

Matti Välimäki

Kansainvälisten muutosten puristuksessa

KESKUSTAN, KOKOOMUKSEN
 JA SOSIAALIDEMOKRAATTIEN
 PAKOLAISPOLITIikka 1973–2015

Artikkeli käsittelee keskustan, kokoomuksen ja sosiaalidemokraattien pakolaispolitiikkaan liittyvien näkemysten kehitystä vuosina 1973–2015. Tutkimus osoittaa, että puolueiden varsin yhtenevien näkökulmavalintojen, aihepiirin poliittisen merkittävyyden kasvun ja kansainvälisen toimintaympäristön muutosten pohjalta on eriteltävissä kolme muutoskautta.

Maahanmuuttoon ja Suomessa asuviin ulkomaalaistaustaisiin ihmisiin liittyvät kysymykset ovat 2010-luvulla kansalaiskeskustelun, julkisuuden ja poliittisen päätöksenteon arkipäivää. Tiedotusvälineet käsittelevät näitä aiheita päivittäin, ja puolueet ovat esittäneet 2000-luvulla aikaisempia vuosikymmeniä laajemmin näkemyksensä maahanmuuttopolitiikasta. Maahanmuuttokysymyksiä tarkastelevaa tutkimusta, jossa kiinnitettäisiin huomiota poliittisen keskustelun ja puolueiden näkemysten pitkän aikajänteen muutoksiin, ei Suomesta kuitenkaan löydy. Aikaa ennen 1990-lukua on tutkittu erityisen vähän, ja puolueiden näkemykset ovat tällöinkin jääneet suurelta osin katveeseen.¹ Syynä tähän saattaa olla oletus, etteivät puolueet ottaneet aiempina vuosikymmeninä kantaa aiheeseen.

VTM, HuK **Matti Välimäki** toimii tohtorikoulutettava Turun yliopiston poliittisen historian oppiaineessa. Sähköposti: mtaval@utu.fi.

Tässä artikkelissa tarkastelen kolmen eduskuntavaalikannatuksella mitattuna menestyneimmän² puolueen – keskustan, kokoomuksen ja sosiaalidemokraattien (SDP) – näkemyksiä pakolaispolitiikasta vuosina 1973–2015. Kansainvälistä suojelua Suomesta hakevia ihmisiä oli tutkimusajanjaksolla tyypillisesti alle 10 prosenttia kaikista Suomeen muuttaneista³, mutta tämä ryhmä on saanut suhteellista osuuttaan enemmän poliittista huomiota.

Pakolaispolitiikan aikakaudet

Puolueiden maahanmuuttonäkemyksiä käsitellyt ulkomainen tutkimus on valtaosin keskittynyt maahanmuuttopolitiikkaan kokonaisuutena sekä

1. Ks. kuitenkin esim. Eija Ristimäki, *Hallituspuolueiden pakolaispoliittiset kannanotot puoluekokousasiakirjoissa vuosina 1973–1989*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto 1990; Outi Lepola, *Ulkomaalaisesta suomenmaalaiseksi*. SKS 2000; Anna-Maria Nykänen, *Hyöty vai haitta, uhka vai uhri? Argumentit maahanmuuton puolesta ja vastaan Suomessa vuosina 2003–2011*. Siirtolaisuusinstituutti 2012; Matti Välimäki, *Maahanmuutto. Poliitiikan arka aihe*. Teoksessa Ville Pernaa & Erkki Railo (toim.) *Fytky. Eduskuntavaalien 2011 mediajulkisuus*. Kirja-Aurora 2012, 264–291; Pasi Saukkonen, *Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka*. Teoksessa Tuomas Martikainen, Pasi Saukkonen & Minna Säävälä (toim.) *Muuttajat*. Gaudeamus 2013, 81–97; Suvi Keskinen, *From welfare nationalism to welfare chauvinism. Economic rhetoric, the welfare state and changing asylum policies in Finland*. *Critical Social Policy* 36:3 (2016), 352–370; Saara Pellander, *Gatekeepers of the Family. Regulating Family Migration to Finland*. Helsingin yliopisto 2016.
2. Keskusta, kokoomus ja SDP ovat ainoina puolueina saaneet yli 15 prosentin kannatuksen kaikissa eduskuntavaaleissa 1970–2015. Tilastokeskus, Suurimpien puolueiden kannatus eduskuntavaaleissa 1945–2003, www.stat.fi/til/vaa.html (3.8.2016); Tilastokeskus, Eduskuntavaalit 1983–2015, puolueiden kannatus, www.stat.fi/til/vaa.html (3.8.2016).
3. Kansallisarkisto, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Ma: 1 asiakirjoja, Pakolaisasiain neuvottelukunta 1981–93, Sosiaalihuolto 31.3.1988, Suomen vastaanottamat pakolaiset v. 1973–1988; Maahanmuuttoviraston tilastot, Turvapaikka- ja pakolaistilastot, www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot (3.8.2016); Tilastokeskus, Muuttoliiketilastot, www.stat.fi/til/muuti/index.html (3.8.2016).

lyhyen aikajänteen tarkasteluun. Maahanmuutonäkemyksen taustatekijöistä on painotettu puolueiden välisen kilpailun⁴, kannattajakunnan mielipiteiden⁵ ja taloudellisten nousu- ja laskukausien⁶ vaikutusta. Uusimmassa tutkimuksessa eniten huomiota on kiinnitetty kansallismielisiin oikeistopopulistisiin puolueisiin⁷. Toisin kuin suurimmassa osassa koti- ja ulkomaista tutkimusta⁸, keskityn tässä artikkelissa lähelle poliittista keskustaa sijoittuvien puolueiden pakolaispoliittisten näkemysten pitkän aikavälin muutoksiin. Käytän pakolaispolitiikka-termiä yleiskäsitteenä kuvaamaan kansainvälistä ja kansallista politiikkaa, joka koskee kansainvälistä suojelua hakevia ja pakolaistatuksen saaneita. Pakolaispolitiikka kattaa sekä kiintiöpakolais- että turvapaikkapolitiikan.

Aineistona ovat puolueiden sisäisen hierarkian merkittävimmät politiikkaa linjaavat kirjalliset julkilausumat vuosilta 1973–2015⁹. Laajan aineiston läpikäynti on ollut välttämätöntä, sillä yksinomaan maahanmuutto- tai pakolaispolitiikkaa käsittelevät julkilausumat ovat olleet puolueissa harvinaisia. Tarkastelu alkaa valtioneuvoston vuonna 1973 tekemästä päätöksestä ensimmäisten – maailmansotien jälkeisten¹⁰ – pakolaisten vastaanottamisesta. Päätepisteenä on vuoden 2015 Euroopan laajuinen turvapaikanhakijakriisi. Julkilausumat ovat aikansa poliittisen kulttuurin ja keskustelun kuvastajia ja niissä käy-

vät ilmi keskustelun rajat sekä puolueiden merkittävimmät huolenaiheet, tarkastelukulmat ja tulevaisuuden tavoitteet. Niillä viestitään äänestäjien kanssa sekä luodaan puolueen yhteisöllistä itseymmärrystä ja jatkuvuutta.¹¹ Julkilausumien tavoitteet saattavat kuitenkin erota esimerkiksi puolueiden koalitionhallitusten osana toteuttamasta politiikasta.

Tutkimuskysymykset nostavat esiin sekä pakolaispoliittisten näkemysten maahanmuutto- ja maahanmuuttajapolitiikkaan¹² että kansainväliseen politiikkaan liittyvät näkökohdat. Lisäksi analysoin julkilausumien painopisteiden muutoksia. Mitä Suomen valtion tulisi tehdä kansainvälisen pakolaistilanteen suhteen? Miten julkisen vallan tulisi huomioida pakolaisten tarpeet ja oikeudet Suomessa? Selitystä puolueiden näkemysten kehitykselle haen sisä- ja ulkopoliittikan olosuhteiden muutoksista ja julkilausumissa esiin tuoduista puolueiden aatemaailmoista. Puoluekohtaisten painotuserojen lisäksi paikannan pakolaispoliittisten kysymyksenasettelujen aikakaudet, joita määrittävät kullekin ajalle ominaiset tarkastelukulmat.

Kansainvälisen politiikan ja yksittäiskysymysten aika (1973–1987)

Suurin osa 1970- ja 1980-lukujen pakolaispolitiikkaa koskevista päätöksistä tehtiin valtioneuvostossa tai virkamiestasolla ja lähes ilman eduskun-

4. Esim. Andrej Zaslove, *The Politics of Immigration. A new electoral dilemma for the right and the left?* *Review of European and Russian Affairs* 2:3 (2006), 10–36.

5. Esim. Martin A. Schain, *Commentary. Why political parties matter.* *Journal of European Public Policy* 15:3 (2008), 465–470.

6. Esim. Hanspeter Kriesi & Takis S. Pappas (toim.) *European Populism in the Shadow of the Great Recession.* ECPR 2015.

7. Esim. Hans-Georg Betz, *Radical Right-wing Populism in Western Europe.* St. Martin's Press 1994; Rauli Mickelsson, *Suomalaisten nationalistipopulistien ideologiat.* Teoksessa Matti Wiberg (toim.) *Populismi. Kriittinen arvio.* Edita 2011.

8. Ks. kuitenkin esim. Jonas Hinnfors, Andrea Spehar & Gregg Bucken-Knapp, *The missing factor. Why social democracy can lead to restrictive immigration policy.* *Journal of European Public Policy* 19:4 (2012), 585–603.

9. Tutkimusta varten käytiin läpi keskustan, kokoomuksen ja SDP:n puoluekokousten, -hallitusten/-toimikuntien ja -valtuustojen/-valtuuskuntien/-neuvostojen hyväksymät ohjelmat ja kirjalliset kannanotot. Lisäksi huomioitiin puolueiden eduskuntaryhmien kirjalliset kannanotot, joissa käsiteltiin pakolaispolitiikkaa. Tekijä kiittää yhteistyöstä Yhteiskuntatieteellistä tietoaarkistoa, keskustan, kokoomuksen ja SDP:n puoluetoimistoja sekä Keskustan ja maaseudun arkistoa, Porvarillisen työn arkistoa ja Työväen arkistoa.

10. Maailmansotien aikaisesta pakolaispolitiikasta ks. esim. Kristiina Erhola, *Suomen pakolaispolitiikka 1917–1922.* Helsingin yliopisto 1994; Taimi Torvinen, *Pakolaiset Suomessa Hitlerin valtakaudella.* Otava 1984.

11. Eeva Aarnio, *Puolueohjelma tekoina.* Teoksessa Sami Borg (toim.) *Puolueet 1990-luvulla.* Turun yliopisto 1997, 172–180; Pertti Lappalainen, *Puolueohjelmien merkitys.* Teoksessa Jukka Paastela & Heikki Paloheimo (toim.) *Suomen puolueiden periaateohjelmat.* Tampereen yliopisto 2006, 260, 267.

12. Siirtolaisuuspolitiikan tutkimuksessa tehdään usein ero maahanmuutto- ja maahanmuuttajapolitiikan välille. Maahanmuuttajapolitiikka käsittelee maahan pääsyä ja maassa oleskelua, ja maahanmuuttajapolitiikka maassa oleskelevien ulkomaalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia. Esim. Tomas Hammar, *Introduction.* Teoksessa Tomas Hammar (toim.) *European immigration policy.* Cambridge University Press 2009, 9–10.

nan täysistuntokeskustelua¹³. Pakolaiskysymysten käsittelyn niukkuus selittyi lisäksi Suomen vastaanottamien kiintiöpakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vähäisyydellä¹⁴. Myös muut maahanmuuttoaiheet nousivat tällä kaudella vain harvoin puolueiden julkilausumiin.

Ensimmäisen kerran pakolaiskysymykset nousivat keskustan ja SDP:n kannanottoihin vuonna 1973 Chilessä tapahtuneen vallankaappauksen myötä¹⁵. Keskustan ainoassa aihetta käsitelleessä julkilausumassa puoluehallitus tuomitsi Chilen tapahtumat ja esitti toivomuksenaan Suomen ”hallituksen harkitsevan uusia toimenpiteitä Chilen pakolaisten auttamiseksi esim. varaamalla valtion budjetista taloudellista apua tähän tarkoitukseen”¹⁶. Sen sijaan SDP:lle Chilen pakolaisten tukeminen oli huomattavasti keskeisempi teema¹⁷. Tätä selittävät paitsi SDP:n asema pääministeripuolueena hallituksessa, joka päätti pakolaisten vastaanottamisesta¹⁸, myös puolueen perinteinen aatemaailma, jossa on painotettu kansainvälistä solidaarisuutta ja heikompiensaisten tukemista sekä kotimaassa että kansainvälisesti¹⁹. Lisäksi se, että pakolaiset olivat oikeistodiktatuuria pakenemaan joutuneita ihmisiä, sopi vasemmistupuolueen tavoitellulle erityisen hyvin kylmän sodan toimintaympäristössä²⁰. Diktatuurien, siirtomaavallan ja oikeistolaisuuden vastustus olivat SDP:n aikakauden ulkopoliittisten julkilausumien ydinsanomaa ja ”chileläisten toverien” todettiin tarvitsevan ”so-



Kuva 1. Chilestä pakolaisiksi lähtenyt Perezin perhe saapui marraskuussa 1973 Helsinki-Vantaan lentoasemalle. Kuva: Journalistinen kuva-arkisto. Kuvaaja: Matti Tapola

sialidemokraattisen liikkeen aktiivisen tuen taistelussaan työväenliikkeen oikeuksien puolesta”²¹. Erityisesti Chilen työväenliikkeeseen kuuluvien

13. Irene Rinne, *Suomen pakolaispolitiikka. Valtion kannanotot pakolaiskysymyksessä 1973–87*. Sosiaalihuollituksen raporttisarja nro 21. Sosiaalihuollitus 1989, 44–45, 62–64; Antero Leitzinger (toim.) *Mansikkamaan vartijat. Muistelmia ulkomaalaishallinnosta eri vuosikymmeniltä*. Maahanmuuttovirasto 2010, 40–45, 51–52.

14. Vuosina 1973–1987 Suomi otti vastaan 785 pakolaista. Pakolaisasiain neuvottelukunta, *Suomen pakolaispolitiikka*. Julkaisuja 3/1989. Sosiaali- ja terveysministeriö 1989, 79.

15. Suomi otti vastaan vuosina 1973–1977 valtioneuvoston päättämien kiintiöiden puitteissa 182 eteläamerikkalaista pakolaista. Pakolaisasiain neuvottelukunta 1989, 79.

16. Keskusta, *Julkilausuma*. Keskustan puoluehallitus 1973.

17. Oikeistolaisissa lehdistä pakolaisten vastaanottoon suhtauduttiin kielteisesti, koska katsottiin, että pakolaisten vastaanottamisessa ei ollut kyse humanitaarisesta vaan poliittisesta kysymyksestä, jota ennen muuta vasemmistolaiset tahot ajoivat. Marjaana Vuorinen, *Pakolaiskirjoittelu lehdistössä. Viiden lehden pakolaiskirjoittelu vuosina 1973, 1979, 1985, 1987 ja 1989*. Pro gradu -tutkielma. Turun yliopisto 1990, 74; Heikki Hiilamo, *Kuoleman listat. Suomalaisten salainen apu Chilen vainoille*. Otava 2010, 263.

18. Kalevi Sorsan hallitus (1972–1975).

19. SDP, *Periaateohjelma*. SDP 1952; SDP, *Sosialidemokraattinen ulkopoliittikka*. SDP 1969.

20. Kansainvälisen suojelun kysymysten politisoitumisesta kylmän sodan aikana ks. Charles B. Keely, The International Refugee Regime(s). The End of the Cold War Matters. *The International Migration Review* 35:1 (2001), 306–311; Alexander Betts, Gil Loescher & James Milner, *UNHCR. The Politics and Practice of Refugee Protection*. Routledge 2012, 18–38.

21. SDP, *Julkilausuma*. SDP:n puoluetoimikunta 1973. Ks. myös SDP, *Ulkopoliittinen kannanotto*. SDP:n puoluekokous 1975a; SDP, *Ulkopoliittinen kannanotto*. SDP:n puoluekokous 1978.

pakolaisten vastaanottamista ja tukemista muilla tavoin pidettiin tärkeänä²². Vuoden 1975 julkilausumassa SDP painotti, että ”Suomen tulisi jatkaa materiaalisen tuen antamista sotilasjuntan uhreille ja heidän omaisilleen sekä tarvittaessa lisätä Suomeen pyrkivien pakolaisten kiintiötä.”²³

SDP erosi 1970–1980-lukujen pakolaispolitiikan muotoilun varhaiskaudella kokoomuksesta ja keskustasta myös siten, että puolue käsitteli jo vuonna 1975 hyväksytyssä *Siirtolaispoliittisessa ohjelmassa* teemoja, jotka olivat ominaisia seuraavan kauden keskusteluille kaikissa kolmessa puolueessa. Ohjelman pääpaino oli ajan keskeisissä siirtolaisuuskysymyksissä, suomalaisten Ruotsiin muutossa ja paluumuuttajissa, mutta siinä käsiteltiin myös pakolaispolitiikkaa itsenäisenä kokonaisuutena sekä korostettiin Suomea pakolaispolitiikassa koskevia kansainvälisiä velvoitteita. SDP esitti, että ”sotilasdiktatuuriin, fasismin ja siirtomaavallan sekä suurkatastrofien uhrien” turvapaikan saamista tulisi helpottaa ja maastakarkoitussäännöstöä lievittää. Tavoitteeksi asetettiin siirtolaisten perusoikeuksien laajentaminen yleisesti. Lisäksi pakolaisten poliittisia oikeuksia vaadittiin laajennettavaksi siten, että ”pakolaisten tulee antaa myös tiedot oman maansa oloista sekä järjestäytyä puolueisiin.” SDP viittasi suoraan edustamaansa aate-maailmaan perustellessaan asennoitumistaan:

*Työväenliikkeen taistelu ei turne rajoja, vaan keskinäinen solidaarisuus on ulotettava rajojen yli, ja erityisen voimakkaasti sen tulee kohdistua siirtolaisiin ja heidän olojensa parantamiseen*²⁴.

Puolueiden asialistalle olivat 1970-luvulla tulleet niin sanotut uuden politiikan kysymykset, kuten kehitysmaa- ja ihmisoikeuspolitiikka sekä maailmanlaajuinen eriarvoisuus, jotka edellyttivät kansainvälisiä ratkaisuja ja yhteisvastuun ajatusta²⁵. Sama ajatusmaailma voidaan nähdä puolueiden pakolaispolitiikan taustalla. 1980-luvulla keskusta, kokoomus ja SDP olivat yksimielisiä Suomen vastuusta osallistua kansainvälisen pakolaistilanteen ratkaisemiseen. Keskustan näkemys nojasi vahvasti ulkopolitiikan kautta vaikuttamiseen: ”on edelleen voimakkaasti tuettava YK:n pakolaisavun järjestöjen toimintaa ja pyrittävä pakolaisongelmien syiden poistamiseen”²⁶. Myös kokoomus kannatti Suomen vastuun kasvattamista ja pakolaisten auttamista ”mahdollisimman varhaisessa vaiheessa lähellä alkuperäistä kotiseutua”²⁷. Sekä keskustan että kokoomuksen mukaan Suomen oli lisäksi ”kehitettävä omia valmiuksiaan ottaa hallitusti vastaan lisää pakolaisia”²⁸.

SDP korosti 1980-luvun lopulla kansainvälistä vastuuta pakolaisten auttamisesta sekä keskustan tapaan YK:n järjestöjen kautta tapahtuvaa pakolaispolitiikkaa, jota Suomi oli toteuttanut rahalliseksi tuella jo 1950-luvun alusta lähtien²⁹. Lisäksi pakolaispolitiikka ymmärrettiin SDP:ssa kansainvälisen eriarvoisuuden vastaisena toimintana: ”Rikkaiden valtioiden on kehitettävä myös omia valmiuksiaan ottaa vastaan pakolaisia eri puolilta maailmaa.”³⁰ ”Maailman pakolaisongelmaan” vaikuttaminen katsottiin kehitysyhteistyön ja kansainvälisen solidaarisuuden yhdeksi muodoksi³¹, eli kansainvälisen politiikan piiriin kuuluvaksi.

22. SDP, *Julkilausuma*. SDP:n puolueuuevosto 1973. Solidaarisuustoiminnasta ks. Linda Heinonen, ”Chilen kansa ei ole yksin”. *Suomalaisen Chile-solidaarisuusliikkeen nousu Chilen vuoden 1973 vallankaappauksen jälkeen*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto 2013, 55–90. SDP:n aktiivisuudesta chileläisten pakolaisten avustamisessa ks. Hiilamo 2010, 138–143, 156–158.

23. SDP, *Kammanotto Chile-solidaarisuuspäivänä*. SDP:n puolue-toimikunta 1975b.

24. SDP, *Siirtolaispoliittinen ohjelma*. SDP 1975c.

25. Ilkka Ruostetsaari, Agraarinen/keskustalainen aatetraditio Suomessa. Teoksessa Jukka Paastela & Heikki Paloheimo (toim.) *Suomen puolueiden periaateohjelmat*. Tampereen yliopisto 2006, 50–52; Rauli Mickelsson, *Suomen puolueet*. Vastapaino 2015, 273.

26. Keskusta, *Tavoiteohjelma 1980-luvun loppupuolelle*. Keskusta 1986a. Ks. myös Keskusta, *Ulkopoliittinen kannanotto*. Keskustan puoluekokous 1986b.

27. Kokoomus, *Lähiajan tavoiteohjelma*. Kokoomus 1981.

28. Keskusta 1986a. Vrt. Kokoomus 1981.

29. Ulkoasiainministeriön arkisto, Cb VN:n ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirjat 1960–1964, Ulkoasiainvaliokunnan istunto 17.3.1960, Muistio 5/60; Rinne 1989, 33–34.

30. SDP, *Ulkopoliittinen asiakirja*. SDP:n puoluekokous 1987a.

31. SDP, *Periaateohjelma*. SDP 1987b.



Kuva 2. Vasta Suomeen tulleita vietnamilaisia Nurmijärven Kotorannan vastaanottokeskuksen pihalla talvella 1988.
Lähde: Journalistinen kuva-arkisto. Kuvaaja: Pekka Nieminen

SDP:n näkemykset myös ennakoivat seuraavan kauden teemoja korostaessaan, että Suomen tulisi luoda paremmat valmiudet kansainvälistä suoje-
lua hakevien ihmisten vastaanottamiselle julkisen
vallan ja kolmannen sektorin yhteistoiminnalla.³²

Reaktiivisuuden ja oikeuksien lisäämisen aika (1988–1998)

Suomen pakolaispolitiikka kansainvälistyi maan
ulkopuolisten kehityskulkujen muokatessa kan-
sallista päätöksentekoa ja poliittista keskustelua
1980-luvun lopulta alkaen. Monien kysymysten
näkökulma laajeni kansallisesta kansainväli-
seksi³³. Kylmän sodan jälkeen Suomi sitoutui
Euroopan yhdentymiskehitykseen, mikä tarkoitti
ylikansallisen päätöksenteon ja kansainvälisten

sopimusten vaatimuksiin sopeutumista myös
pakolaispolitiikassa.

1980-luvun lopussa lisääntyneet ja yksityis-
kohtaisemmat pakolaispoliittiset näkemykset
olivat pitkälti reagoivia valtioneuvostossa luodun
kiintiöpakolaisjärjestelmän kehittämiseen³⁴,
ulkomaalaislain muokkaamiseen kansainvälisten
velvoitteiden paineessa sekä valtioneuvoston
asettamien työryhmien vaatimuksiin puolueiden
aktivoitumisesta maahanmuuttopolitiikassa³⁵.
SDP:n ja kokoomuksen puoluekokouksissa tehtiin
pakolaiskysymyksistä myös ensimmäiset
aloitteet vuonna 1987, ja seuraavana vuonna
aloitteita tehtiin keskustan puoluekokouksessa³⁶.
Aktivoituminen johti siihen, että kaikki kolme
puoluetta julkaisivat maahanmuutto- ja pakolais-

32. SDP 1987a. Ks. myös SDP, *Kohti palvelukuntaa. SDP:n kunnallispoliittinen ohjelma*. SDP 1988a.

33. Henrik Meinander, *Tasavallan tiellä*. Schildts 1999, 500–504; Anu Kantola, *Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Helsingin yliopisto 2002, 267.

34. Ks. tarkemmin Sanna Laiho, *Kivenä kengässä? Suomen kiintiöpakolaispolitiikka 1973–2007*. Siirtolaisuusinstituutti 2008, 15–17.

35. Esim. Pakolaisasiain neuvottelukunta 1989, 63.

36. Ristimäki 1990, 44, 50, 56.

poliittisen julkilausuman vuosina 1988–1990³⁷. Keskustalle ja kokoomukselle nämä olivat aihepiirin ensimmäiset erityisohjelmat, mutta SDP oli julkaissut ensimmäisen erityisjulkilausumansa jo vuonna 1975³⁸. Kannanotoissa puolueet määrittivät maahanmuuttopolitiikan periaatteita sekä ulkomaalaislainsäädännön muutostarpeita, joista keskeisimmät toteutuivat 1990-luvun lainsäädännössä.

Vuosittainen turvapaikanhakijoiden määrä nousi 1980-luvun muutamista kymmenistä useaan tuhanteen 1990-luvun alussa. Turvapaikanhakijoista tuli monien Euroopan maiden tapaan³⁹ polttava poliittinen ja julkisen keskustelun aihepiiri, ja kansalaismielipide muuttui 1990-luvun alussa aiempia vuosia kielteisemmäksi pakolaisia kohtaan⁴⁰. Aiemmin puolueet olivat keskittyneet kiintiöpakolaisiin ja pakolaiskysymysten ratkaisuun kansainvälisellä areenalla, mutta 1990-luvulla turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja maahanmuuttajapolitiikan kysymykset tulivat niitä merkittävämmiksi ja painotus jatkui 2000-luvulla.

Puolueet olivat 1990-luvun taitteessa yksimielisiä kiintiöpakolaisten määrän lisäämisestä ja Suomen vastuusta maailman pakolaisia kohtaan. Kokoomus ja SDP asettivat tavoitteeksi kiintiön korottamisen tuhanteen henkeen. SDP:n mukaan Suomen vastaanottamien pakolaisten määrän tulisi joustaa suhteessa ”kansainvälisen pakolaisliikenteen huippuihin”.⁴¹ Keskustan varovaisempi linja taas katsoi, että vastaanotettavien ihmisten määrän tuli pohjata kansainvälisen tilanteen

kehityksen sijaan kansallisiin lähtökohtiin: ”pakolaiskiintiö on asteittain nostettava pitäen lähtökohtana sitä, että maahamme tuleville pakolaisille kyetään takaamaan riittävän hyvät sosiaaliset ja taloudelliset olot”.⁴² Keskusta ja kokoomus pitivät tärkeänä, että lainsäädännössä ja hallinnossa kyetään erottamaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat ihmiset parempaa elintasoja tavoittelevista henkilöistä⁴³. SDP taas sitoi myös tällä kaudella pakolaispolitiikkansa työväenliikkeen ajatusmaailmaan ja historiaan⁴⁴ sekä arvioi, että sotien ja kansainvälisen eriarvoisuuden vastainen toiminta johtaisi pakolaisuuden väheneemiseen⁴⁵.

Puolueet määrittivät 1990-luvun taitteessa pakolaisuuden yhdeksi uusista globaaleista haasteista, jotka ylittivät maiden rajat ja joiden ratkaiseminen vaati entistä keskinäisriippuvaisemmassa maailmassa tiivistä kansainvälistä yhteistyötä⁴⁶. Kaikki puolueet esittivät pakolaispolitiikan koostuvan kolmesta osa-alueesta, joissa yhdistyivät pakolaiskysymysten ratkominen niin kansainvälisesti lähellä kriisialueita kuin edellistä kautta useammin myös kotimaassa. Kaikkien kolmen puolueen mukaan kiintiöpakolaisten vastaanottaminen ja pakolaisia lähellä lähtöalueita avustavien kansainvälisten järjestöjen rahoittaminen olivat yhä keskeisiä pakolaispolitiikan muotoja. Lisäksi kolmantena näiden rinnalle nostettiin turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevan hallinnon ja lainsäädännön kehittäminen. Kahdesta muusta poiketen kokoomus korosti, että turvapaikanhakijoiden vastaanottaminen on

37. Kokoomus, *Pakolaispoliittinen kannanotto*. Kokoomus 1988a; SDP, *Ulkomaalais- ja pakolaispoliittinen ohjelma*. SDP 1988b; Keskusta, *Keskustan ulkomaalais- ja pakolaispoliittinen asiakirja*. Keskusta 1990.

38. SDP 1975c.

39. Stephen Castles, Hein de Haas & Mark J. Miller, *Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Palgrave Macmillan 2014, 112–113.

40. Magdalena Jaakkola, *Maahanmuuttajat suomalaisten näkökulmasta. Asennemuutokset 1987–2007*. Helsingin kaupungin tietokeskus 2009, 30.

41. Kokoomus 1988a; SDP 1988b; Kokoomus, *Kansainvälispoliittinen kannanotto*. Kokoomuksen puoluekokous 1989. Ks. myös Kokoomus, *Lähiajan tavoiteohjelma*. Kokoomus 1988b; Kokoomus, *Periaateohjelma*. Kokoomus 1993.

42. Keskusta 1990.

43. Kokoomus 1988a; Keskusta, *Kunnallispoliittinen asiakirja*. Keskusta 1996.

44. ”Vainottujen ja sorrettujen puolustaminen on jokaisen sosialidemokraatin tehtävä. [...] kun eurooppalaista, myös suomalaista, työväenliikettä vainottiin kotimaissaan, oli tavallista hakea turvapaikkaa vierasta maasta. Suomen sosialidemokraattinen liike auttoi tsaarin Venäjältä ja natsi-Saksasta pakolaisiksi lähteneitä.” SDP 1988b.

45. SDP 1988b; SDP, *Kansainvälispoliittinen kannanotto*. SDP:n puoluekokous 1991.

46. Puolueiden mukaan muita maailmanlaajuisia haasteita olivat muun muassa ympäristö- ja kehitysyhteistyökysymykset. Keskusta, *Ohjelma 1990-luvulle*. Keskusta 1989; SDP 1991; Kokoomus 1993.

”pakolaisongelman viimeinen ratkaisumalli”.⁴⁷ Puolueiden omaksuma kolmijako noudatteli melko tarkasti YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n vuoden 1950 perustamissopimuksen painopisteitä⁴⁸.

Pakolaispolitiikka oli myös tällä kaudella SDP:lle kahta puoluetta merkittävämpi kysymys, ja puolue esitti niitä enemmän konkreettisia ja yksityiskohtaisia toimenpide-ehdotuksia. SDP painotti muun muassa kiintiöpakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon liittyvän hallinnon ja lainsäädännön muuttamista kansainvälisten toimenpiteiden sijaan, vaikka puolue esitti myös Suomen YK:n pakolaisjärjestöille antaman tuen nostamista muiden Pohjoismaiden tasolle ja kehitysyhteistyön suuntaamista pakolaisia vastaanottaville kehittyville maille⁴⁹.

Vuoden 1989 Euroopan neuvoston jäsenyys ja siihen liittyneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen veloitteiden täyttäminen ja samana vuonna alkanut perusoikeusuudistuksen valmistelu nosivat ulkomaalaisten oikeusaseman ajankohtaiseksi suomalaisessa politiikassa⁵⁰. Puolueet liittyivät perusoikeuksien laajentamisen kansainvälisten sopimusten velvoitteisiin⁵¹. Sekä keskusta että kokoomus käsittelivät ulkomaalaisten oikeusaseman kohentamista⁵², mutta vahvimmin tätä painotti SDP, joka katsoi muun muassa turvapaikanhakijoiden ja kiintiöpakolaisten tarpeiden huomioimisen ja heitä koskevan oikeusturvan laajen-

tamisen keskeisiksi. SDP:n mukaan ”ulkomaalaislainsäädäntö vuodelta 1983 merkitsee tiettyä parannusta maassa oleskelevien ulkomaalaisten oikeussuojaan”, mutta ”suhtautuminen pakolaisiin [...] on edelleen sangen rajoittava”⁵³. SDP nosti tavoitteeksi muun muassa valitusoikeuden saamisen ulkomaalaislakiin turvapaikka- ja karkotuspäätöksissä sekä ulkomaalaisten poliittisten oikeuksien laajentamisen⁵⁴. Monet puolueiden tavoitteista ulkomaalaisten oikeuksien lisäämiseksi saivat lainsäädännön aseman vuoden 1991 ulkomaalaislaissa ja vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa⁵⁵. YK:ssa ja Euroopan neuvostossa sovittujen ihmis- ja perusoikeuksien huomioimisen ja niistä välittyvän modernin liberalismiin yhdenvertaisuutta ja moniarvoisuutta korostavan ajatusmaailman⁵⁶ mukaisesti puolueiden kannanotoissa oli puhuttu jo aiemmin sukupuolten välisen tasa-arvon ja kansallisten vähemmistöjen kulttuuristen oikeuksien puolesta. Nämä tavoitteet saivat jatkokseen vaatimuksia Suomessa asuvien ulkomaalaisten yhdenvertaisuuden lisäämisestä.

1980-luvun lopulta 1990-luvun loppuun sijoituvalla politiikan uudistamisen kaudella puolueet painottivat myös ulkomaalaisten integroimista suomalaiseen yhteiskuntaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalveluiden järjestäminen sekä kielen oppiminen ja työelämään pääsy nähtiin keskeisinä sopeutumisen⁵⁷. Lisäksi suun-

47. Kokoomus 1988a; SDP 1988b; Keskusta 1990. Ks. myös Kokoomus, *Tavoiteohjelma 1995–1999*. Kokoomus 1994.

48. Ks. Betts, Loescher & Milner 2012, 2, 86–89. Kolmijako oli esillä myös Pakolaisasiain neuvottelukunnan vuoden 1989 raportissa. Pakolaisasian neuvottelukunta 1989, 61.

49. SDP 1988b.

50. Suomi ratifioi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vuonna 1990. Ks. Lepola 2000, 77, 129–144; Jaakko Blomberg, *Vakauden kaipuu. Kylmän sodan loppu ja Suomi*. WSOY 2011, 118–120.

51. SDP 1988b; Kokoomus 1989; Keskusta 1990.

52. Kokoomus 1988a; Keskusta 1989; Kokoomus 1989; Keskusta 1990.

53. SDP 1988a. Ensimmäinen Ulkomaalaislaki (L 400/1983) tuli voimaan vuonna 1984.

54. SDP 1988b.

55. Ulkomaalaislaki. L 378/1991; Laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta. L 969/1995; Tapio Kuosma, Ulkomaalaiset ja oikeusturva. Teoksessa Timo A. Järvinen & Antti Kortelainen (toim.) *Muukalaiset. Juridiikasta ja asenteista kansojen kohdatessa*. Edita 1997, 66–67. Perusoikeuksien soveltamisalan laajennus tuli muun uudistetun perusoikeussäännösten tapaan kirjatuksi myös vuoden 2000 perustuslakiin. Pekka Hallberg, Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Pekka Hallberg et al. (toim.) *Perusoikeudet*. WSLT 1999, 34–36.

56. Liberalismin aatemaailmasta, esim. Olavi Borg, Liberaalinen aatetraditio Suomessa. Teoksessa Jukka Paastela & Heikki Paloheimo (toim.) *Suomen puolueiden periaateohjelmat*. Tampereen yliopisto 2006, 10–11.

57. Esim. Kokoomus 1988a; SDP, *Nuorisopoliittinen ohjelma 1999–2003*. SDP 1998. Myöhemmin nämä näkökohdat ovat olleet keskeisiä myös kotouttamislaissa ja valtion kotouttamisohjelmissa. Esim. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. L 493/1999; Valtioneuvosto, *Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019*. Työ- ja elinkeinoministeriö 2016.

nitelmällisen kiintiöpakolaispolitiikan avulla tuli luoda riittävän suuret ulkomaalaisten ”etniset yhteisöt”, joiden uskottiin edistävän kotoutumista, sillä ne mahdollistaisivat ”pakolaisten oman kulttuurin ja äidinkielen säilymisen”⁵⁸. Kokoomuksen mukaan Suomessa ei ollut tarvittavia etnisiä yhteisöjä, jotka auttaisivat pakolaisten sopeutumisessa ja ”tästä syystä julkiselta hallinnolta vaaditaan Suomessa paljon enemmän”⁵⁹. Myös keskusta ja SDP kannattivat julkisten palvelujen ja hallinnon vahvaa roolia kotouttamispolitiikassa⁶⁰. Puolueet asettuivat näillä ulkomaalaisten oman kulttuurin ja kielen säilyttämiseen tähtäävillä kotoutumisen edistämistavoilla tukemaan liberaalin monikulttuurisuuspolitiikan ajatusta etnisistä yhteisöistä, jotka tulee integroida osaksi laajempaa yhteisöä, mutta joille tulee lisäksi taata julkisin toimenpitein äidinkielen ja kulttuurin säilyttämisen mahdollisuus⁶¹.

Euroopan unionin ja rajoittavan politiikan aika (1999–2015)

Vuodesta 2001 lähtien Suomen vuosittainen pakolaiskiintiö oli 750 muutamia vuosia lukuun ottamatta, ja vuosina 1999–2014 turvapaikanhakijamäärät vaihtelivat 1505 ja 5988 henkilön välillä. Vuonna 2015 turvapaikkahakemusten määrä kasvoi edellisen vuoden reilusta 3 600 hakijasta yli 32 000 hakijaan.⁶² Tällä kaudella käsi-

tys pakolaispolitiikasta muuttui monitahoisemmaksi ja pakolaiskysymyksiin katsottiin voitavan vaikuttaa samanaikaisesti kansallisiin ja kansainvälisiin, niin EU:n kuin unionin ulkopuolisiin toimenpitein. Aiempina kausina ja vielä Suomen EU-jäsenyyden alkuvuosina kansainvälinen ulottuvuus tarkoitti puolueille ennen muuta YK:n ja kehitysyhteistyöpolitiikan kautta toimimista sekä kansainvälisten sopimusten veloitteiden täyttämistä. 2000-luvun taitteesta lähtien puolueet korostivat näiden rinnalla entistä vahvemmin EU:n viitekehystä.

Kaikki puolueet kannattivat tällä kaudella vuoden 1999 Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksessa tulta alleen saanutta EU:n yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän luomista.⁶³ Painotus voidaan nähdä jatkona Suomen ulkopolitiikan aiempien vuosikymmenten länsisuuntautumiselle⁶⁴. Lisäksi puolueiden näkemyksistä välittyi 2000-luvun eurooppalaisessa maahanmuuttopoliittisessa keskustelussa korostunut turvallisuusnäkökulma⁶⁵. Kokoomus katsoi, että unionin yhteinen turvapaikkajärjestelmä lisäisi turvallisuutta erityisesti unionin ulkorajavalvonnan tehostuessa sekä järjestäytyneen rikollisuuden ja ”laittoman maahanmuuton” ehkäisemisen myötä⁶⁶. Myös SDP viittasi ”laittoman maahanmuuton” ehkäisemiseen ja keskusta sen varmistamiseen, ”etteivät jäsenmaiden rajat vuoda”⁶⁷.

58. Kokoomus 1988a.

59. Kokoomus 1988a.

60. SDP 1988b; Keskusta 1996.

61. Liberaalista monikulttuurisuuspolitiikasta ks. Will Kymlicka, *Multicultural Odysseys*. Oxford University Press 2007, 61–86; Saukkonen 2013, 84–85. Sama periaate oli esillä jo 1980-luvulla valtioneuvoston alaisten työryhmien mietinnöissä. Esim. Pakolaisoimikunta, *Pakolaisoimikunnan mietintö*. Komiteamietintö 1980:57. Työvoimaministeriö 1980, XII–XIII; Pakolaisasiain neuvottelukunta 1989, 37, 41–43, 62–63. Periaate on sisällynyt myös vuosien 1999 ja 2011 kotouttamislakeihin. Saukkonen 2013, 92–96.

62. Laiho 2008, 81; Maahanmuuttoviraston tilastot. Turvapaikka- ja pakolaistilastot, www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot (2.9.2016).

63. Tästä kehityksestä ks. Andrew Geddes & Peter Scholten, *Politics of Migration and Immigration in Europe*. Sage Publications 2016, 153–157.

64. Länsisuuntautumisesta ks. Christopher S. Browning, *Constructivism, Narrative and Foreign Policy Analysis. A Case Study of Finland*. Peter Lang 2008, 233–243; Juhana Aunesluoma, *Vapaakaupan tiellä. Suomen kauppa- ja integraatiopoliittikka maailmansodista EU-aikaan*. SKS 2011, 240–279, 387–395, 399–501.

65. Christina Boswell & Andrew Geddes, *Migration and Mobility in the European Union*. Palgrave Macmillan 2010, 41–43. Suomen osalta esim. Nykänen 2012, 116–117.

66. Kokoomus, *Tekojen aika myös Euroopassa*. Kokoomuksen puoluekokous 1999; Kokoomus, *EU-tulevaisuuskannanotto*. Kokoomuksen puoluekokous 2001; Kokoomus, *Eurovaalijulistus*. Kokoomus 2004.

67. SDP, *Visio-ohjelma Euroopan tulevaisuudesta*. SDP 2005; Keskusta, *Urhoutta Eurooppaan. Keskustan vaaliohjelma Euroopan parlamentin vaaleissa 2009*. Keskusta 2009. Ks. myös Keskusta, *Laajempi Eurooppa, naapuruus ja maailmanyhteisö*. Keskusta 2004.



Kuva 3. Kosovon albaaneja saapui Suomeen pakolaisina koko 1990-luvun ajan. 1990-luvun alussa albaanit osoittivat Oulussa mieltään sisäministerinä toimineen keskustan Mauri Pekkarisen ajamaa pakolaispolitiikkaa vastaan.

Kuva: Kansan Arkisto, Kansan Tahdon kokoelma, KansA112410.

Lisäksi SDP nosti esille rajavalvonnan ja rikollisuuden torjunnan⁶⁸, mutta painotti turvallisuuskäytännön sijaan edellisten vuosikymmenten tapaan oikeusturvanäkökulmaa toteamalla, että yhteistä turvapaikkajärjestelmää olisi "kehitettävä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia kunnioittaen", varmistamalla "menettelyn oikeudenmukaisuus, korkeatasoinen oikeusturva ja samantasoinen suojelun tarjoaminen koko EU:n alueella"⁶⁹. Vuoden 2005 ohjelmassa SDP totesi kriittisesti, että EU:n "maahanmuuttopolitiikan rakentamisessa on painottunut ongelmakeskeisyys (laittoman maahanmuuton torjunta) ja pyrkimys tavoitetasoltaan vesitettyyn minimilainsäädäntöön"⁷⁰.

Kaikki puolueet puhuivat tällä kaudella Suomen järjestelmän "vetovoimatekijöiden" poistamisesta tai vähintään niiden selvittämisestä⁷¹. Keskusta ja kokoomus määrittivät mahdolliseksi "vetovoimatekijöiksi" sosiaaliturva-, perheenyhdistämis- ja vastaanottojärjestelmän käytänteet, joiden väärinkäyttö olisi mahdollista. 2000-luvun alussa puolueet mainitsivat näiden huolien tustalla EU:n jäsenmaiksi hakevien valtioiden kansalaisten, erityisesti slovakialaisten ja puolalaisten turvapaikkahakemukset, joita jätettiin Suomessa aiempaa enemmän vuodesta 1999 lähtien⁷². Keskusta totesi vuonna 2002: "Kriteereistä ei ole syytä tinkiä vauhtisoikeuden vallassa. [...] Ei voi olla hyväksyttävää, että hakijamaista riittää edel-

68. SDP, *Reilu ja hallittu maahanmuuttopolitiikka*. SDP 2010.

69. SDP, *Euroopan parlamentin vaalit 1999. Ihmistien Eurooppa – yhdessä turvallisesti*. SDP 1999. Ks. myös SDP, *Julkilausuma kansainvälisestä tilanteesta ja Eurooppa-politiikasta*. SDP:n puoluekokous 2002; SDP 2010.

70. SDP 2005.

71. Esim. Kokoomus, *Realismia turvapaikkapolitiikkaan, resurssija kotoutumiseen*. Kokoomuksen eduskuntaryhmä 2009; Keskusta 2010; SDP 2010. Vrt. Keskinen 2016, 359, 363–364.

72. Antti Seppälä, *Muukalainen ja virkavalta. Ulkomaalaishallinto Suomessa vuosina 1973–2003*. Työministeriö 2004, 53. Vuosina 1999–2000 Suomen hallitus asetti kahdesti puoli vuotta kestävä viisumipakon slovakialaisille ja mahdollisesti

leen turvapaikan tarpeessa olevia⁷³. Kokoomuksen mukaan ”järjestelmän oikeudenmukaisuus korostuu, mikäli perusteettomat turvapaikkahakemukset pystytään karsimaan⁷⁴.”

Vuonna 2009 kansainvälinen lama alkoi vaikuttaa Suomessa ja samana vuonna turvapaikanhakijamäärä nousi korkeammaksi kuin aiemmin – 5 988 hakijaan. Keskusta ja kokoomus olivat hallituksessa⁷⁵ ja omaksuivat aiempaa enemmän ja huomattavan samanlaisia turvapaikkahakemusten vähentämiseen sekä mahdollisten väärinkäytösten ehkäisyyn tähtääviä tavoitteita⁷⁶:

Maahanmuuttopolitiikan kokonaistavoitteena on oltava turvapaikanhakijamäärän kasvun taittuminen erityisesti perusteettomien turvapaikkahakemusten ja Dublin-tapausten määrää vähentämällä⁷⁷.

Suomalaiselle sinisilmäisyydelle on kuitenkin rajansa. Oikeudenmukaista on, että turvapaikkajärjestelmän väärinkäytökset estetään ja aiheettomia turvapaikkahakemuksia vähennetään⁷⁸.

Kuten 2000-luvun alun EU:n itälaajentumisen yhteydessä, myös 2010-luvun taitteessa puolueet kiinnittivät huomiota ”perusteettomien hakijoiden” määrän vähentämiseen. Puolueet vertasivat Suomen järjestelmiä muiden Pohjoismaiden turvapaikka-, perheen yhdistämis- ja sosiaaliturvakäytäntöihin. Tavoitteena oli Suomen järjestelmien väärinkäytön estäminen ja ”vetovoimaisuuden” minimoiminen⁷⁹. SDP:lle teema ei ollut yhtä

keskeinen kuin keskustalle ja kokoomukselle, mutta sekin totesi, että ”EU:n sisältä tulevat turvapaikkahakemukset heikentävät turvapaikkajärjestelmän legitimitettiin suomalaisten silmissä”, ja ne on ”käsiteltävä nopeutetussa aika-aulussa⁸⁰”. Kokoomuksen mukaan hakijoiden määrän kasvu johtui Ruotsin ja Norjan tiukentuneesta turvapaikkapolitiikasta, ja bulgarialaisten ja romanialaisten hakijoiden kasvanut määrä ”viittaa siihen, että Suomen maksama toimeentulotuki houkuttelee sellaisia turvapaikanhakijoita, jotka tietävät palautuksen kotimaahan olevan väistämättä edessä”. Kokoomuksen mukaan EU-kansalaisten hakemusten käsittelyaika oli saatava ”muutaman päivän pituiseksi” ja toimeentulotuen maksaminen lopetettava ”kielteisen turvapaikkapäätöksen tultua voimaan”.⁸¹ Keskusta ja kokoomus näkivät myös alaikäisten, ilman huoltajaa Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden sekä perheen yhdistämishakemusten lisääntymisen⁸² olevan viite suomalaisen järjestelmän ”vetovoimaisuudesta”.

Puolueet luonnehtivat ilman huoltajaa maassa olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita erityisen haavoittuvaksi ryhmäksi, mutta katsoivat, että tähän ryhmään liittyi väärinkäytöksiä. Niiden ehkäisemiseksi keskusta ja kokoomus esittivät muun muassa, että ”alaikäisten turvapaikanhakijoiden iänmäärityksestä säädetään lailla”, ja ”että perheen yhdistämissäännöksiä tiukennetaan väärin tietojen antamisen, kasvattilasten sekä toimeentulodellytysten osalta”. Niin ikään SDP hyväksyi ikätestit, mikäli oli syytä epäillä

lainsäädännöllä EU-maiden kansalaisten hakemusten pikäkäsitely. EU-maiden kansalaisten turvapaikkahakemukset vähenivät muutamaksi vuodeksi, mutta vuonna 2002 Romaniasta tuli jälleen turvapaikkahakemustilastojen kärkimää.

Leitzinger 2010, 102, 104. Valtiopäiväkeskustelusta ks. Nykänen 2012, 39–42.

73. Keskusta, *Vaaliohjelma. Koko Suomen voimavarat käyttöön*. Keskusta 2002.

74. Kokoomus, *Globalisaatiokannanotto*. Kokoomuksen puoluekokous 2002.

75. Matti Vanhasen II-hallitus (2007–2010).

76. Vrt. Keskinen 2016, 359–360, 363–365.

77. Kokoomus 2009.

78. Keskusta 2010.

79. Kokoomus 2009; Keskusta 2010; SDP 2010. Vrt. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. HE 266/2010.

80. SDP 2010.

81. Kokoomus 2009.

82. Alaikäisten ilman huoltajaa turvapaikkaa hakevien määrä vaihteli 2007–2011 seuraavasti: 2007 (98 hakijaa), 2008 (706), 2009 (557), 2010 (329) ja 2011 (150). Perheen yhdistämishakemuksia jätettiin 2007–2011 seuraavasti 2007 (5 970 hakemusta), 2008 (7 424), 2009 (8 509), 2010 (10 611) ja 2011 (10 014). Maahanmuuttoviraston tilastot, Oleskelulupatilastot, www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot (17.11.2016); Turvapaikka- ja pakolaistilastot, www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot (17.11.2016).

hakijan antamien tietojen luotettavuutta.⁸³ Kokoomuksen mukaan ”nuorille tarkoitettuja muita laajempia palveluita ei kustannustenkaan takia pitäisi tuhlatä täysi-ikäisiin turvapaikanhakijoihin”⁸⁴. Keskustelu maahanmuuttopolitiikkaan ja erityisesti turvapaikanhakemiseen liittyvistä kustannuksista lisääntyi 2000-luvun loppua kohti ja erityisesti kokoomuksen edustajat nostivat esille tätä näkökulmaa⁸⁵. Sen sijaan SDP ei juuri käsitellyt perheenyhdistämishakemusten vähentämisen tarvetta tai julkisten menojen pienentämistä, vaan sen tavoitteena oli muun muassa EU:n sisäisen yhteisvastuun lisääminen: ”EU:n tulee tukea erityisesti niitä jäsenvaltioita, jotka joutuvat voimakkaimpien muuttoliikepainneiden kohteeksi”⁸⁶. Myös keskusta katsoi, että ”maahanmuuton keskittyminen vain tiettyihin jäsenmaihiin on estettävä”⁸⁷.

Valtaosaa keskustan ja kokoomuksen 2010-luvun taitteen tavoitteista oli ehdotettu sisäasiainministeriön vuonna 2009 teettämässä selvityksessä ja on todennäköistä, että niiden näkemykset juontuvat siitä⁸⁸. Näiden puolueiden näkemykset olivat erityisesti turvapaikkahakemusten ja perhesiteeseen perustuvien hakemusten määrän vähentämisen tavoitteilta yhteneviä myös niiden vuoden 2011 eduskuntavaalien aikaisten kannanottojen⁸⁹ sekä vuonna 2015 aloittaneen keskusta-oikeistolaisen hallituksen *Turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman*⁹⁰ tavoitteiden kanssa.

Ulkomaalaisten oikeusasemaa ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa koskevaan lainsäädän-

töön edellisellä kaudella toteutettujen perustavanlaatuisten muutosten jälkeen nämä kysymykset eivät olleet juuri nousseet esille. Kotouttamiseen liittyvät tavoitteet säilyivät kuitenkin merkittävinä, mihin vaikutti keskeisesti vuosina 1999 ja 2011 voimaan tulleiden kotouttamislakien valmistelu. Kansainvälistä suojelua Suomesta saavien kotoutumista ei enää aiempien kausien tapaan juuri käsitelty erillisenä kysymyksenä, vaan puolueet tähtäsivät yleisesti maahanmuuttajien kotouttamiseen pohjaten aiempaan tapaan näkemyksensä ajatukseen yhteiskuntaan sopeutumisesta sulautumisen sijaan sekä oma kulttuuri ja kieli säilyttäen⁹¹. Kokoomus ja SDP kiinnittivät erityistä huomiota alaikäisten, ilman huoltajaa maassa olevien turvapaikanhakijoiden sopeutumisen tukemiseen⁹².

2010-luvun taitteessa puolueet halusivat lisäksi nopeuttaa vastaanottokeskuksissa asuvien, kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden kuntapaikkojen saamista ja lyhentää turvapaikkahakemusten käsittelyaikoja. Keskusta katsoi, että ”päätöstä ei saa joutua odottamaan kuukausia tai vuosia”⁹³, ja sekä keskustalle että kokoomukselle kyseessä oli pitkälle kustannuskysymys. Vuonna 2009 kokoomus totesi, että ”nykyinen pakolaismäärä on Suomen kantokykyyn nähden realistisella tasolla ja heidän kotouttamisensa on mahdollista hoitaa järkevällä tavalla”. Kokoomuksen mielestä kansainvälistä suojelua saavien määrää tuli arvioida suhteessa kotouttamiseen käytössä oleviin resursseihin.⁹⁴ Sen sijaan SDP näki nopeamman

83. Kokoomus 2009; Keskusta 2010; SDP 2010. Vrt. Nykänen 2012, 44–47. Iänmääritys sisällytettiin vuonna 2010 Ulkomaalaislakiin (L 301/2004, 6 a §, 6 b §).

84. Kokoomus 2009.

85. Nykänen 2012, 115–116, 119; Keskinen 2016, 365–366.

86. SDP 2010. Ks. myös SDP, *Nyt on aika auttaa hädänalaisia*. SDP:n puoluehallitus 2015.

87. Keskusta 2010.

88. Sisäasiainministeriö, *Näkökulmia turvapaikkapolitiikkaan. Kehitysehdotuksia ja pohjoismaista vertailua*. Julkaisuja 21/2009. Sisäasiainministeriö 2009.

89. Välimäki 2012, 285.

90. Valtioneuvosto, *Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma*. Valtioneuvosto 2015. Juha Sipilän hallituksessa (2015-) istuivat keskusta, kokoomus ja perussuomalaiset.

91. Esim. Kokoomus, *Tulevaisuuskeskusteluasiakirja. Kannanotto*. Kokoomuksen puoluekokous 2001; Keskusta 2010; SDP 2010.

92. Kokoomus 2009; SDP 2010.

93. Keskusta 2009.

94. Kokoomus 2009. Ks. myös Kokoomus, *Matkaopas hyvinvointivaltiota paremmintivaltioon. Kokoomuksen eduskuntavaaliohjelma 2011*. Kokoomus 2011.

siirtymisen vastaanottokeskuksista kuntiin ja hakemusten käsittelyaikojen lyhenemisen kotoutumista edistävinä, kun oleskeluluvan saaneet pääsisivät nopeammin kotouttamistoimenpiteiden piiriin. SDP ehdotti myös oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista ja kiintiöpakolaisista kunnille maksettavien korvausten nostamista.⁹⁵ Puolue ei nähnyt tarpeelliseksi pohtia julkisten menojen pienentämistä.

Järjestelmän hyväksikäytön torjumisen sekä yhteiskunnan taloudellisen kestokyvyn painotukset erityisesti keskustan ja kokoomuksen julkilausumissa merkitsivät muutosta edellisiin kausiin, jolloin puolueet korostivat ennen muuta kansainvälisiä velvoitteita ja humanitaarista vastuuta. Kaikki puolueet nostivat kuitenkin edelleen esille myös nämä kysymykset⁹⁶, ja SDP vetosi niihin kahta muuta puoluetta useammin todeten pakolaisten vastaanottamisen olevan jopa ”osa suomalaisen kulttuuriin kuuluvaa kansainvälistä solidaarisuutta”⁹⁷. Keskustan ja kokoomuksen rajoittavamman turvapaikkapolitiikan vaatimusten taustalla voidaan nähdä turvapaikka- ja perheenyhdistämishakemusten määrän kasvu, heikko taloudellinen suhdanne, joka loi painetta julkisten menojen pienentämiseen, 1980-luvulta lähtien näissä puolueissa voimistunut julkisten menojen karsimiseen tähdännyt politiikka⁹⁸, oikeistolaisille ja konservatiivisille puolueille ominaisten kurin ja järjestyksen teemojen painottuminen⁹⁹ sekä järjestelmän väärinkäytöksiä esiin tuonut julkinen keskustelu¹⁰⁰. Myös perussuomalaisten kannatuksen kasvu 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulta lähtien ja sen turvapaikanhakijoiden määrän vähentämiseen tähdänneet tavoitteet saattoivat vaikuttaa

rajoittavamman politiikan omaksumiseen¹⁰¹. Perussuomalaisille maahanmuuttopolitiikka oli keskeinen vaalilaihe ja sen äänestäjille yksi merkittävimpiä syitä äänestää puoluetta¹⁰². Sen saama kannatus haastoi myös muut puolueet pohtimaan näkemyksiään.

Politiikkaa toimintaympäristön muutoksessa

Pakolaiskysymysten ratkominen Suomen rajojen ulkopuolella, lähtöalueilla tai niiden lähellä esimerkiksi kansainvälisiä järjestöjä rahoittamalla, kehitysyhteistyöllä tai kiintiöpakolaisia vastaanottamalla, on säilynyt puolueiden asialistalla vuosikymmenestä toiseen. 1980-luvun lopulta lähtien puolueet ovat asettaneet tavoitteeksi pakolaispolitiikan mukauttamisen kansainvälisiin normeihin sekä sopeutuneet siihen, että osa politiikan ja lainsäädännön määrittelyvallasta on siirtynyt eurooppalaisille valtioiden välisille yhteisöille. 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa näitä normatiivisia viiteryhmiä olivat ennen muuta YK ja Euroopan neuvosto ja niiden perus- ja ihmisoikeuksia koskeneet sopimukset, 1990-luvun lopulta lähtien näiden rinnalle tulivat EU ja unionin yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmä. Puolueet pitivät turvapaikanhakijoiden vastaanottoa aina 1990-luvulle asti pakolaiskysymysten viimesijaisena ratkaisuna, mutta kylmän sodan jälkeisen ajan Suomessa turvapaikkapolitiikka on puolueiden asialistalla lähes syrjäyttänyt kiintiöpakolaispolitiikan ja pakolaiskysymysten EU:n ulkopuolisen ratkaisun. Lisäksi kansallisesta hyötyajattelusta lähtevät näkökulmat, kuten menojen karsiminen, väärinkäytösten ehkäisy ja turvapaikanhakijamäärän vähentäminen yleistyivät 2000-luvulla.

95. SDP 2010.

96. Esim. Kokoomus 2002; SDP, *Suomalaisen työn tulevaisuus*. SDP 2008; Keskusta 2010.

97. SDP 2010. Ks. myös SDP, *Kannanotto*. SDP:n puoluevaltuusto 2015.

98. Mikko Lahtinen, Konservatiivinen aatetraditio Suomessa. Teoksessa Jukka Paastela & Heikki Paloheimo (toim.) *Suomen puolueiden periaateohjelmat*. Tampereen yliopisto 2006, 63, 71; Mickelsson 2015, 273–274, 304. Ks. myös Nykänen 2012, 119.

99. Leon P. Baradat, *Political Ideologies. Their Origins and Impact*. Pearson 2006, 23, 39; Lahtinen 2006, 62, 71.

100. Suvi Keskinen, Pelkkiä ongelmia? Maahanmuutto poliittisen keskustelun kohteena. Teoksessa Suvi Keskinen, Anna Rastas & Salla Tuori (toim.) *En ole rasisti, mutta...* Vastapaino 2009, 33–45. Kokoomus viittasi julkiseen keskusteluun ohjelmassaan. Kokoomus 2009.

101. Vrt. Keskinen 2016, 357.

102. Sami Borg, Perussuomalaiset. Teoksessa Sami Borg (toim.) *Muutosvaalit* 2011. Oikeusministeriö 2012, 201–202; Välimäki 2012, 268–269, 280–283. Oikeistopopulistipuolueiden maahanmuuttotavoitteiden vaikutuksesta keskusta-oikeistolaisiin puolueisiin ks. esim. Tim Bale, Cinderella and her ugly sisters. The mainstream and extreme right in Europe's bipolarising party systems. *West European Politics* 26:3 (2003), 67–90.

Pakolaisten tarpeisiin vastaamisen tavoitteissa ei puolueiden välillä ole ollut suurta eroa. Puolueet ovat olleet viimeistään 1980-luvun lopulta lähtien ulkomaalaisten perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusturvan lisäämisen kannalla ja painottaneet kotouttamispolitiikan tärkeyttä¹⁰³. SDP on korostanut keskustaa ja kokoomusta enemmän tarpeiden ja oikeuksien huomioimista koko tarkastelujakson. Kaikkien puolueiden mielipiteistä ovat välittyneet viimeistään 1980-luvun loppupuolelta alkaen modernin liberalismiin ideaali¹⁰⁴ suvaitsevaisuudesta erilaisuutta kohtaan sekä yhdenvertaisuuden ja yhtäläisten poliittisten ja sosiaalisten oikeuksien takaamisesta kaikille yhteiskunnan jäsenille.

Puolueiden pakolaispolitiikan kehityksen voi jakaa kolmeen kauteen, joita selittävät ennen muuta lainvalmistelutyö sekä kansainvälispoliittisen viitekehysten ja kiintiöpakolais- ja turvapaikanhakijamäärien muutokset. *Kansainvälisen politiikan ja yksittäiskysymysten ajalla* (1973–1987) pakolaisaiheita käsiteltiin korostuneesti kansainvälisen politiikan kysymyksiä. Julkilausumista välittyi seuraavina vuosikymmeninä toistunut perusajatus valtiollisesta humanitarismista¹⁰⁵, eli Suomen valtion velvollisuudesta pyrkiä auttamaan hädänalaisia ihmisiä. *Reaktiivisuuden ja oikeuksien lisäämisen ajalla* (1988–1998) edellisen kauden ulkopolitiittiset keinot pakolaistilanteeseen vaikuttamiseksi saivat rinnalleen sisäpoliittisen toimenpidevalikoiman, mikä näkyi turvapaikanhakijoiden vastaanoton merkityksen kasvuna sekä kansainvälistä suojelua hakevien oikeusasemaan liittyneiden muutosten vaatimuksina ja kotouttamispolitiikan kehittämisenä. *Euroopan unionin ja rajoittavan politiikan ajalle* (1999–2015) tultaessa EU:n maantieteellinen, poliittinen ja oikeudellinen viitekehys nousi keskeisimmäksi politiikan perusteluksi. Puolueiden näkökannat liittyivät edellisen kauden tapaan lainmuutoksiin ja -valmisteluun, mutta myös EU:n turvapaikkajärjestelmän muo-

toutumiseen. 2000-luvulla keskustassa ja kokoomuksessa lisääntyi politiikan perustelu myös lieveilmiöihin ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon liittyviin menoihin viittaamalla.

Työväenliikkeen traditio on ollut vahva aatteellinen tukijalka SDP:n valinnoissa, ja puolueen pakolaispolitiikan peruslinja on nojannut ajatukseen yhteiskunnan heikompiosaisten auttamisesta ja kansainvälisen eriarvoisuuden lieventämisestä. Lisäksi SDP on kannattanut vahvoja, riittävästi rahoitettuja palveluita, jotka tukevat kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan Suomesta saavia ihmisiä sekä lainsäädäntöä, joka takaa heidän perusoikeutensa. Näiden politiikan perustelujen myötä pakolaispolitiikka on ollut sille kolmesta puolueesta luontaisin kannanottojen kohde aina 1970-luvulta lähtien. Keskusta ja kokoomus eivät ole sitoneet näkemyksiään suoraan aatteelliseen perinteeseensä. Niiden asennoituminen pakolaiskysymyksiin on kuitenkin ollut keskenään hyvin samanlainen pohjaten liberalismiin ja konservatismiin aatemaailman yhdistelmään, jossa sekä kansainvälisen vastuun ja yksilöiden yhdenvertaisuuden että kurin, järjestyksen ja julkisten menojen minimoimisen eetos ovat vaikuttaneet niiden näkemyksiin.

On odotettavaa, että myös tulevaisuudessa maahanmuuttopolitiittinen keskustelu kiinnittyy viime vuosikymmenten tapaan turvapaikanhakijoihin. Aihepiirin ajankohtaisuus korostaa historiantutkimuksen tarvetta. Lukuun ottamatta pääasiassa eduskunnan täysistuntokeskustelua ja julkista keskustelua tarkastelleita tutkimuksia¹⁰⁶, muun muassa puolueiden ja valtioneuvoston maahanmuuttopolitiikkaan ja ulkomaalaislainsäädäntöön liittyvät sisäiset keskustelut ovat lähes tyystin tutkimatta. Päätöksentekoa instituutioiden sisältä käsin luotaavat tutkimukset valottaisivat edellä tarkasteltujen näkemysten taustaa sekä eri aikojen valtasuhteita ja erimielisyyksiä.

103. Vrt. Lepola 2000, 377–378.

104. Ks. Borg 2006, 10–11; Andrew Heywood, *Political Ideologies*. Palgrave Macmillan 2012, 33–35.

105. Humanitarismista ks. Matthew J. Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum*. Cambridge University Press 2004.

106. Esim. Lepola 2000; Keskinen 2016.



Syksyllä 1989 Vietnamista Suomeen pakolaisena saapunut Huynh Ngoc Qui suoritti työelämänperehdyttämiskurssin harjoittelujakson Tamfeltin kutomossa helmikuussa 1990. Työnopeettajana Eija Stålhammar. Kuva: Työväenmuseo Werstas. Kuvaaja: Seppo Välimäki. Originaalikuva: Valmet Fabricsin kuva-arkisto, kuva 14/90/5 (8/90/214).

Abstract: Under pressure from international developments. Refugee politics of the Centre Party, the National Coalition Party and the Social Democratic Party, 1973–2015.

This study is the first account of Finnish political parties' refugee policy statements covering the last four decades. It analyses the official policy statement documents of the three electorally most successful parliamentary parties of the era, i.e. the Centre Party (CP), the National Coalition Party (NCP) and the Social Democratic Party (SDP). The main contribution of the article is the distinguishing of three distinct periods in the formulation of refugee politics from the early 1970s to the 2010s that reflect the parties' policy goals. These are: *the period of international politics and single issues* (1973–1987), *period of re-*

activity and strengthening of rights (1988–1998) and *period of the European Union and restrictive policy* (1999–2015). The article shows that these parties have framed refugee policy issues significantly similarly during these periods. However, the SDP has stood out from the other two by putting more emphasis on international solidarity and basic rights deriving largely from its background as a socialist and working-class movement. The CP and NCP have shared some of the SDP's views concerning integration, basic rights and Finland's international responsibility, but in the 2000s, the two parties have adopted more right-wing and conservative approaches, such as emphasizing law and order issues, and cutting public spending.

Keywords: Finland, political parties, refugees, refugee policy, asylum seekers, immigration