 1920 laissa todettiin, että hakijan tuli olla ”puhdasmaineinen” ja hakemusprosessiin kuului muun muassa uskollisuusvalan antaminen maaherralle. Vuoden 1941 laissa korostettiin hakijan ”nuhteettoman elämäntavan” vaatimusta ja vuoden 1968 Kansalaisuuslaissa, että ”hän on elänyt kunniallisesti”.⁸³ Esimerkiksi 1920- ja 1930-luvuilla EK:n lausunnoissa arvioitiin toimeentulon ja suomen kielen taidon lisäksi ”poliittista luotettavuutta”.⁸⁴ Vuoden 1987 kansalaisuuspuhutteluita koskevissa ohjeissa taas Supo asetti ”itäblokin” maiden kansalaiset niin sanottuun ensimmäiseen turvallisuusluokkaan ”riskikansalaisuuksien” kanssa. Muut Supon määrittämät ”riskikansalaisuudet” olivat pääasiassa Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän muslimienemmistöisten maiden kansalaisia, joiden Supo arvioi voivan osallistua terroritoimintaan.⁸⁵ Näiden kansalaisuuksien edustajille tehtiin laajemmat haastattelut, joissa kysyttiin muita tarkemmin muun muassa suhtautumisesta yhteiskuntaan ja ajankohtaisiin asioihin kotimaassa, rikkomuksista ja rangaistuksista, yhteyksistä viranomaisiin, järjestöihin ja yhteenliittymiin, suhteista entiseen kotimaahan ja erityisesti sen turvallisuusviranomaisiin sekä aiemman kotimaan edustuston henkilöstöön Suomessa.⁸⁶

Niin ikään viime vuosikymmenten suomalaisessa julkisessa ja poliittisessa keskustelussa kaksoiskansalaisuuteen ja Suomen kansalaisuuden myöntämiseen on liitetty turvallisuusuhkia. Vuonna 2017 eduskunta päätti muuttaa turvallisuus selvityslakia lisäten Supon mahdollisuuksia selvittää julkisiin virkoihin hakevien ulkomaansidonnaisuuksia aiempaa laajemmin. Tausta-ajatuksena esimerkiksi Supon lakiesitystä koskevassa lausunnossa sekä puolustus- ja sisäministeriön asiaa koskevassa aloitteessa oli muiden kuin Suomen kansalaisten – erityisesti venäläisten – lojaliteetin asettaminen kyseenalaiseksi.

Supon lausunnossa ja ministeriöiden aloitteessa joidenkin heistä esitettiin voivan hyväksikäyttää Suomen kansalaisuutta vaikuttamispyrkimyksissä tai salaisen tiedon hankkimisessa.⁸⁷

Karanteeneja, maahantulokieltoja ja pakkotestausta

Tautien leviämisen uhkakuvat on toistuvasti liitetty ulkomaalaisiin. Näiden uhkakuvien määrittelyssä ja niihin vastaamisen toimenpiteissä turvallisuuspoliisilla ei yleensä ole ollut yhtä suurta merkitystä kuin terveys- ja poliisiviranomaisilla. Yhtenä tapana ehkäistä epidemioiden leviämistä on ollut rajoittaa rajaliikennettä. Uhkien korostaminen on mahdollistanut poikkeustoimia tautien leviämisen ehkäisemisessä. Ulkomaalaisten valvonnan tapaan, tautien leviämisen ehkäisy on ammattimaistunut ja tehostunut modernien keskusjohtoisten valtioiden viranomaistoiminnan kehittyessä 1800-luvun lopulta lähtien. Samaan ajanjaksoon sijoittuu myös kuljetusteknologian nopea kehitys, joka on mahdollistanut ihmisten massamuotoisen liikkumisen. Julkisen terveyspolitiikan yhtenä johtoajatuksena on ollut ”kansallisen yhteisön” jäsenten terveyden suojeleminen ulkopuolelta tulevilta taudeilta.⁸⁸ Seuraavassa nostan esille viisi esimerkkiä tautien leviämisen ja patoamispyrkimysten liittämisestä Suomessa oleviin ulkomaalaisiin ja Suomeen suuntautuvaan matkustamiseen. Esimerkit liittyvät naapurialueiden epidemioihin 1600-luvulta 1900-luvun alkuun, kauppiaiden ja sotajoukkojen liikkumiseen 1800-luvulta 1900-luvun alkuun, toisen maailmansodan ajan leireihin, 1980-luvun AIDS-tapauksiin ja vuoden 2021 Covid-19 rajoituksiin.

Ruotsissa – ja nykyisen Suomen alueella – ehkäistiin 1500-luvulta lähtien eurooppalaisten esikuvien mukaan ruton leviämistä muun muassa karanteeneilla, eristämällä ja estämällä taudinkantajiksi epäiltyjen tulo kaupunkeihin tai maahan.⁸⁹ Vuonna 1657 Turussa raati pyrki estämään ruton leviämisen Tukholmasta ja Tallinnasta kaupunkiin asettamalla matkustusrajoituksia ja karanteeneja sieltä tuleville. Maaherra kielsi rangaistuksen uhalla porvaristoa purjehtimasta Tukholmaan, Riikaan ja Tallinnaan.⁹⁰ 1700- ja 1800-luvuilla epidemioita tuli Suomeen erityisesti Pietarista ja muualta idästä maitse matkaavien ja Tukholmasta sekä muista Itämeren alueilta laivoilla matkustavien välityksellä. 1700-luvulla ainakin vuosina 1740 ja 1763 suomalaiset viranomaiset sulkivat kokonaan Venäjän vastaisen rajan kulkutautien leviämisen ehkäisemiseksi.⁹¹

Kulkukauppiaiden pelättiin tuovan mukanaan Suomeen muualla Venäjän imperiumissa yleisen koleran 1800-luvun loppupuolella. Tämän vuoksi senaatti muun muassa perui markkinatapahtumia ja lehdistössä oli kampanjoita, joissa kehoitettiin välttämään kanssakäymistä tuntemattomien ja erityisesti liikkuvien kauppiaiden kanssa sekä Venäjältä tulevien kauppiaiden päästämistä koteihin.⁹² 1800-luvun ja 1900-luvun alun lukuisten epidemioiden esitettiin myös julkisessa keskustelussa leviävän liikkuvien ihmisten välityksellä ja niihin liitettiin alueen ulkopuoliseen alkuperään liitettyjä määreitä, kuten ”aasialainen kolera”, ”ryssännuha” ja ”espanjantauti”. Näin kytkettiin yhteen ulkopuolelta tuleva uhka, joka leviää kansallisen yhteisön ulkopuolisten kuljettamana.⁹³ Taudit myös levisivät matkustavien ihmisten mukana, kuten esimerkiksi ”espanjantaudin” kohdalla, kun saksalaiset sotilaat todennäköisesti toivat taudin vuonna 1918 sisällissodan loppuvaiheessa Etelä-Suomeen.⁹⁴ Kun malariaa tavattiin ensimmäisen kerran vuosikymmeniin Suomessa vuosina 1944–1945, sen todettiin levinneen maahan saksalaisten tai venäläisten sotilaiden mukana.⁹⁵

Ehkäistäkseen erityisesti koleraepidemian leviämistä Pietarista Suomeen kesällä 1918, senaatti määräsi tarkastuslääkärit tutkimaan kaikki tartunta-alueelta saapuvien laivojen ja junien matkustajat. Koleraa sairastavat eristettiin erityisiin sairaaloihin keskeisille rautatieasemille, Suomenlahden saarille ja joihinkin kaupunkeihin. Venäjältä tulevat henkilöt joutuivat karanteeniin noin kahdeksi viikoksi. Raja

Karjalan kannaksella tuli pitää suljettuna, ja vesiliikenne Laatokalla ja Suomenlahdella kiellettiin ilman Sisäasiainministeriön lupaa. Yksikään erityissairaalassa vuonna 1918 olleista noin 140 potilaasta ei kuitenkaan sairastanut koleraa. Vuonna 1919 Venäjältä tulevien pakolaisten mukana pelättiin kulkeutuvan kulkutauteja ja heitä sijoitettiin muun muassa Terijöelle karanteenilaitokseen.⁹⁶ Samansuuntainen pelko liitettiin Suomeen vuosina 1943–1944 siirtyneisiin inkeriläisiin. Viranomaiset sijoittivat heidät eri puolille maata 15 karanteeni- ja siirtoleirille, joissa noin 65 000 inkeriläistä vietti kahdesta viikosta kahteen kuukauteen. Heidän terveydentilaansa tarkkailtiin erityisesti tartuntatautien varalta.⁹⁷

Myös Suomen jatkosodan aikaisilla sotavanki- ja siviilileireillä lääkintä- ja sotilasviranomaiset seurasivat tautiepidemioita. Viranomaiset pyrkivät muun muassa estämään kulkutautien leviämisen muuhun väestöön. Esimerkiksi keväällä 1942 Naarajärven sotavankien järjestelyleiri 2:lla havaittiin pilkkukuumetautitapauksia. Tämä johti paitsi toimenpiteisiin tautia levittävien täiden hävittämiseksi, niin myös kieltoihin antaa tietoa tapauksista julkisuuteen. Myös sotavankien siirrot pääosin kiellettiin. Kotijoukkojen esikunta kielsi sotavankien työskentelyn työmailla, joilla heitä ei voitu eristää suomalaisista. Vaikka pilkkukuumet ehti levitä useisiin sotavankileireihin, laajoja kulkutautiepidemioita ei jatkosodan ajan sotavankileireillä esiintynyt.⁹⁸ Itä-Karjalan siviilileireillä olleiden kuolinsyyt perustuvat suurelta osin arvioihin ja tietoja puuttuu myös kokonaan. Säilyneiden tilastojen perusteella kuolinsyy oli kuitenkin lähes 40 prosentissa tapauksista infektio. Vuosina 1942–1943 leireillä oli muun muassa satoja pilkkukuumeeeseen sairastuneita. Viranomaiset pyrkivät voimakkain keinoin ehkäisemään tautien leviämistä. Siviilileirien piikkilanka-aitoja vahvistettiin, vartiointia lisättiin, leireillä asuvien hiuksia leikattiin ja heitä saunotettiin. Lisäksi vaatteita kuumakäsiteltiin ja asunnot käsiteltiin rikillä. Tauti ei ilmeisesti päässyt leviämään leirien ulkopuolelle ja pilkkukuumeeesta johtuneet kuolemat jäivät muutamaa kymmeneen.⁹⁹

Vuonna 1986 Suomessa käytiin keskustelua AIDS-epidemiasta monien muiden maiden tavoin. Muun muassa Yhdysvalloissa tuli vuonna 1987 voimaan säädös, joka esti HIV-positiivisilta pysyvän oleskeluluvan maassa. Sairaus yhdistettiin suomalaisessa julkisessa keskustelussa esimerkiksi australialaisen, kiinalaisen, länsisaksalaisen ja yhdysvaltalaisen keskustelun tapaan marginalisoituihin ryhmiin – homoseksuaaleihin, prostituoituihin, narkomaaneihin ja ulkomaalaisiin.¹⁰⁰ Erityisesti afrikkalaiset ja muut kuin valkoihoiset joutuivat Suomessa tarkkailun ja myös rasmin kohteeksi kaduilla ja sanomalehdissä. Osalle ulkoministeriön kehitysyhteistyöstipendiaatteina Suomen korkeakouluissa opiskelevista tehtiin AIDS-testi terveystarkastuksen yhteydessä. Suurin osa testatuista oli namibialaisia ja jäi epäselväksi, oliko testaaminen ollut vapaaehtoista. Noin kymmenellä todettiin tartunta. Lääkintöhallituksen sisäasiainministeriön Ulkomaalaistoimistolle suunnatussa ja julkisuuteen joulukuussa 1986 vuotaneessa asiantuntijalausunnossa kannatettiin kaikkien Suomeen opiskelemaan tulevien ulkomaalaisten testaamista. Tämä ei kuitenkaan toteutunut, vaikka testejä valmisteltiinkin ministeriöiden yhteistyönä.¹⁰¹ Pakollisia HIV-testejä ulkomaalaisille toteutettiin 1980-luvulla muun muassa Etelä-Koreassa ja Länsi-Saksassa.¹⁰²

Kuten aiemmissa laajoissa epidemioissa, niin myös Covid-19 pandemian aikana ulkomaalaiset olivat keväällä 2021 ainakin yhdessä tapauksessa viranomaisten erityistoimenpiteiden kohteena. Turussa maaliskuussa yli 70 ulkomaalaisella korkeakoulujen vaihto-opiskelijalla oli todettu tartunta. Kaupunginjohtaja Minna Arve toivoi, että erityisesti Ylioppilaskylässä ja Varissuolla asuvat välttäisivät liikkumista. Lisäksi hän sanoi, että poliisilta pyydetään virka-apua karanteenien valvomiseksi. Seuraavana päivänä Lounais-Suomen poliisi aloitti neljä päivää kestäneen karanteenin valvonnan Turussa virka-apuna kaupungin tartuntatautilääkärille alueilla, joissa asui vaihto-opiskelijoita. Lisäksi Lounais-Suomen aluehallintovirasto oli samana päivänä päättänyt yksittäisen opiskelija-asuntolan asukkaiden pakollisesta

terveystarkastuksesta ja Covid-19 viruksen testaamisesta osana epidemian vastaisia toimia.¹⁰³ Globaalissa mittakaavassa Covid-19 pandemia sai hallitukset määräämään rajoituksia maahantuloon. Erityisesti turvapaikanhakijat ja – johtuen käsityksistä, että tauti oli peräisin Kiinasta – aasialaisiksi arvioidut ihmiset kohtasivat epäinhimillistä kohtelua ja rasismia.¹⁰⁴

Rikollisuuden ja poliittisen väkivallan uhkakuvat

Rikollisuuden lisääntymisen uhkakuvia on eri osissa Eurooppaa liitetty vuosisatojen ajan muualta muuttaneisiin.¹⁰⁵ Suomen viranomaiset ovat pyrkineet ehkäisemään arvioimaansa rikollisuuden lisääntymisen uhkaa 1800-luvulta asti maahan pyrkiviin ja maassa oleviin ulkomaalaisiin kohdistuvalla toiminnalla. Edellä on tuotu esille esimerkiksi lainvastaiseen toimintaan syyllistymisestä epäiltyjen tai siihen syyllistyneiden maahanpääsyn estäminen sekä rikoksiin syyllistyneiden maasta poistaminen turvallisuuspoliisin, rajavaltaviranomaisen tai ulkomaalaisviranomaisen päätöksellä. Seuraavassa tarkastelu keskittyy 1900-luvun loppupuoleen ja siihen, miten suomalaisissa viranomaiskäytännöissä, poliittisessa keskustelussa ja lainsäädännössä ulkomaalaiset on yhdistetty tavanomaisten rikollisuuden muotojen sekä poliittisesti motivoituneen väkivaltarikollisuuden muotojen eli terrorismin uhkakuviiin.¹⁰⁶ Suomessa ulkomaalaisiin liitetyn rikollisuuden ehkäisemisen tavoitteet ovat olleet osa muun muassa ulkomaalais- ja kansalaisuuslakeja, maasta poistamisen käytäntöjä, poliisin toimintaa, Supon terrorismin vastaista toimintaa sekä Neuvostoliiton hajoamiseen ja Euroopan unionin vapaan liikkuvuuden alueeseen liittymiseen kytkettyjä uhkakuvia. Viranomaiset eivät yleensä ole määrittäneet ulkomaalaisiin liitetystä rikollisuuden leviämisen uhkassa – pois lukien keskustelu terrorismista – olevan niin sanotun sisäisen tai valtiollisen turvallisuuden ulottuvuutta. Tämän takia turvallisuuspoliisin rooli on tässä turvallistamisen muodossa ollut tavallisesti muita viranomaisia, etenkin tavallista poliisia, vähäisempi.

Laajalle levinnyt periaate 1900-luvun eurooppalaisissa valtioissa on ollut, että jos ulkomaalainen tekee tarpeeksi vakavan rikoksen tai riittävän monta rikosta hänet arvioidaan ei-toivotuksi henkilöksi, joka voidaan poistaa valtion alueelta. Myös Suomen ulkomaalaisia koskeneissa asetuksissa ja laeissa rikoksiin syyllistyneiden karkottamisen tai maahan pääsyn estämisen mahdollisuus on ollut yksi pysyvistä periaatteista, joka periytyy jo suuriruhtinaskunnan ajalta. Vuonna 1984 voimaan tullessa ulkomaalaislaissa Suomessa asuvan ulkomaalaisen karkottaminen oli mahdollista, mikäli hän oli syyllistynyt rikokseen, josta hän oli saanut vähintään puolen vuoden vankeusrangaistuksen.¹⁰⁷ 1980-luvun lopulla Suomen rajaviranomaiset ilmoittivat rajanylityspaikoilla suoritettujen käännytysten syiksi muun muassa maahan pyrkijöiden riittämättömän varallisuuden, viisumin puuttumisen, salakuljetusepäilyn, aiemman rikollisen toiminnan ja huumausaineiden hallussapidon.¹⁰⁸ Vuonna 1991 voimaan tullessa Suomen historian toisessa ulkomaalaislaissa oli mahdollista käännyttää rikoksiin syyllistymisestä epäillyt rajalla. Lisäksi voitiin karkottaa maassa oleskeleva ulkomaalainen kansalainen, mikäli hän on syyllistynyt rikokseen, josta rangaistus on vähintään yksi vuosi vankeutta tai jos hän on syyllistynyt toistuvasti rikoksiin. Lisäksi karkottaminen oli mahdollista sillä perusteella, että ulkomaalainen on ”käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle”.¹⁰⁹

Suomen poliisille oli 1970- ja 1980-luvuilla tyypillistä turvapaikanhakijoiden lähes rutiininomainen säilöönotto turvapaikkahakemusten käsittelyn aikana vetoamalla ”tutkinnallisiin syihin”.¹¹⁰ Myös 2010-luvulla poliisi on käyttänyt rikoksista epäiltyjen ulkomaalaisten säilöönottoa muutenkin kuin viimeisenä mahdollisena toimenpiteenä, joissain tapauksissa jopa rutiininomaisesti ja perustuen vähäiseen yksilökohtaiseen arvioon. Säilöönottopäätösten perusteet nojaavat Jukka Könösen mukaan ennaltaehkäisyyn, eli valvotun maasta poistamisen varmistamiseen ja

dokumentoimattoman muuttoliikkeen ehkäisemiseen, mutta myös rikollisuuden ehkäisyyn ylipäätään.¹¹¹ Katja Franko on esittänyt, että 2000-luvun eurooppalaisissa yhteiskunnissa voidaan havaita ulkomaalaisten rikollisten tai rikoksista epäiltyjen ymmärtäminen maan väestöstä erillisenä kategoriana. Tämän jaottelun juuret ovat pitkällä menneisyydessä. Frankon mukaan joidenkin ulkomaalaisten näkemisessä rikollisuuden kautta on tavoitteena muun muassa hallita ei-toivottua muuttoliikettä. Tämä voi tapahtua esimerkiksi asettamalla ulkomaalaiset rikoksista epäillyt tai tuomitut erilaisten viranomaiskäytäntöjen kohteeksi, niin että voidaan erotella ”kotimaiset” (*native*) ja ”ulkomaiset” (*foreign*) rikoksentekijät tai epäillyt.¹¹²



Kuva 4. Rajavartija tarkastaa matkustusasiakirjoja. Suomen Rautatiemuseon kuvakokoelma. Nykydokumentointikokoelma. Kuvaaja Antti Pirinen.

Poliisi on Suomessa muiden Euroopan valtioiden tapaan kiinnittänyt viime vuosikymmeninä erityistä huomiota tiettyjen etnisten ryhmien ja kansalaisuuksien edustajien valvontaan. Perusteluna on ollut rikollisuuden ehkäiseminen. Tutkimuksissa tähän on viitattu etnisenä tai rodullisena profiloitina, joka voi täyttää syrjinnän tunnusmerkit. Vuonna 2015 etnisen profiloinnin kieltä lisättiin Suomen ulkomaalaislakiin.¹¹³ Myös Supo viittasi esimerkiksi vuoden 1990 neljännesvuosikatsauksessaan käsitykseensä joidenkin kansalaisuuksien edustajien rikollisuudesta: ”Turvapaikanhakijoiden joukossa on tiettyjä ryhmiä, mm. jugoslaaveja, marokkolaisia ja jossain määrin myös neuvostoliittolaisia, jotka syyllistyvät lähes päivittäin myymälänäpistykseen. Poliisi onkin ruvennut puhumaan etnisestä rikollisuudesta. Ilmiö on varsin tuttu Ruotsissa.”¹¹⁴ 2010- ja 2020-luvuilla erityisesti muslimitaustaiset sekä arabian-, kurdin- ja somalinkieliset sekä jossain määrin venäläistaustaiset ihmiset tulevat Suomessa poliisien pysäyttämäksi selvästi muita useammin.

Nuoret miehet taas joutuvat pysäytetyksi naisia useammin.¹¹⁵ Vuonna 2018 Suomessa tuli ensimmäinen oikeudellinen ratkaisu, jossa poliisin todettiin syyllistyneen etniseen profilointiin, kun katuprostituution valvonnan yhteydessä kaksi naista oli pysäytetty sen perusteella, että he ”olivat olleet ’tummaihoisia’ ja että heidän [poliisin] kokemuksensa mukaan prostituoidut olivat usein ulkomaalaistaustaisia”.¹¹⁶

Supo on tehnyt arvioita kansalaisuuteen tai uskonnolliseen ryhmään kuulumisen perusteella myös terrorismiin kytkemiensä uhkakuvien yhteydessä. 1970-luvun puolivälistä eteenpäin Supon ulkomaalaisvalvonnassa alettiin kiinnittää enemmän huomiota Lähi-idän maista ja muslimienemmistöisistä maista kotoisin olevien ihmisten oleskelulupahakemuksiin ja niistä maista olevien ihmisten valvontaan. Taustalla oli tavoite ehkäistä kansainvälisesti lisääntyneen terrorismin tai sitä tukevan toiminnan leviäminen Suomeen.¹¹⁷ Samoin muualla Euroopassa turvallisuusviranomaiset katsoivat viimeistään 1970-luvulta lähtien, että ulkomaalaisia, jotka muuttavat esimerkiksi Lähi-idän tai Balkanin konfliktialueilta tulee valvoa, koska he voisivat olla potentiaalisia väkivallantekijöitä tai terroristisen toiminnan tukijoita. Monissa Euroopan maissa 1960- ja 1970-lukujen äärivasemmiston valvonnasta siirryttiin konfliktialueilta kotoisin olevien ihmisten valvonnan lisäämiseen viimeistään 1990-luvulla. Aikakauteen kytkeytyivät myös turvapaikanhakijoiden määrän kasvu ja Neuvostoliiton johtaman blokin hajoaminen.¹¹⁸ Christian Jokisen mukaan Supossa ajateltiin 1970-luvulta 2000-luvulle, että terroristiseen toimintaan voisivat Suomessa syyllistyä vain maahan muuttaneet ulkomaalaiset.¹¹⁹ Erityishuomion kohteena olivat 1980-luvulla Supon ”riskimaiksi” luokittelemien valtioiden Suomessa olevat lähetystöt ja kansalaiset. ”Riskikansalaisuuksiksi” Supo määritteli tuolloin niiden maiden kansalaiset, joiden se arvioi voivan syyllistyä terrorismiin. Tämä tarkoitti pääasiassa Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan – usein muslimienemmistöisten – maiden kansalaisia. Myös rajavalvonnan yhteydessä voitiin 1970- ja 1980-luvuilla käännyttää henkilöitä, jotka oli määritetty ”riskikansalaisuuksien” ryhmään kuuluviksi.¹²⁰

Vuonna 1987 Supon päällikkö Seppo Tiiainen kertoi *Helsingin Sanomien* haastattelussa analysoineensa terrorismia ja tulleen päätelmään, että ”terrorismin tukijoukot tulevat pakolaisten mukana”.¹²¹ Vuoden 1986 syksyllä Suomen vastaanottamien kiintiöpakolaisten kaksinkertaistamisen – 100 henkilöstä 200 henkilöön – suunnittelun yhteydessä Supon ylijohdo oli nostanut lausunnossaan sisäasiainministeriön Ulkomaalaistoimistolle esille huolen turvallisuuskysymyksistä. Supon mukaan ulkomaalaisvalvonnalla pyrittiin ”erityisesti kansainvälisen terrorismin ja rikollisuuden leviämisen sekä Suomen suhteita vieraisiin valtioihin vahingoittavan toiminnan estämiseen.” Lausunnon mukaan ”ulkomaalaiset muodostavat tässä suhteessa jo sellaisenaan tietynlaisen riskiryhmän”. Lausunnossa todettiin kiintiöpakolaisten valinnasta:

*Kun valtion turvallisuuden kannalta on välttämätöntä subtautua pidättyvästi ns. riskimaista oleviin ulkomaalaisiin, tulisi turvallisuudesta vastaaville viranomaisille varata tilaisuus esittää näkemyksensä kulloinkin tarkinnan kohteena olevan pakolaisryhmän sopivuudesta.*¹²²

Supolla myös oli tällainen arvion antajan rooli 1980-luvun kiintiöpakolaisvalinnoissa. Edellä olevan lausunnon päätteeksi Supo korosti, että politiikassa tulisi sen mielestä ehkäistä ”ongelmallisten ulkomaalaisyhdyskuntien syntymistä”.¹²³ Vuonna 1993 *Ilta-Sanomille* antamassaan haastattelussa Supon päällikkö Seppo Nevala sanoi kysyttäessä kiintiöpakolaisvalinnasta, jossa Suomeen oli tarkoitus ottaa 150 kurditaustaista pakolaista, että Supo seuraa Suomessa asuvia kurdeja, heistä valtaosa on sopeutunut Suomeen hyvin, ja että ”Suomessa on kurdipakolaisia etupäässä Irakista ja Iranista eikä Turkista, jotka ovat muualla Euroopassa aiheuttaneet ongelmia.”¹²⁴ Lausunnonsta käy ilmi turvallisuuspoliisin valvonta,

joka kohdistuu ainakin tiettyyn osaan pakolaisyhteisöä sekä ajatus, että osa ulkomaalaisista on ”ongelmia aiheuttavia”. Samantapaisia arvioita Supon viranhaltijat ovat ainakin toisinaan esittäneet ollessaan vielä 1980-luvulla vastuussa turvapaikkahaastatteluista. Erään vuoden 1988 turvapaikkahaastattelupöytäkirjan loppuun Supon haastattelijä kirjasi: ”Jos tästä joukosta pitäisi valita sellainen henkilö, joka pystyisi ja olisi ehkä valmis ajamaan kurdien asiaa väkivalloin aseellisen taistelun avulla, niin allekirjoittaneen mielestä se olisi juuri [henkilön nimi].”¹²⁵

Myös kansalaisuuden hakemista koskeva viranomaistoiminta ja lainsäädäntö, johon viranomaistoiminta on nojannut on liitetty ”valtiollisen turvallisuuden” kysymyksiin. Aiemmin käsitellyn niin sanotun poliittisen lojaliteetin arvioinnin lisäksi maaherrat, turvallisuuspoliisi tai ulkomaalaisviranomaiset ovat 1900- ja 2000-luvuilla esittäneet näkemyksensä hakijoiden nuhteettomuudesta. Esimerkiksi toistuvasti rikoksiin syyllistyneitä ei ole katsottu soveltuviksi kansalaisuuden saamiseen. Muun muassa kylmän sodan vuosina Supo profiloit kansalaisuushakemusten käsittelyn yhteydessä hakijoita aiemman kansalaisuuden perusteella. Hakijat jaettiin kansalaisuuden mukaan niihin, joilta kysyttiin vähemmän asioita sekä niihin, joilta kysyttiin enemmän, koska heillä oli jonkin ”itäblokin” valtion kansalaisuus. Tähän pidemmän kansalaisuushaastattelun kategoriaan kuuluivat ainakin 1980-luvulla myös ”riskikansalaisuudet”, joka todennäköisesti viittasi muslimienemmistöisten valtioiden kansalaisiin sekä niiden valtioiden kansalaisiin, joiden joukossa Supo oli arvioinut olevan terroritekoihin kykeneviä tai sitä tukevaa toimintaa kannattavia ihmisiä. Kaikilta näiden valtioiden kansalaisilta kysyttiin kansalaisuushaastatteluissa huomattavasti enemmän etenkin poliittisesta toiminnasta ja suhtautumisesta yhteiskuntaan ja viranomaisiin.¹²⁶

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan vuoden 1983 mietinnössä koskien Suomen ensimmäistä ulkomaalaislakia – joka tuli voimaan 1984 – todettiin, että viranomaisilla tulisi olla riittävät valmiudet ”kansainvälisen terrorismin ja rikollisuuden leviämisen ja Suomen suhteita vieraisiin valtioihin vahingoittavan toiminnan estämiseksi.”¹²⁷ Kylmän sodan päättymisen jälkeen huomio suomalaisessa ja eurooppalaisessa poliittisessa keskustelussa kääntyi sotilaallisesta uhkasta yhä enemmän niin sanottuihin uusiin uhkiin ja ”laajaan turvallisuuden käsitykseen”. Näitä ”uusia” turvallisuusaiheita olivat muun muassa terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus, ympäristökatastrofit ja epidemiat. 1990-luvulla ministeriöiden alaisten neuvottelukuntien ja toimikuntien komiteamietinnöissä sekä Supon lausunnoissa kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus ja sen mukanaan tuomiksi arvioidut huumerikollisuuden, ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan lisääntyminen katsottiin turvallisuusuhkiksi. Näiden muuttoliikkeiden turvallistamisen teemojen esiin nostamiseen vaikuttivat Neuvostoliiton hajoaminen ja Suomen jäsenyys Euroopan unionissa.¹²⁸

Näitä uhkia katsottiin olevan mahdollista torjua viisumien ja rajavalvonnan sekä kansainvälisen yhteistyön kautta. Suomalaisessa politiikan valmistelussa pidettiin tärkeänä erityisesti EU-jäsenmaiden välillä tapahtuvaa poliittista- ja viranomaisyhteistyötä. Työministeriön alaisen siirtolaisasiain neuvottelukunnan vuoden 1990 mietinnössä esitettiin myös sosiaalisten ongelmien, kustannusten ja rasmin lisääntyneen, koska Suomeen muodostui pysyviä etnisiä vähemmistöjä. EU:n vapaan liikkuvuuden alueeseen liittyminen ja itärajan yli tapahtuvan liikkumisen sekä ylipäätään matkailun ja tavaraviennin lisääntyminen saivat viranomaiset ja ministeriöiden alaiset toimikunnat kiinnittämään huomiota uhkakuviiin. Muun muassa maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan vuoden 1997 mietinnössä katsottiin, että ”maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan toteuttaminen edellyttää samalla huolehtimista maan sisäisestä turvallisuudesta”. Viranomaiset loivat myös 1990-luvun alussa suunnitelman siltä varalta, että Venäjältä suuntautuisi Suomeen nopeatahtinen jopa satojen tuhansien ihmisten muutto. Valmiussuunnitelmaan kuului muun muassa sota-ajalta kaikuja tuonut ajatus ihmisten sijoittamisesta ”erityisille järjestelyleireille saariin ja laivoihin”.¹²⁹

Terrorismiin liittyvä julkinen keskustelu on lisääntynyt 2000-luvulla verrattuna edeltäviin vuosikymmeniin. Lisäksi siitä on tullut osa useita eduskunnan täysistuntokeskusteluja sekä turvallisuuskysymyksiä käsitteleviä hallituksen selontekoja ja ohjelmia. Suomalaisiin terrorismin torjunnan tavoitteisiin ovat vaikuttaneet vahvasti Euroopan unionin terrorismin vastaisen toiminnan painopisteet.¹³⁰ Yhdysvalloissa syyskuussa 2001 tapahtuneiden terrori-iskujen jälkeen Supon johtaja Seppo Nevala totesi *Iltalehden* haastattelussa, että Suomessa on ”lukuisia” henkilöitä, joilla on ollut tai on edelleen yhteyksiä kansainväliseen terrorismiin. Islamistisen terrorismin vastainen toiminta ohitti samana vuonna Supon prioriteeteissa vastavakoilun ja tätä toimintaa varten asetettiin muutama vuosi myöhemmin oma yksikkönsä.¹³¹ 2010-luvun alussa noin kolmasosa Supon rahoituksesta ohjautui terrorismin torjuntaan.¹³² Sisäministeriön 2010-luvun alun selvityksissä terrorismi ja ”ekstremistinen liikehdintä” yhdistettiin paitsi ääri-islamistiseen, niin myös äärioikeistolaiseen ja äärivasemmistolaiseen toimintaan.¹³³

Institutionaalisen epäluulon jatkuvuudet ja vaikutukset

Nostan lopuksi esille neljä laajempaa jatkumoa, jotka artikkeli tuo esiin. Ensimmäisenä jatkumona on ihmisten jakaminen viranomaistoiminnassa kahteen ryhmään. Ensimmäinen on luotettavien, yhteisöön kuuluvien ja muita vahvemmat oikeudet omaavien ryhmä. Toinen taas on yhteisöön kuulumattomien, epäluotettavien, uhkaavien ja heikommat oikeudet omaavien ryhmä.¹³⁴ Edellistä ryhmää ja sen muodostamaa niin sanottua kansallista yhteisöä tulee suojata jälkimmäiseltä. Tämä ajattelutapa on näkynyt turvallisuuspoliisin ja muiden viranomaisten edellä kuvatussa toiminnassa. Turvallisuuspoliisi ja muut viranomaiset ovat tulkinneet ihmisten liikkuvuuden luovan uhkia kansalliselle yhteisölle ja yleiselle turvallisuudelle. Aiemmin Suomessa uhkaavina nähtiin enemmän määrin maan sisällä liikkuvat yhteisöön kuulumattomiksi arvioidut ihmiset. Turvallisuuspoliisi on määrittänyt 1900-luvulla etenkin tietyt maahanmuuttajien ryhmät näiksi kansallista turvallisuutta uhkaaviksi ryhmiksi. Myös lainsäädäntö ja poliittinen keskustelu on monesti korostanut tätä turvallisuusuhkia painottavaa kahtiajakoa. Poliittisessa ja julkisessa keskustelussa ulkopuolisiksi määritellyt on toistuvasti nähty omaa ryhmää vähempiarvoisina tai rasistisesti vähäisemmän ihmisarvon omaavina.

Toinen jatkumo on ulkomaalaisten turvallisuuskysymyksenä näkemisen moninaisuus. Viranomaisten korostamat turvallisuusteemat vaihtelevat poliittisesta epäjärjestyksestä rikollisuuden ja tautien leviämisen uhkaan. Toisaalta esille nousevat turvallisuusuhkien luomisen ja niihin vastaamisen monet viranomaistoimijat. Myös lainsäädäntö ja poliittinen keskustelu rakentavat institutionaalista diskurssia, jossa erityisesti muut kuin kansalaiset määritetään monenlaisten mahdollisten uhkakuvien kautta. Turvallisuuspoliisilla – ja poliitikoilla – on merkittävä asema siinä, millaiseksi uhkaksi ulkomaalaiset määritellään ja nähdäänkö heitä ylipäättään turvallisuuskysymyksenä. He myös määrittävät minkälaisia toimenpiteitä tämä vaatii. Näiden toimijoiden lisäksi myös muut viranomaiset ja tiedotusvälineet voivat olla mukana arvioimassa tilannekuvaa ja tarvittavia toimenpiteitä.

Kolmantena havaintona on, että turvallistaminen ja uhkien vastainen toiminta luovat turvattomuuden ilmapiiriä, jota kokevat valtaväestöön kuuluvat, mutta myös sen ulkopuoliset. Valtaväestöön kuuluvien kohdalla turvattomuus tulee esille erilaisten uhkien ja kriisien korostumisena, mikä saattaa tehdä arkipäiväisistä kohtaamisista uhkaavia ja pakottaa ymmärtämään maailmaa edellä mainitun kahtiajaon – luotettavien yhteisöön kuuluvien ja epäluotettavien ulkopuolisten – kautta. Tämä kahtiajako tuo osalle valtaväestöön luetuista epäilemättä myös olemassaoloon ja jatkuvuuteen perustuvaa turvallisuuden ja yhteenkuuluvuuden tunnetta yhteisön sisällä, eli kokemuksen niin sanotusta

ontologisesta, eli olemassaoloon perustuvasta turvallisuudesta tai jatkuvuudesta.¹³⁵ Rajanvedot usein institutionalisoituvat ja muuttuvat narratiivien kautta ihmisten identiteettien rakennusaineeksi. Myös turvallistaminen voi tukea rajanvedon narratiiveja, joilla selitetään yhteiskunnallista todellisuutta.¹³⁶

Ihmisten näkeminen uhkina tai vaarallisina voi johtaa myös perusoikeuksien kaventamiseen, josta esimerkkejä ovat karanteenit, internoinnit, liikkumisen rajoittaminen ja tarkkailu. Ulkomaalaisten käsittäminen turvallisuusuhkien kautta aiheuttaa heille konkreettista eriarvoisuutta, epävarmuutta, epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia ja jopa fyysistä uhkaa. Turvattomuus ja muita heikompi oikeusasema on estänyt heiltä monissa kohdin täysivaltaisen yhteiskunnallisen osallisuuden, kun uhkiksi määriteltyjen henkilöiden pääsyä esimerkiksi julkisiin tehtäviin tai kansalaiseksi on rajoitettu. Lisäksi ulkomaalaisten oikeutta mielenosoittamiseen tai itseään koskevista viranomaispäätöksistä valittamiseen rajoitettiin Suomessa 1990-luvulle asti. Osa näistä toimenpiteistä ei kohdistu ainoastaan ulkomaalaisiin tai muihin vähemmistöihin, vaan se voi olla myös ylisukupolvista, jolloin se saattaa heikentää myös jälkeläisten mahdollisuuksia toimia yhteiskunnan täysivaltaisina jäseninä. Tällöin voidaan ajatella, että turvallistaminen kaventaa demokraattisen yhteiskunnan toimintaedellytyksiä ja sitä voidaan tarkastella institutionaalisenä väkivaltana, joka tarkoittaa yhteiskunnallista asemaa määrittäviä käytäntöjä ja suhteita, jotka alistavat ihmisiä estämällä heitä saavuttamasta potentiaaliaan.¹³⁷

Neljäntenä jatkuvuutena on, että viranomaiset näkevät vain osan ulkomaalaisista turvallisuuskysymyksenä. Uhkakuvissa voidaan erottaa muuttajien sukupuoleen, lähtömaahan, muuttosyyhyn ja sosioekonomiseen asemaan liittyviä eroja. Uhkakuvat ovat jossain määrin sukupuolittuneet Suomessa muiden maiden keskustelujen ja toimintamallien tapaan. Kielteiset stereotypiat ja pelot liitetään vuosisadasta toiseen etenkin muuttaviin naimattomiin miehiin ja maahan muuttaneiden jälkeläisten kohdalla erityisesti miehiin.¹³⁸ Ulkomaalaisten eriarvoinen asema ja heidän kohtaamansa rasismi on Suomessa muiden valtioiden tapaan osin nojannut kielteisiin stereotypioihin muuttajien kulttuurista, uskonnosta tai synnynnäisestä alempiarvoisuudesta.¹³⁹ Erityisesti 1900-luvun alusta lähtien venäläiset ja neuvostoliittolaiset ja 1970-luvulta lähtien islaminuskoiset ovat olleet turvallistettuja ryhmiä. Huomionarvoista on, että 1950-luvulta lähtien Pohjoismaiden kansalaiset ja 1990-luvun lopulta lähtien EU-maiden kansalaiset ovat olleet oikeuksiltaan lähellä Suomen kansalaisia.¹⁴⁰

Nämä painotukset sopivat yhteen sen kanssa, että Venäjä ja venäläiset/neuvostoliittolaiset ovat toimineet kielteisenä Suomen ulkopuolisena rinnastuskohteena tai vihamielisyyden ja pelon kohteena pitkin 1900-lukua. Pohjoismaat ja pohjoismaalaiset – etenkin Ruotsi – taas ovat olleet usein myönteisessä valossa ajateltu ulkopuolinen viiteryhmä.¹⁴¹ Euroopan yhdentymiskehityksen myötä suomalainen oikeudellinen järjestelmä on vahvistanut EU-kansalaisten asemaa. Viime vuosikymmeninä myös muslimitaustaisten näkeminen uhkakuvien kautta on osa kansainvälisten turvallisuuspoliisin toimintamallien ja turvallisuuspoliittisten ajattelutapojen omaksumista. Myös muuttosyy vaikuttaa uhkaavaksi määrittämiseen. Pakon edessä muuttamaan joutuneet ja turvapaikanhakijat ovat muita ulkomaalaisia useammin olleet turvallisuuspoliisin valvonnan ja toimenpiteiden kohteena. Tämä johtuu ainakin osittain siitä, että he ovat usein tulleet Suomeen aikoina, kun maassa on ollut sota tai sodan uhka. Lisäksi he tulevat monesti sota- tai konfliktialueilta ja viranomaiset pelkäävät levottomuuksien leviävän Suomeen. Turvallistamisessa vaikuttaa olevan myös sosioekonominen painotus tai luokkaulottuvuus, sillä näyttää siltä, että uhkiksi määritetään muita useammin alempiin tuloluokkiin tai yhteiskuntaluokkiin kuuluvat muuttajat.¹⁴²

Tulevaisuudessa on tärkeä tutkia muun muassa sitä, miten turvallistavia määrittelyjä ja niihin perustuvia pakkokeinoja on vastustettu. Miten kansalaisten, poliitikkojen tai ulkomaalaisten vastarinta ja vastalauseet ovat kanavoituneet ja minkälaisia vaikutuksia niillä on ollut? Edellä on käsitelty

viranomaisten ja valtaväestön näkökulmaa. Entä miltä turvallisuuskana ja toisen luokan kansalaisena tai epäilyttävänä oleminen tuntuu ja miten se vaikuttaa ulkomaalaisten tai heidän jälkeläistensä elämään?¹⁴³ Uhkina nähtyjen näkökulma jää alkuperäislähteissäkin monesti muun dokumentoinnin varjoon ja sen löytäminen vaatii tutkijoilta luovuutta. Toisaalta viranomaistoiminnasta tai lainsäädännöstä kiinnostuneen historiantutkijan – tai ylipäätään ihmistieteellisen tutkimuksen – ei tule keskittyä vain lakipykälien, valmisteluasiakirjojen ja viranomaisten näkökulmien tarkasteluun. On tärkeä tuoda esille lain ja viranomaistoiminnan vaikutuksia niiden kohteena olevien arkipäivän kokemuksiin.¹⁴⁴ Tarvitsemme edelleen lisää yksilöiden kokemuksia, piilossa olevia valtarakenteita ja hiljaista kärsimystä esiintuovaa maahanmuuton, ulkomaalaisten ja turvallisuuskysymysten historian tutkimusta.

Kiitokset

Kiitän hyvistä parannusehdotuksista vertaisarvioitsijoita ja kirjoitusvaiheen kommentteista ja avusta Jenni Karimäkeä, Pia Koivusta, Tiina Lintusta, Jaana Palanderia ja Miika Tervosta sekä tutkimusavustaja Otso Metsolaa.

Artikkeli on kirjoitettu osana seuraavia tutkimushankkeita: Suomen Akatemian ”Gatekeeping the Nation: Deportation at Finnish Borderscapes from the Cold War to Europeanisation”, rahoitusnumero 347906 ja Koneen säätiön ”Muuttuvat uhkakuvat ja valvonnan mekanismit Suomessa”.

¹ Ohjeet ulkomaalaislupien käsittelystä suojelupoliisissa (ilmoitus, 19.1.1987), AMP 13 B1, Suojelupoliisin arkisto.

² Esim. Yle.fi, ”Venäläisten kiinteistökaupat ovat yhä mahdollisia Suomessa – ne pitäisi kieltää kokonaan, sanoo suurin osa Kaakkois-Suomen kansanedustajista,” (4.10.2022), luettu 26.6.2023, <https://yle.fi/a/3-12647721>; Helsingin Sanomat, ”Maahanmuutto on keskeinen syy nuoriso- ja jengirikollisuudelle, arvioi sisäministeri Rantanen,” (1.7.2023), luettu 8.8.2023, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009678723.html>

³ Turvallistamisesta tapana perustella yhteiskunnallisia kysymyksiä esittämällä ne turvallisuuskysymyksinä, joihin valtiovallan tulee vastata, ks. Barry Buzan and Lene Hansen, *The evolution of international security studies* (New York: Cambridge University Press, 2016), 213–215; Ole Wæver, ”Securitization and desecuritization,” in *International security, widening security, vol. 3*, eds Barry Buzan and Lene Hansen (Los Angeles: Sage Publications, 2007), 72–75.

⁴ Lisäksi artikkelissa hyödynnetään muutamia Valpon ja ulkoasiainministeriön viranhaltijoiden 1930- ja 1940-lukujen muistioita koskien Suomessa olevia ulkomaalaisia.

⁵ Vrt. Zygmunt Bauman, *In search of politics* (Cambridge: Polity Press, 1999), 51–52; Katja Franko, *The crimmigrant other. Migration and penal power*. (London: Routledge, 2019), 3–4, 18–19.

⁶ Matti Välimäki, *Politiikkaa kansallisten, kansainvälisten ja ideologisten reunaehtoien puitteissa. Suomalaiset puolueet ja maahanmuutto 1973–2015* (Turku: Turun yliopisto, 2019), 53–55; Matti Välimäki, ”Suomi ja pakolaiset. Ensimmäinen vuosisata 1917–2017,” *Suomen kirkkohistoriallinen vuosikirja 2017*, 107 (2017): 239–241.

⁷ Peter Gatrell, *The making of a modern refugee*, (Oxford: Oxford University Press, 2015), 26–31, 85–86, 90–95; Antero Leitzinger, *Ulkomaalaispolitiikka Suomessa 1812–1972* (Helsinki: East-West Books, 2008), 320–339; Matti Välimäki, ”Kylmän sodan maastapoistamisen käytäntöjen murros ja nykyperiaatteiden synty,” teoksessa *Suomesta poistetut. Näkökulmia karkotuksiin ja käännytyksiin*, toim. Päivi Pirkkalainen, Eveliina Lyytinen ja Saara Pellander (Tampere: Vastapaino, 2022), 101, 104.

⁸ Vrt. Buzan and Hansen, *The evolution of international*, 217.

⁹ Toisaalta myös sääty-yhteiskunnan oloissa hierarkiat ja oikeuksien erot ihmisten välillä olivat suuria ja esimerkiksi väestön maan sisäinen ja maan ulkopuolelle suuntautunut muutto oli tarkasti rajattua muun muassa matkustuslupien hakemisen kautta. Paula Haara ja Asko Lehmuskallio, *Ruumiin ja dokumenttien kytkökset. Suomen passin historiaa* (Helsinki: Suomen valokuvataiteen museo, 2020), 13–17, 19.

¹⁰ Didier Fassin, ”Policing borders, producing boundaries. The governmentality of immigration in dark times,” *Annual Review of Anthropology* 40 (2011): 217, <https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-081309-145847>; Franko, *The crimmigrant other*, 3–5; Markus Himanen, ”Turvallisuus ja institutionaalinen rasismi. Esimerkkinä etninen ja rodullinen syrjintä poliisitoiminnassa,” teoksessa *Rasismi, valta ja vastarinta. Rodullistaminen, valkoisuus ja koloniaalisuus Suomessa*, toim. Suvi Keskinen, Minna Seikkula ja Faith Mkvesha (Helsinki: Gaudeamus, 2021), 186.

¹¹ Heike Drotbohm, ”Deportation: an overview,” in *The Encyclopedia of Global Human Migration*, ed. Immanuel Ness (Chichester: Wiley Blackwell, 2013), 1183, <https://doi.org/10.1002/9781444351071.wbeghm591>

¹² Meghan Benton, ”The problem of denizenship. A non-domination framework,” *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 17, no. 1 (2014): 50–52, 54–56, <https://doi.org/10.1080/13698230.2013.851479>; Fassin, ”Policing borders,” 217; Minna Liinpää, ”When the nation becomes louder. Everyday nationalism and the 2014 Scottish independence referendum,” *Sociology* 54, no. 6 (2020): 1179, 1181, <https://doi.org/10.1177/0038038520931992>

¹³ John Torpey, *The Invention of the passport. Surveillance, Citizenship and the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), 6–7, 122–123.

¹⁴ Rogers Brubaker, ”Migration, membership, and the modern nation-state. Internal and external dimensions of the politics of belonging,” *Journal of Interdisciplinary History* XLI, no. 1 (2010): 63, <https://doi.org/10.1162/jinh.2010.41.1.61>. Todellisuudessa sisäinen monimuotoisuus on aina tätä idealiteettiyppiä suurempaa ja ulkoiset rajat eivät ole läpäisemättömät, vaan liikkumista tapahtuu niin ajatusten, ihmisten kuin pääomien osalta.

¹⁵ Craig Calhoun, *Nations matter. Culture, history and the cosmopolitan dream* (London: Routledge, 2007), 54–59, 69, 75.

¹⁶ Rodullistamisella tarkoitetaan rodun tai laajemmin syntyperän ajattelemista ja tekemistä merkittäväksi esimerkiksi yhteiskunnallisen aseman, oikeuksien tai ihmisarvon määrittämisessä lainsäädännössä, puhetoissa tai institutionalisoituneissa julkisen ja yksityisen elämän toimintatavoissa. Rodullistamisen on osoitettu nojaavan paitsi menneisyydestä periytyviin rasistisiin käsityksiin ihmisryhmien synnynnäisistä eroista, niin myös johtavan päätelmiin siitä, ketkä voivat kuulua osaksi ”kansallista yhteisöä” ja ketkä määritetään vieraiksi esimerkiksi syntyperänsä, taustansa tai kulttuurinsa vuoksi. Gabriella Elgenius and Steve Garner, ”Gate-keeping the nation: discursive claims, counter-claims and racialized logics of whiteness,” *Ethnic and Racial Studies* 44, no. 16 (2021): 218, <https://doi.org/10.1080/01419870.2021.1943483>

¹⁷ Antti Häkkinen and Miika Tervonen, ”Ethnicity, marginalization and poverty in 20th century Finland,” in *New challenges for the welfare state*, eds Vesa Puuronen, Antti Häkkinen, Anu Pylkkänen, Tom Sandlund and Reetta Toivanen (Joensuu: Yliopistopaino, 2004), 28–29; Eero Kuparinen, *Antisemitismin musta kirja. Juutalaisvainojen pitkä historia* (Jyväskylä: Atena, 2008), 200–206; Miika Tervonen, ”Borders of welfare. Mobility control and the Nordic welfare states,” in *Nationalism and democracy in the welfare state*, eds Pauli Kettunen, Saara Pellander and Miika Tervonen (Cheltenham: Edward Elgar, 2021), 153–154.

¹⁸ Vrt. Minna Harjula, Johanna Annola ja Laura Ekholm, ”Etniset ja sosiaaliset vähemmistöt Suomessa,” teoksessa *Suomalaisen yhteiskunnan historia 1400–2000, Osa 2: Yhteisöt ja identiteetit*, toim. Pirjo Markkola, Marjaana Niemi ja Pertti Haapala (Tampere: Vastapaino, 2021), 319–320.

- ¹⁹ Maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikan eroista, ks. Matti Välimäki, ”Politiikka,” teoksessa *Muuttoliikkeiden vuosisata*, toim. Tuomas Martikainen ja Pirkko Pitkänen (Turku: Siirtolaisuusinstituutti, 2020), 27–28.
- ²⁰ Yksityiskohtaisesti, ks. Tapio Kuosma, *Ulkomaalaisen maahantulo ja maastalähtö* (Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1992), 78–116.
- ²¹ Markku Fredman, Kirsi Keravuori, Johanna Niemi-Kiesiläinen, Pekka Nurminen, Heikki Pihlajamäki ja Johanna Suurpää, *Oikeutta ulkomaalaisille* (Helsinki: Gaudeamus, 1989), 119–121; Välimäki, ”Kylmän sodan maastapoistamisen,” 104–108, 122.
- ²² Tuija Hietaniemi, *Lain vartiassa. Poliisi Suomen politiikassa 1917–1948* (Helsinki: Suomen Historiallinen Seura, 1992), 16; Timo Soikkanen, *Turun poliisi 200 vuotta. Osa I. Suomalaisen poliisin synty ja Turun poliisilaitos 1816–1918* (Turku: Lounais-Suomen poliisilaitos, 2016), 117–119.
- ²³ Haara ja Lehmuskallio, *Ruumiin ja dokumenttien*, 20–22; Kuosma, *Ulkomaalaisen maahantulo*, 69, 81.
- ²⁴ Saskia Sassen, *Guests and aliens* (New York: New Press, 1999), 77–79, 96; Torpey, *Surveillance, citizenship*, 4–7, 122–123.
- ²⁵ Sami Pekola, ”Länsirajan rakentaminen ja ylittäminen vuodesta 1809,” *Ennen ja nyt: Historian tietosanomat*, no. 6 (2021): 18, <https://doi.org/10.37449/ennenjant.110966>
- ²⁶ Vuonna 1919 tehtävät siirtyivät lyhyeksi aikaa yleisesikunnan passiosastolle. Leitzinger, *Ulkomaalaispolitiikka Suomessa 1812–1972*, 320–322. Itärajan yli kulkeva liikenne ei kuitenkaan ollut rajoittamis- ja valvontatoimenpiteistä huolimatta läheskään täysin viranomaisten kontrolloimaa ennen 1920-luvun loppua. Maria Lähteenmäki, *Maailmojen rajalla. Kannaksen rajamaa ja poliittiset murtumat 1911–1944*, Historiallisia Tutkimuksia 243 (Helsinki: SKS, 2009), 148. Yksityiskohtaisemmin itärajan liikenteestä, ks. Lähteenmäki, *Maailmojen rajalla*, 149–192.
- ²⁷ Hietaniemi, *Lain vartiassa*, 89–91, 108; Leitzinger, *Ulkomaalaispolitiikka Suomessa 1812–1972*, 320–325, 334–335; Pekka Nevalainen, *Viskoi kuin Luoja kerjäläistä. Venäjän pakolaiset Suomessa 1917–1939*. (Helsinki: SKS, 1999), 63–64, 93–95, 98–99.
- ²⁸ Kuosma, *Ulkomaalaisen maahantulo*, 90–91, 95, 112; Nevalainen, *Viskoi kuin Luoja*, 78. Myös vuoden 1938 laki valtiollisesta poliisista korosti Suomeen tulevien ja maassa olevien ulkomaalaisten näkemistä jopa maan itsenäisyyttä uhkaavana. Kuosma, *Ulkomaalaisen maahantulo*, 93–95.
- ²⁹ Otsikoimaton muistio (17.3.1937). 3282 Valtiollisen poliisin II arkisto / Asiamapit (1945–1948). Kansallisarkisto.
- ³⁰ Nevalainen, *Viskoi kuin Luoja*, 82.
- ³¹ Christian Jokinen, ”Terrorismin torjunnan alkutaipaleelta,” teoksessa *Ratakatu 12. Suojelupoliisi 1949–2009*, toim. Matti Simola (Helsinki: WSOY, 2009), 122; Christian Jokinen, *Terrorismista ja sen torjunnasta. Suojelupoliisi ja kansainvälinen terrorismi 1958–2004* (Turku: Turun yliopisto, 2015), 52–54, 58–59.
- ³² Jokinen, *Terrorismista ja sen torjunnasta*, 52–53, 64.
- ³³ Epäilyttäviä henkilöitä. Ulkomaalaisia Suomessa. 1960–69. Ilmoitus 12302/61 (9.6.1961) ja ilmoitus 10982/62 (17.12.1962). SUPO 69 XXIII K 2. Kansallisarkisto.
- ³⁴ Esim. Suojelupoliisin katsaus 30/14.8.1987 (huhti-kesäkuu 1987). AMP 22 D 6. Suojelupoliisin arkisto.
- ³⁵ Leitzinger, *Ulkomaalaispolitiikka Suomessa 1812–1972*, 337–338.
- ³⁶ Jokinen, *Terrorismista ja sen torjunnasta*, 58–59.
- ³⁷ Jokinen, ”Terrorismin torjunnan alkutaipaleelta,” 122–123.
- ³⁸ Leitzinger, *Ulkomaalaispolitiikka Suomessa 1812–1972*, 337–338.
- ³⁹ Jokinen, *Terrorismista ja sen torjunnasta*, 347; Välimäki, ”Kylmän sodan maastapoistamisen,” 122.
- ⁴⁰ Leo Lucassen, *The immigrant threat. The integration of old and new migrants in Europe since 1850* (Urbana: University of Illinois Press, 2005), 103–105; Leslie Page Moch, *Moving Europeans. Migration in Western Europe since 1650* (Bloomington: Indiana University Press, 2003/1992), 88–93; 145–146; Anna Sundelin and Johanna Wassholm, ”Hospitality and rejection. Peddlers and host communities in the northern Baltic, 1850–1920,” in *Baltic hospitality from the Middle Ages to the twentieth century. Receiving strangers in northeastern Europe*, eds Sari Nauman, Wojtek Jezierski, Christina Reimann and Leif Runefelt (Cham: Springer Nature, 2022), 335.
- ⁴¹ Lucassen, *The immigrant threat*, 22; 100–101.
- ⁴² Vuoden 1831 karkotuspäätöksestä huolimatta osa juutalaisista kuitenkin jäi Suomen alueelle. Seuraavina vuosikymmeninä Suomessa asui myös muun muassa satoja Venäjän sotaväestä kotiutuneita juutalaisia perheenjäsenineen. Kuparinen, *Antisemitismin musta kirja*, 200–206; Kuosma, *Ulkomaalaisen maahantulo*, 62–64, 68–70, 75–76.
- ⁴³ Sundelin and Wassholm, ”Hospitality and rejection,” 335–336, 345.
- ⁴⁴ Harjula, Annola ja Ekholm, ”Etniset ja sosiaaliset vähemmistöt Suomessa,” 294–295.
- ⁴⁵ Lähteenmäki, *Maailmojen rajalla*, 314–315.
- ⁴⁶ Nevalainen, *Viskoi kuin Luoja*, 268, 272–273, 280–281.
- ⁴⁷ Välimäki, *Politiikkaa kansallisten*, 79–80, 104, 118. Vuonna 2004 EU:hun liittyi kymmenen uutta jäsenvaltiota: Viro, Latvia, Liettua, Puola, Tšekki, Slovakia, Unkari, Slovenia, Malta ja Kypros. Kilpailun suomalaisilla työmarkkinoilla ajateltiin lisääntyvän erityisesti virolaisten muuton seurauksena. Siirtymäajat päättyivät 1.5.2006.
- ⁴⁸ Lucassen, *The Immigrant Threat*, 15.
- ⁴⁹ Hietaniemi, *Lain vartiassa*, 16; Soikkanen, *Turun poliisi 200 vuotta. Osa I*, 97–98.
- ⁵⁰ Hietaniemi, *Lain vartiassa*, 16; Soikkanen, *Turun poliisi 200 vuotta. Osa I*, 117–119.
- ⁵¹ Hietaniemi, *Lain vartiassa*, 16–17; Soikkanen, *Turun poliisi 200 vuotta. Osa I*, 129–131.
- ⁵² Lars Westerlund, ”Internment and deportation in WWI and WWII. A comparative study with a special survey of the situation in Finland,” teoksessa *Sotavangit ja internoidut. Kansallisarkiston artikkelikirja*, toim. Lars Westerlund (Helsinki: Kansallisarkisto, 2009), 358–363.

⁵³ Westerlund, ”Internment and deportation,” 352.

⁵⁴ Soikkanen, *Turun poliisi 200 vuotta. Osa I*, 273.

⁵⁵ Lähteenmäki, *Maailmujen rajalla*, 149–151. Ks. myös Max Engman, *Raja. Karjalankannas 1918–1920* (Helsinki: WSOY, 2007), 135–137.

⁵⁶ Nevalainen, *Viskoi kuin Luoja*, 62, 72, 75, 267–274, 278–281; Vesa Vares, *Turun poliisi 200 vuotta. Osa II. Maakuntaa ja yhteiskuntaa palvellen. Turun poliisi 1918–2016* (Turku: Lounais-Suomen poliisilaitos, 2016), 120.

⁵⁷ Suuri osa senaatin määräämistä karkotuksista jäi kuitenkin käytännössä toteutumatta. Outi Karemaa, *Vihollisia, vainoojia, syöpäläisiä. Venäläisviha Suomessa 1917–1923*, *Bibliotheca Historica* 30 (Helsinki: SHS, 1998), 160–162; Outi Kirmo, ”Tampereen venäläinen väestö vuosina 1918–1950. Etninen identiteetti ja sosiaaliset suhteet,” teoksessa *Vieraat kulkijat – tutut talot. Näkökulmia etnisyyden ja köyhyyden historiaan Suomessa*, toim. Antti Häkkinen, Panu Pulma ja Miika Tervonen (Helsinki: SKS, 2005), 347–348; Pekka Nevalainen, ”Tulijat ja menijät – liikettä itärajalta,” teoksessa *Venäjän kahdet kasvot. Venäjä-kuva suomalaisen identiteetin rakennuskivenä*, toim. Timo Vihavainen (Helsinki: Edita, 2004), 271, 277. Ks. myös Engman, *Raja*, 68–71, 77–79.

⁵⁸ Rajaseudun tyhjentämishanke ei kuitenkaan tuottanut täysin Suomen viranomaisten ja lainsäätäjien toivomaa tulosta, sillä vuonna 1924 Terijoen nimismies luetteloi paikkakunnalla olevan yhä 427 ”ulkomaalaista”, joista muun muassa 267 oli Venäjällä syntyneitä. Lähteenmäki, *Maailmujen rajalla*, 299–304; Nevalainen, *Viskoi kuin Luoja*, 62, 72, 268.

⁵⁹ Nevalainen, ”Tulijat ja menijät,” 279, 281; Elina Sana, *Luovutetut. Suomen ihmislouvatukset Gestapolle*, (Helsinki: Siltala, 2017/2003), 86, 88; Rajaloikkarien kuulusteluista (muistio 24.9.1935). 3282 Valtiollisen poliisin II arkisto / Asiamapit (1945–1948). Kansallisarkisto; Passi-, oleskelulupa-, viisumi- ym. asioita (1957–1958), SUPO Amp. XIII H, Kansallisarkisto; Passi-, oleskelulupa-, viisumi- ym. asioita (1958–1959), SUPO Amp. XIII H, Kansallisarkisto; Epäilyttäviä henkilöitä. Ulkomaalaisia Suomessa, 1960–69, SUPO 69 XXIII K 2, Kansallisarkisto.

⁶⁰ Nevalainen, *Viskoi kuin Luoja*, 79–81.

⁶¹ Ulkoasiainministeriön henkilö- ja hallintoasiain jaoston selostus Suomen pakolaisuudesta (ei päivämäärää, oletettavasti vuodelta 1939). 20 C. Suomen sopimukset muiden maiden kanssa passi-, viisumi- ja työluupa-asioista. Ulkoasiainministeriön arkisto.

⁶² Sana, *Luovutetut*, 100.

⁶³ Vares, *Turun poliisi 200 vuotta. Osa II*, 142.

⁶⁴ Sana, *Luovutetut*, 100–104. Suurin osa turvasäilövangeista oli suomalaista vasemmistoa ja kommunisteja.

⁶⁵ Sana, *Luovutetut*, 121–123, 135–137; Westerlund, ”Internment and deportation,” 376–377.

100

⁶⁶ Lisäksi sisäasiainministeri Kekkonen totesi, että Suomen veloitteena olisi kuitenkin edelleen ”huolehtia maahamme itärajan takaa saapuneista heimo- ym. pakolaisista”. Kuosma, *Ulkomaalaisen maahantulo*, 98–99; Oula Silvennoinen, ”Beyond ’those eight’. Deportations of Jews from Finland 1941–1942,” in *Finland’s holocaust. Silences of history*, eds Simo Muir and Hana Worthen (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013), 196; Taimi Torvinen, *Pakolaiset Suomessa Hitlerin valtakaudella* (Helsinki: Otava, 1984), 92–95.

⁶⁷ Käännytetty juutalaiset olivat saapuneet Suomeen vuosina 1938 ja 1940. He olivat entisiä Saksan, Itävallan ja Latvian kansalaisia. Heidät kuljetettiin Suomesta saksalaisella *Hohenborn*-laivalla Tallinnaan ja sieltä natsi-Saksan valtionpoliisi Gestapon toimesta Berliiniin. Torvinen, *Pakolaiset Suomessa*, 186–191, 196–200. Oula Silvennoinen on tuonut esille, että kesäkuusta 1941 marraskuuhun 1942 sijoittuvana aikana Suomesta luovutettiin Saksan viranomaisille yhteensä 12 juutalaistaustaiseksi arvioitua eri kansalaisuuksia edustavaa ihmistä. Silvennoinen, ”Beyond ’those eight’,” 194–195, 202–207, 213.

⁶⁸ Hietaniemi, *Lain vartiassa*, 222–224.

⁶⁹ Nimi vaihdettiin myöhemmin ”siirtoleiriksi”. Oula Silvennoinen, ”Limits of Intentionality. Soviet Prisoners-of-War and Civilian Internees in Finnish Custody,” in *Finland in World War II. History, Memory, Interpretations*, eds Tiina Kinnunen and Ville Kivimäki (Leiden and Boston: Brill, 2012), 389.

⁷⁰ Silvennoinen, ”Limits of Intentionality,” 386–388; Westerlund, ”Internment and deportation,” 378–379.

⁷¹ Osa pääsi myös käymään kotipaikkakunnallaan. Niklas Jensen-Eriksen, ”Valpon internointileirit ja niiden asukkaiden poliittinen valvonta 1944–1947,” teoksessa *Sotatapattumia, internointeja ja siirto sodanjälkeisiin oloihin. Kansallisarkiston artikkelikirja*, toim. Lars Westerlund (Helsinki: Valtion taidemuseo, 2010), 103; Lars Westerlund, ”Vastavuoroisuutta ja väistämistä suomalais-saksalaisissa suhteissa syksyllä 1944,” teoksessa *Sotatapattumia, internointeja ja siirto sodanjälkeisiin oloihin. Kansallisarkiston artikkelikirja*, toim. Lars Westerlund (Helsinki: Valtion taidemuseo, 2010), 24.

⁷² Jensen-Eriksen, ”Valpon internointileirit,” 123–124.

⁷³ Inkeriläisten palaamisesta, ks. Toivo Flink, *Kotiin karkotettavaksi. Inkeriläisen siirtoväen palautukset Suomesta Neuvostoliittoon 1944–1955* (Helsinki: SKS, 2010), 11, 143–185, 214.

⁷⁴ Silvennoinen, ”Limits of Intentionality,” 391–392.

⁷⁵ Jokinen, *Terrorismista ja sen torjunnasta*, 60, 346–347. Myös esimerkiksi Ruotsissa turvallisuuspoliisi valvoi sodan jälkeisinä vuosina maassa olleita itäisen Euroopan maiden kansalaisia ja sillä oli etsiviä soluttautuneena kommunistimaista tulleiden pakolaisten keskuuteen. Cecilia Notini Burch, ”Controlling the untrustworthy,” in *Reaching a State of Hope. Refugees, immigrants and the Swedish Welfare State, 1930–2000*, eds Mikael Byström and Pär Frohnert (Lund: Nordic Academic Press, 2013), 212–213.

⁷⁶ Kimmo Rentola, ”Suojelupoliisi kylmässä sodassa 1949–1991,” teoksessa *Ratakatu 12. Suojelupoliisi 1949–2009*, toim. Matti Simola (Helsinki: WSOY, 2009), 74–75, 182.

⁷⁷ Ohjeet ulkomaalaislupien käsittelystä suojelupoliisissa (ilmoitus, 19.1.1987). AMP 13 B1. Suojelupoliisin arkisto.

⁷⁸ Muun muassa vuonna 1959 kahden neuvostoliittolaisen maahantulon yhteydessä Neuvostoliiton viranomaiset olivat esittäneet vaatimuksia palautuksesta. Heidät myös palautettiin. Presidentti Urho Kekkonen ei ollut tyytyväinen suomalaisviranomaisten toimintaan asiassa ja kirjoitti asiaa koskevan muistion reunaan: ”Rajavartiosto ja Alhava [Supon päällikkö Armas Alhava] suosittavat inhimillistä avuliaisuutta Suomen selkänahalla. Olen jo vuosia sitten antanut käskyn, että loikkarit on rajalla palautettava. Miksi taas...” Rentola, ”Suojelupoliisi kylmässä sodassa,” 27–28, 133, 144. Yksityiskohtaisesti, ks. Jussi Pekkarinen ja Juha Pohjonen, *Ei armaa Suomen selkänahasta. Ihmisluovutukset Neuvostoliittoon 1944–1981* (Helsinki: Otava, 2005). Jussi Pekkarinen on jäljittänyt alkuperäisen ohjeen palauttaa Neuvostoliitosta tulleet vuoteen 1951, jolloin Kekkonen toimi pääministerinä. Tällöin toimintalinjan kuvasi muistiossa ulkoasiainministeriön jaostosihteeri Ilkka Tapiola. Jussi Pekkarinen, *Ei pelkkää glamouria. UM 100 vuotta* (Helsinki: Edita, 2018), 34–36.

⁷⁹ Lähteenmäki, *Maailmojen rajalla*, 299–301; Ulkomaalaisten asema ja oikeudet Suomessa (muistio, 29.4.1940). 20 C. Suomen sopimukset muiden maiden kanssa passi-, viisumi- ja työlupa-asioista. Ulkoministeriön arkisto.

⁸⁰ Nevalainen, *Viskoi kuin Luoja*, 79.

⁸¹ Yle.fi, ”Viranomaiset haluavat lisää keinoja puuttua ulkomaalaisten hämäriin kiinteistökauppoihin. Ukrainan sota kiristi suhtautumista ostoisiin jo nyt,” (25.2.2022), luettu 31.8.2023, <https://yle.fi/a/3-12334569>; Mtvuutiset.fi, ”Sisäministeri MTV:lle: Koko itäraja voitaisiin sulkea, jos Venäjä ottaisi turvapaikanhakijoiden vyöryn hybridioperaationsa välineeksi,” (17.3.2023), luettu 31.8.2023, <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/sisaministeri-mtv-lle-koko-itaraja-voitaisiin-sulkea-jos-venaja-ottaisi-turvapaikanhakijoiden-vyoryn-hybridioperaationsa-valineeksi/8380222#gs.4ka0sf>; Yle.fi, ”Venäläisten kiinteistökaupat ovat yhä mahdollisia Suomessa – ne pitäisi kieltää kokonaan, sanoo suurin osa Kaakkois-Suomen kansanedustajista,” (4.10.2022), luettu 26.6.2023, <https://yle.fi/a/3-12647721>

⁸² Valtioneuvosto.fi, ”Muuttoliikettä hyväksi käytävään hybridiavaikuttamiseen varaudutaan kartoittamalla lainsäädännön muutostarpeita,” (24.11.2021), luettu 31.8.2023, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/muuttoliiketta-hyvaksi-kayttavaan-hybridiavaikuttamiseen-varaudutaan-kartoittamalla-lainsaadannon-muutostarpeita>

⁸³ As 165/1920, Asetus, sisältävä tarkemmat määräykset ulkomaalaisen ottamisesta Suomen kansalaiseksi annetun lain toimeenpanosta, Suomen asetuskokoelma; L 33/1920, Laki ulkomaalaisen ottamisesta Suomen kansalaiseksi, Suomen asetuskokoelma; As 326/1941, Asetus Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä annetun lain soveltamisesta, Suomen asetuskokoelma; L 325/1941, Laki Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä, Suomen asetuskokoelma; L 401/1968, Kansalaisuuslaki, Suomen asetuskokoelma. Uskollisuusvala perustui jo autonomian aikaiseen käytäntöön. Harjula, Annola ja Ekholm, ”Etniset ja sosiaaliset vähemmistöt Suomessa,” 294.

⁸⁴ Nevalainen, *Viskoi kuin Luoja*, 89–91.

⁸⁵ Suojelupoliisin käsityksiä ”riskikansallisuuksista” käsitellään yksityiskohtaisemmin myöhemmin tässä artikkelissa.

⁸⁶ Ohjeet ulkomaalaislupien käsittelystä suojelupoliisissa (ilmoitus, 19.1.1987). AMP 13 B1. Suojelupoliisin arkisto.

⁸⁷ Teemu Oivo ja Olga Davydova-Minguet, ”Kaksoiskansalaisuuden turvallistaminen ja Suomen venäjänkieliset,” *Idäntutkimus* 26, no. 3, (2019): 66–69, <https://doi.org/10.33345/idantutkimus.87292>

⁸⁸ Eila Linnanmäki, *Espanjantauti Suomessa. Influenssapandemia 1918–1920* (Helsinki: SKS, 2005), 191–192; Barbara Lüthi, ”Germes of anarchy, crime, disease, and degeneracy. Jewish migration to the United States and the medicalization of European borders around 1900,” in *Points of passage. Jewish migrants from Eastern Europe in Scandinavia, Germany, and Britain 1880-1914*, ed. Tobias Brinkmann (New York: Berghahn Books, 2013), 27–28; Howard Markel and Alexandra Stern, ”The foreignness of germes. The persistent association of immigrants and disease in American society,” *The Milbank Quarterly* 80, 4 (2002): 757–758, <https://doi.org/10.1111/1468-0009.00030>

⁸⁹ Mika Kallioinen, *Rutto ja rukous. Tartuntataudit esteellisen ajan Suomessa* (Jyväskylä: Atena, 2005), 167–170.

⁹⁰ Veli-Pekka Toropainen, ”Ruttoepidemian torjuminen Turussa vuonna 1657,” *Kalmistopiiri*, (26.3.2020), luettu 3.8.2023, <https://kalmistopiiri.fi/2020/03/26/ruttoepidemian-torjuminen-turussa-vuonna-1657/>. Ks. myös Kallioinen, *Rutto ja rukous*, 168–169.

⁹¹ Kallioinen, *Rutto ja rukous*, 153–154, 159–160, 184.

⁹² Sundelin and Wassholm, ”Hospitality and rejection,” 337–338.

⁹³ Pentti Mäkelä, *Vuosien 1917–19 kulkutaudit, espanjantauti ja vankileirikatastrofi. Historiallisepidemiologinen näkökulma Suomen väestön korkeaan tautikuolleisuuteen*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16, Suomen sotaturmat 1914–22-projekti (Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2007), 287, 316; Sofia Paasikivi, Hannu Salmi, Alekski Vesanto and Filip Ginter, ”Infectious media. Cholera and the circulation of texts in the Finnish press, 1860–1920,” *Media History* 29, no. 1 (2022): 24–28, <https://doi.org/10.1080/13688804.2022.2054408>. 1800-luvun lopulta ensimmäiseen maailmansotaan asti muun muassa Saksassa nojattiin pitkään vallalla olleisiin juutalais- ja puolalaisvastaisiin rasistisiin stereotyyppioihin. Juutalaisten ja puolalaisten pelättiin tuovan mukanaan kilpailua työmarkkinoille sekä tartuntatauteja. Heihin kohdistettiin erilaisia kontrollitoimenpiteitä ja karanteeneja raja-alueilla. Aikakauden Saksassa ja Iso-Britanniassa tautien ajateltiin nimenomaan tulevan idästä, jonka asukkaita pidettiin rasistisesti niin kulttuuriltaan kuin hygieniatasoltaan alikehittyneinä. Ajattelutapa pitää sisällään Edward Saidin käsittelemän orientalistisen käsitystavan, jossa länsi ja itä nähdään yhteensopimattomina ja idässä (orientti) nähdään pääasiassa kielteisiä piirteitä. Lüthi, ”Germes of Anarchy,” 31–32, 35. Samantapaista ajatusmaailmaa edusti *Hufvudstadsbladetissa* 12.2.1919 julkaistu kirjoitus, jossa todettiin Suomen itärajan jalla olevista karanteenilaitoksista: ”Raja, jolla on täisauna saapuville matkustajille muodostuu siten rajalinjaksi, länsimaisen kulttuurin ja koko sen loputtoman saastan välillä, jota Orientiksi sanotaan ja jossa kaikki häilyy, myös eläinten ja ihmisten, järjen ja mielettömyyden, paratiisin ja helvetin välinen raja. (...) Sen takana on meidän Orienttimme, täihelvetti, suuri houruinhuone, kiinalais-ryssät.” Engman, *Raja*, 276.

⁹⁴ Mäkelä, *Vuosien 1917–19 kulkutaudit*, 316–318. Kulkutautien leviämisestä alueen ulkopuolelta pohjoisen Euroopan alueelle 1500-luvulta 1800-luvulle, ks. Kallioinen, *Rutto ja rukous*, 151–156.

⁹⁵ Heikki S. Vuorinen, *Tautinen historia* (Tampere: Vastapaino, 2002), 195.

⁹⁶ Linnanmäki, *Espanjantauti Suomessa*, 192. Karanteenilaitoksessa oli vuoden 1918 aikana tarkastettavana yli 4 000 ihmistä ja sairaalassa hoidettiin noin 140 potilasta. Heistä kuusi sairasti pilkkukuumetta, neljä lavantautia, yksi toisintokuumetta ja neljä tulirokkoa. Vuonna 1919 Terijoen laitokseen otettiin noin 6 500 henkilöä. Sen yhteydessä olleessa sairaalassa hoidettiin yli 300 potilasta. Suurimmat potilasryhmät olivat 58 espanjantautipotilasta ja 49 isorokkopotilasta. Influenssan ja muiden kulkutautien leviämisen pelosta itärajan yli kulkevien ihmisten mukana vuosina 1918–1919, ks. Linnanmäki, *Espanjantauti Suomessa*, 98–99. Karanteeneilla oli ilmeisesti osittain myös poliittinen luonne, sillä niillä pyrittiin jossain määrin ehkäisemään ja rajoittamaan muuttamista Venäjältä Suomeen. Engman, *Raja*, 277–281.

⁹⁷ Westerlund, ”Internment and deportation,” 379–380.

⁹⁸ Koska vakavia kulkutautiepidemioita ei esiintynyt, sotavankiuolleisuus johtui Mirkka Danielsbackan mukaan ennen kaikkea ravinnon puutteesta. Mirkka Danielsbacka, *Vankien vartijat. Ihmislajin psykologia, neuvostosotavangit ja Suomi 1941–1944*, Historiallisia tutkimuksia Helsingin yliopistosta XXXII (Helsinki: Helsingin yliopisto, 2013), 234–236.

⁹⁹ Lars Westerlund, *Sotavankien ja siviili-internoitujen sodanaikainen kuolleisuus. Muonabuolto, tautisuus ja Punaisen Ristin toimettomuus 1939–44*, Historiallisia Tutkimuksia 244 (Helsinki: SKS, 2009), 154, 158, 334–335.

¹⁰⁰ Christopher Ewing, “Highly affected groups. Gay men and racial others in West Germany’s AIDS epidemic, 1981–1992,” *Sexualities* 23, no. 1–2 (2020): 209–210, <https://doi.org/10.1177/1363460718758664>; Markel and Stern, ”The foreignness of germs”, 777–778; Tiantian Zheng, *Ethnographies of Prostitution in Contemporary China* (New York: Palgrave Macmillan, 2009), 55, 59–60, https://doi.org/10.1057/9780230623262_3

¹⁰¹ Hanna Nikkanen ja Antti Järvi, *Karanteeni. Kuinka aids saapui Suomeen* (Helsinki: Siltala, 2014), 8, 94–97; Olli Stälström, ”AIDS-ilmion historiaa,” teoksessa *AIDS asiallisesti*, toim. Olli Stälström (Helsinki: Gaudeamus, 1987), 131–132, 135–136. Taustaa suomalaiselle AIDS-keskustelulle, ks. Jenni Karimäki, ”Terveyspoliittinen käänne Suomen aids-linjan selittäjänä 1980-luvulla,” *Ennen ja nyt: Historian tietosanomat*, no. 3 (2022): 45–51, <https://doi.org/10.37449/ennenjanyt.115982>; Stälström, ”AIDS-ilmion historiaa,” 124–132.

¹⁰² Benjamin Wagner and Matthew Van Volkenburg, “HIV/AIDS tests as a proxy for racial discrimination? A preliminary investigation of South Korea’s policy of mandatory in-country HIV/AIDS tests for its foreign English teachers,” *Journal of Korean Law* 11, no. 2 (2012): 179, <https://doi.org/10.23110/jkl.2012.11.2.003>; Ewing, “Highly affected groups,” 211–212.

¹⁰³ Mtvuutiset.fi, ”Turussa 71 kansainvälisellä opiskelijalla koronatartunta, liikkumisen rajoituksia pyydetty selvittämään: ”On mahdollista, että tartuntoja tulee jopa muutama sata”, (18.3.2021), luettu 25.8.2023, <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/turussa-kansainvalisilla-korkeakouluopiskelijoilla-todettu-useita-kymmenia-koronatartuntoja-seuraa-suorana-kaupungin-foa-klo-13/8094414#gs.4upd5t>; Kymensanomati.fi, ”Poliisi aloittaa koronakaranteenin valvonnan Turussa tänään, koronatilanne kaupungissa on huolestuttava,” (19.3.2021), luettu 25.8.2023, <https://www.kymensanomati.fi/uutissuomalainen/3994903>. Suomen hallitus oli harkitsemassa samaan aikaan maaliskuussa 2021 yleisten liikkumisrajoitusten laajentamista. Mtvuutiset.fi, ”Suomen koronatilanne juuri nyt – 804 uutta tartuntaa, Husin ja Varsinais-Suomen tilanne huolestuttava, Kiuru: En sulje mitään rajoitustoimia pois,” (18.3.2021), luettu 25.8.2023, <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/millainen-suomen-on-koronatilanne-juuri-nyt-seuraa-suorana-stm-n-ja-thl-n-info-kello-10/8094122#gs.4upizi>

¹⁰⁴ Anna Triandafyllidou, “Pandemic nationalisms,” *Ethnicities* 23, no. 4 (2023): 626–628, <https://doi.org/10.1177/14687968221149744>

¹⁰⁵ Ks. Moch, *Moving Europeans*, 88–92, 144–146.

¹⁰⁶ Terrorismin määrittelymisen vaikeudesta, ks. Leena Malkki, ”Toisen terroristi, toisen vapaustaistelija – terrorismin määrittelyn ongelmat,” teoksessa *Vihatkoon kumhan pelkäänät. Näkökulmia terrorismiin ilmiönä*, toim. Antti Paronen ja Olli Teirilä (Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2014), 18–34.

¹⁰⁷ Jaana Palander and Saara Pellander, “Mobility and the security paradigm. How immigration became securitized in Finnish law and policy,” *Journal of Finnish Studies* 22, no. 1&2 (2019): 181.

¹⁰⁸ Välimäki, ”Kylmän sodan maastapoistamisen,” 108.

¹⁰⁹ Rajalta käännyttämispäätös oli harkinnanvarainen, ja sen perusteena voitiin pitää seuraavia seikkoja: ulkomaalainen on tuomittu vapausrangaistukseen tai voidaan muutoin perustellusti olettaa ulkomaalaisen syyllystyvän Suomessa tai muussa pohjoismaassa rikokseen, josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta. Kuosma, *Ulkomaalaisen maahantulo*, 180, 229–230, 239–240.

¹¹⁰ Antti Seppälä, *Muukalainen ja virkavalta. Ulkomaalaishallinto Suomessa vuosina 1973–2003* (Helsinki: Työministeriö, 2004), 98; Välimäki, ”Kylmän sodan maastapoistamisen,” 112.

¹¹¹ Jukka Könönen, “Immigration detention as a routine police measure. Discretionary powers in preemptive detention of noncitizens in Finland,” *Law & Society Review* 56, no. 3 (2022): 419–420, 436, <https://doi.org/10.1111/lasr.12621>. Ks. myös Jukka Könönen, “Foreigners’ crime and punishment. Punitive application of immigration law as a substitute for criminal justice,” *Theoretical Criminology*, (published online May 3, 2023), <https://doi.org/10.1177/13624806231171602>

¹¹² Franko, *The crimmigrant other*, 32.

¹¹³ Himanen, ”Turvallisuus ja institutionaalinen rasismi,” 188–191; Leandro Schclarek Mulinari and Suvi Keskinen, “Racial profiling in the racial welfare state. Examining the order of policing in the Nordic region,” *Theoretical Criminology* 26, no. 3 (2022): 379–380, <https://doi.org/10.1177/1362480620914914>

¹¹⁴ Suojelupoliisin katsaus nro 44/19.2.1991 (Loka-joulukuu 1990), AMP 22 D 6, Suojelupoliisin arkisto. Vuoden 1982 esimerkki etniseen profilointiin perustuvalta vaikuttavasta rikospoliisin operaatiosta, ks. Matti Pellonpää, *Expulsion in international law. A study in international aliens law and human rights with special reference to Finland* (Helsinki: Suomalainen tiedeakatemia, 1984), 251.

¹¹⁵ Markus Himanen ja Karin Creutz, ”Turvattomuuden tuotantoa? Muslimit ekstremistisen torjunnan sekä julkisen ja yksityisen poliisitoiminnan kohteena,” teoksessa *Suomalaiset muslimit*, toim. Teemu Pauha ja Johanna Konttori (Helsinki: Gaudeamus, 2022), 173; Suvi Keskinen, Aminkeng Atabong Alemanji, Markus Himanen, Antti Kivijärvi, Uyi Osazee, Nirosha Pöyhölä ja Venla Rousku, *Pysäytetyt – etninen profilointi Suomessa*, SSKH Notat 2/2018 (Helsinki: Helsingin yliopisto, 2018), 102–107, https://www.profiling.fi/wp-content/uploads/2018/04/Pysaytetyt_SUOM.pdf

¹¹⁶ Himanen, ”Turvallisuus ja institutionaalinen rasismi,” 194–195.

¹¹⁷ Jokinen, ”Terrorismin torjunnan alkutaipaleelta,” 121–123; Rentola, ”Suojelupoliisi kylmässä sodassa,” 74–75. 2010- ja 2020-lukujen näkökulmia väkivaltaisen ekstremistisen vastaisen toiminnan ja etnisen profiloinnin yhteen kytkeytymiseen Suomessa, ks. Himanen, ”Turvallisuus ja institutionaalinen rasismi,” 195–196; Himanen ja Creutz, ”Turvattomuuden tuotantoa?” 166–174.

¹¹⁸ Didier Bigo, ”Migration and security,” in *Controlling a new migration world*, eds Virginie Guiraudon and Christian Joppke (London: Routledge, 2001), 128–132.

¹¹⁹ Jokinen, *Terrorismista ja sen torjunnasta*, 334. Suojelupoliisin vuoden 1988 koulutusmateriaalissa muun muassa todettiin, että ulkomaalaisten määrän lisääntyminen lisää terrorismin tai sitä tukevan toiminnan leviämisen todennäköisyyttä Suomessa. Materiaalissa viitattiin Ruotsissa ja Tanskassa tapahtuneisiin terroritekoihin, jotka yhdistettiin näiden maiden maahanmuuttopolitiikkaan. Jokinen, *Terrorismista ja sen torjunnasta*, 162–163.

¹²⁰ Suojelupoliisi viittasi myös käsitteellä ”riskimaat” näihin valtioihin. Vuonna 1988 Suojelupoliisin ”riskikansallisuuksien” luokitukseen kuuluivat myös muun muassa Pohjois- ja Etelä-Korea, Japani, ”kurdit”, ”armenialaiset”, Israel ja Intia. Jokinen, *Terrorismista ja sen torjunnasta*, 53–54; Välimäki, ”Kylmän sodan maastapoistamisen,” 108–109.

¹²¹ Pertti Alasuutari ja Petri Ruuska, *Post-patria? Globalisaation kulttuuri Suomessa* (Tampere: Vastapaino, 1999), 208. Lainaa *Helsingin Sanomat* (9.12.1987). Niin ikään vuonna 1973 Suomen vastaanottaessa Chilestä pakolaisia suojelupoliisi ilmeisesti järjesti ”poliittista valvontaa” heidän majoitustiloihinsa Käyrän vastaanottokeskukseen. Seppälä, *Munkalainen ja virkavalta*, 25. Myös vuonna 1981 ensimmäistä ulkomaalaislakia koskevassa eduskunnan täysistuntokeskustelussa neljä kansanedustajaa yhdisti maahanmuuton terrorismin uhkaan. Palander and Pellander, ”Mobility and the security,” 179–180.

¹²² Suomen pakolaiskiintiön mahdollinen kaksinkertaistaminen; suojelupoliisin lausunto (27.11.1986), AMP 13A, Suojelupoliisin arkisto.

¹²³ Lausunnon lopussa luki: ”Ulkomaalaispolitiikkaa harjoitettaessa on tästä syystä pyrittävä välttämään sellaisten valvonnan kannalta ongelmallisten ulkomaalaisyhdyksuntien syntymistä, jotka tarjoaisivat toimintamahdollisuuksia joko kansallisille tai etnisille vähemmistöille taikka sotaa käyvien tahi väkivaltaisia keinoja kansainvälisten suhteiden hoidossa käyttävien valtioiden kansalaisille.” Suomen pakolaiskiintiön mahdollinen kaksinkertaistaminen; suojelupoliisin lausunto (27.11.1986), AMP 13A, Suojelupoliisin arkisto. Lausunnon näkemys todennäköisesti ammentaa ainakin osaltaan 1960-luvun jälkeen esimerkiksi Alankomaissa, Ranskassa ja Iso-Britanniassa käydystä poliittisesta keskustelusta. Siinä Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän maista maahan muuttaneiden jälkeläiset on yhdistetty rikollisuuteen, työttömyyteen ja köyhiin asuinalueisiin, joissa on pahoinvointia. Muslimitaustaisten maahan muuttaneiden jälkeläisten on myös poliittisessa keskustelussa pelätty olevan hedelmällistä maaperää ääri-islamististen liikkeiden värvääjille. Lucassen, *The immigrant threat*, 23, 172–173.

¹²⁴ Jokinen, *Terrorismista ja sen torjunnasta*, 273.

¹²⁵ Pöytäkirja n:o 40, AMP 12T 1988 (253), Suojelupoliisin arkisto.

¹²⁶ Ohjeet ulkomaalaislupien käsittelystä suojelupoliisissa (ilmoitus, 19.1.1987), AMP 13 B1, Suojelupoliisin arkisto.

¹²⁷ Kuosma, *Ulkomaalaisen maahantulo*, 115.

¹²⁸ Jokinen, *Terrorismista ja sen torjunnasta*, 254, 256, 261, 325; Tiina Salmio, *Suomen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka 1990-luvulla. Maahanmuutto ja pakolaisuus turvallisuusuhkana valtion politiikassa*, Valtio-opillisia tutkimuksia no. 54 (Turku: Turun yliopisto, 2000), 40–43. Parlamentaarista ja valtioneuvoston selonteosta välittyi 1990-luvulla samansuuntainen, aiempaa vahvempi ”uusien turvallisuusuhkien” korostuminen perinteisten sotilaallisten uhkien rinnalla. Näitä ”uusia” uhkakuvia olivat muun muassa muuttoliikkeet, pakolaisuus, terrorismi ja ihmiskauppa. Jarno Limnell, *Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa*, Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksen julkaisusarja 1, no. 29 (Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2009), 216–225.

¹²⁹ Salmio, *Suomen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka*, 40–43.

¹³⁰ Toby Archer ja Leena Malkki, ”Miten terrorismin ja radikalisoitumisen vastaisesta toiminnasta tuli tärkeä kysymys Suomessa,” teoksessa *Islam, ballinta ja turvallisuus*, toim. Tuomas Martikainen ja Marja Tiilikainen (Turku: Eetos, 2013), 79–80, 82, 92–98. 2000- ja 2010-lukujen ulkomaalaislain muutoksia koskevissa eduskunnan täysistuntokeskusteluissa sekä vuonna 2004 voimaan tulleessa ulkomaalaislaissa ja siihen myöhemmin tehdyissä muutoksissa on havaittavissa edeltäviä ulkomaalaislakikeskusteluja vahvempi ”valtiollisen turvallisuuden” teemojen painottaminen. Palander and Pellander, ”Mobility and the security,” 182–185, 187.

¹³¹ Jokinen, *Terrorismista ja sen torjunnasta*, 286–288, 299, 308–309. Myöhemmästä kehityksestä, ks. Jokinen, *Terrorismista ja sen torjunnasta*, 312–326.

¹³² Tuomas Martikainen, ”Uskonnon hallinta ja turvallistaminen valtiollisena toimintana,” teoksessa *Islam, ballinta ja turvallisuus*, toim. Tuomas Martikainen ja Marja Tiilikainen (Turku: Eetos, 2013), 269.

¹³³ Archer ja Malkki, ”Miten terrorismin,” 101–102.

¹³⁴ Vrt. Christina Pantazis and Simon Pemberton, ”From the ‘old’ to the ‘new’ suspect community. Examining the impacts of recent UK counter-terrorist legislation,” *The British Journal of Criminology*, 49, no. 5 (2009): 649, <https://doi.org/10.1093/bjc/azp031>; Franko, *The crimmigrant other*, 3–5.

¹³⁵ Anthony Giddens, *Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age*. (Cambridge: Polity Press, 1991), 54–55, 243.

¹³⁶ Anssi Paasi, ”Boundaries as social processes. Territoriality in the world of flows,” *Geopolitics* 3, no. 1 (1998): 75–76, 80–81, <https://doi.org/10.1080/14650049808407608>

¹³⁷ Pinar Bilgin, ”Individual and Societal Dimensions of Security,” *International Studies Review* 5, no. 2 (2003): 204, <https://doi.org/10.1111/1521-9488.502002>. Ks. myös Philippe Bourbeau, *The Securitization of Migration. A Study of Movement and Order* (London: Routledge, 2011), 30. Muun muassa Ken Booth on pyrkinyt määrittelemään turvallisuuden uudelleen niin, että se tarkoittaa ”uhkien poissaoloa” yksilöiltä ja ryhmiltä. Näitä uhkia voivat olla esimerkiksi sota, köyhyys, vähäinen koulutus ja poliittinen vaino. Ken Booth, ”Security and Emancipation,” *Review of International Studies* 17, no. 4 (1991): 319, <https://doi.org/10.1017/S0260210500112033>. Maahan muuttaneiden arjen turvattomuuden kokemuksista 2010- ja 2020-lukujen Suomessa, ks. Teemu Oivo, Olga Davydova-Minguet ja Pirjo Pöllänen, ”Puun ja kuoren välissä. Ristiriitaiset lojaliteettivaatimukset Suomen venäjänkielisten ylijarjaisessa arjessa,” teoksessa *Arjen turvallisuus ja muuttoliikkeet*, toim. Laura Assmuth, Ville-Samuli Haverinen, Eeva-Kaisa Prokkola, Pirjo Pöllänen, Anni Rannikko ja Tiina Sotkasiira (Helsinki: SKS, 2021), 83–84; Tiina Sotkasiira, ”Maahanmuuttajien arjen turva ja turvattomuus Pohjois-Karjalan maaseutualueilla,” teoksessa *Arjen turvallisuus ja muuttoliikkeet*, toim. Laura Assmuth, Ville-Samuli Haverinen, Eeva-Kaisa Prokkola, Pirjo Pöllänen, Anni Rannikko ja Tiina Sotkasiira (Helsinki: SKS, 2021), 94, 103–104; Marja Tiilikainen, ”Onko paikalla väliä? Somalialaisten perheiden turvallisuuden kokemuksia Torontossa ja Helsingissä,” teoksessa *Maassamuutto ja siirtolaisuus kehityksen moottoreina? IX Muuttoliikesymposium 2015*, toim. Elli Heikkilä ja Tuomas Martikainen (Turku: Siirtolaisuusinstituutti, 2016), 69–70.

¹³⁸ Vrt. Lucassen, *The immigrant threat*, 106–107, 202–203.

¹³⁹ Vrt. Lucassen, *The immigrant threat*, 73, 105–106.

¹⁴⁰ Miika Tervonen, ”The Nordic passport union and its discontents: Unintended consequences of free movement,” in *Nordic cooperation. A European region in transition*, ed. Johan Strang (London: Routledge, 2016), 131–134; Välimäki, *Politiikkaa kansallisten*, 54, 59–61, 89–90.

¹⁴¹ Marjo Eskola, Tiina Räisä and Henrik Stenius, ”Identity construction and modernity in Finland. Borders, ruptures and significant others,” in *Europe, nations and modernity*, ed. Atsuko Ichijo (New York: Palgrave Macmillan, 2011), 183, 191–192; Paasi, ”Boundaries as social processes,” 81–82. Vuonna 1947 sisäasiainministeriön Ulkomaalaistoimiston johtaja Aarne Kovero ehdotti muistiossa, että pohjoismaalaiset vapautetaan viisumipakosta, koska se oli heidän kohdallaan pääasiassa rutiinia ja tarkempaa käsittelyä vaativien hakemusten osuus oli ”ehkä vain 0,1%”. Leitzinger, *Ulkomaalaispolitiikka Suomessa 1812–1972*, 337.

¹⁴² Vrt. Franko, *The crimmigrant other*, 13–15.

¹⁴³ Turvallistamisen, luottamuksen puutteen tai vihamielisyyden vaikutuksista maahan muuttaneisiin ja vähemmistöihin, ks. Adrian Cherney and Kristina Murphy, ”Being a ‘suspect community’ in a post 9/11 world. The impact of the war on terror on Muslim communities in Australia,” *Australian & New Zealand Journal of Criminology* 49, no. 4 (2016), <https://doi.org/10.1177/0004865815585392>; Himanen ja Creutz, ”Turvattomuuden tuotantoa?”; Cecilia Menjivar and Leisy J. Abrego, ”Legal violence. Immigration law and the lives of Central American immigrants,” *American Journal of Sociology* 117, no. 5 (2012), <https://doi.org/10.1086/663575>; Maria José da Silva Rebelo, Mercedes Fernández and Carmen Meneses, ”Societies’ hostility, anger and mistrust towards migrants. A vicious circle,” *Journal of Social Work* 21, no. 5 (2021), <https://doi.org/10.1177/1468017320949377>

¹⁴⁴ Vrt. Noiriel, *The French melting pot. Immigration, Citizenship, and National Identity*, *Constructions of Modernity* 5 (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996), 46.