

KUMPPANEITA VAI KILPAILJOITA?

MAAHANMUUTON VAIKUTUSTEN UDELLEENARVIOINTIA¹

Bridget Anderson: *professori², COMPAS, Centre on Migration, Policy and Society, Oxfordin yliopisto*

bridget.anderson@compas.ox.ac.uk

Janus vol. 23 (1) 2015, 83–92

Akateemisessa ja julkisessa keskustelussa on jo pitkään arvioitu maahanmuuton vaikutuksia. Käynnissä on ainutkertainen liike ja valtava väestönmuutos, jonka taustalla on kansainvälinen ja maaseudulta kaupunkiin suuntautuva muuttoliike. Maahanmuuton vaikutusten arviointiin kohdistuneesta kiinnostuksesta huolimatta maahanmuuton kontrollin ja kansalaisuuden hallinnoinnin vaikutuksia on tutkittu huomattavan vähän. Myöskään niitä moninaisia tapoja, joilla kontrolli ja hallinnointi tuottavat ”siirtolaisia” ja ”kansalaisia”, ei ole tutkittu. Tässä puheenvuorossa tarkastelen maahanmuuton kontrollin vaikutuksia kansalaisiin. Tähdennän maahanmuutto- ja sosiaaliturvakeskustelujen yhdistämistä kiinnittämällä huomiota työntekijäkansalaisen merkityksen kasvamiseen. Aloitan tarkastelemalla siirtolaisen ja kansalaisen määrittelyä maahanmuuton kontrollin kautta. Sen jälkeen tutkin kansalaisuuden normatiivista luonnetta tarkastelemalla kansalaistamisprosesseja. Keskityn sitten Isoon-Britanniaan esimerkkinä työntekijäkansalaisen noususta. EU-kansalaisuus on käytännössä työntekijäkansalaisuutta ja Iso-Britannia on edelläkävijä yrityksissään kontrolloida EU-kansalaisia niin, että kontrolloidaan sosiaaliturvan piiriin pääsemistä. Ehdotan lopuksi, että meidän tulisi tarkastella uudelleen tilannetta, jossa siirtolaiset ja marginalisoidut

kansalaiset kilpailevat yhteisöön kuulumisen eduista.

SIIRTOLAISIA TEHDÄÄN KONTROLLOIMALLA MAAHANMUUTTOA

Kansalaisuus on avain globaaliin valtiojärjestelmään (Hindness 2000). Kun Euroopan imperiumit menettivät valtaansa, maailma jaettiin kansallisvaltioihin. Tässä järjestelmässä jokainen ihminen tuli liittää tietyn valtion alueeseen. Useimmat (vaikkakaan eivät kaikki) saivat alueen perusteella kansalaisuuden. Jos kansalainen poistuu ”omalta” alueeltaan, hän voi yrittää päästä toisen valtion alueelle, mutta ei automaattisesti ole oikeutettu siihen, ellei hän hae turvapaikkaa, tai ellei valtioiden välillä ole sopimusta. Kuitenkaan kansalaisilta ei voida estää pääsyä valtioon, jonka kansalaisia he ovat (vaikka Ison-Britannian pääministeri David Cameron onkin viime aikoina kyseenalaistanut tämän perusoikeuden) ja valtioiden täytyy ottaa vastaan käännytyt kansalaisensa, vaikka he eivät haluaisi palata. Globaali kansalaisuushallinto on kasvavan sekä ylhäältä että alhaalta päin suuntautuneen paineen alaisena. Sen universalististen liberaalien arvojen ja oikeuksien väliset jännitteet ovat yhä selvempiä. Ylhäältä päin tulevia haasteita hallinnolle ovat vapaa liikkuvuus Euroopan unionin alueella, turvapaikat

kaoikeuden heikentyminen ja väliaikaisten työntekijöiden lisääntyminen. Kaksoiskansalaisuus yleistyy ja valtiottomien henkilöiden olemassaolo jatkuu yhä. Kansalaisuuden poistamisen mahdollisuus on nostettu esiin potentiaalisena hallinnon keinona. Vastavasti alhaalta päin muodostuu painetta: paperittomien siirtolaisten määrä kasvaa. Ihmismassat käyttävät hyväkseen ylivoimaa ylittääkseen rajoja, juoksevat aitoja päin ja kuolevat tuhansittain. Kansalaisuudesta saatetaan jopa kieltäytyä poliittisena kannanottona.

Sekasortoisesta taustastaan huolimatta siirtolaisuuden kontrollia voidaan tarkastella hanana, joka päästää sisään turisteja, korkeasti koulutettuja ammattilaisia tai kansalaisten kumppaneja mutta pysäyttää taloudellisesti ja sosiaalisesti ei-toivotut. On merkittävää, että globaali siirtolaisuuden hallinta rajoittaa eniten niitä, jotka ovat globaaleja köyhiä, olemukseltaan ”ammattitaidottomia”, pienipalkkaisia tai vähän koulutettuja (Anderson 2013). Liberaalien, demokraattisten valtioiden poliittiset päättäjät väittävät kiihkeästi, että maahanmuuton kontrollointi ei ole rasistista, mutta kukaan ei väitä, että kontrolleja EI olisi suunniteltu pitämään globaaleja köyhiä rajojen ulkopuolella. Juuri köyhien pitäminen ulkopuolella ja niiden ihmisten liikkuvuuden helpottaminen, joilla esimerkiksi on paljon pääomaa ja jotka ovat ”huippuammattilaisia”, on merkki pitkälle kehittelystä maahanmuuttopolitiikasta. ”Siirtolaisella” ja ”maahanmuutolla” ei tarkoiteta julkisessa keskustelussa yhdysvaltalaisen pankkiirien tai brittiprofessorien liikumista. Useat Euroopan kuninkaalisten perheiden jäsenet ovat syntyneet ulkomailla, mutta heitä ei mielletä maa-

hanmuuttajiksi. Julkisessa keskustelussa siirtolainen usein kuvitellaan globaaliksi köyhäksi: ei jalkapallotähdeksi, vaan henkilöksi, joka siivoaa hänen talonsa. Huonoimmin palkatuissa töissä työskentelevät siirtolaiset ovat tietyllä tavalla itseään toteuttava ennuste – siirryttyään paremmin palkattuihin töihin he lakkaavat olemasta ”siirtolaisia”. Köyhien on yhä vaikeampaa saapua Eurooppaan muita kuin pakolaisille ihmisoikeuksien vuoksi taattuja väyliä pitkin tai perheen yhdistämisen kautta. Käytännössä näitäkin väyliä vaikeutetaan entisestään.

Siirtolaisuutta ei kontrolloida vain maahantulon yhteydessä. Kontrollia ei tapahdu vain alueiden reunoilla, vaan se ulottuu palveluihin, töihin, asumiseen, terveyteen ja yliopistokampuksille. Tarkastelun kohteena eivät ole vain dokumentit: ”Rakastatko todella” kumppaniasi? Suunnitteletko todella oleskelevasi vain vuoden? Rajojen kontrollointi vaatii tarkastajilta kykyä nähdä ihmisten sisimpään. Pelkästään maahanmuuttoviranomaisten voimin ei voida toteuttaa tällaista massiivista rajamuodollisuuksien laajentamista. *Liberty* on kuvannut tilannetta Isossa-Britanniassa ”ennennäkemättömäksi kollektiiviseksi vastuunjaoksi maahanmuutosta” (Liberty 2013). Maahanmuuttoa hallinnoivat lentokenttähenkilökunta, rekkakuskit, maistraatin työntekijät, työnantajat, vuokranantajat, pankin työntekijät ja yliopistonlehtorit samalla, kun huolestuneet kansalaiset voivat soittaa puhelinpalveluihin ja ilmiantaa lainvastaisuuksia. Monissa valtioissa kontrollivelvollisuus on ulotettu muihinkin ammattiryhmiin. Kansalaiset, jotka ”piilottelevat” siirtolaisia, auttavat laittomassa maahantulossa tai tietoisesti palkkaavat ”laittoman maa-

hanmuuttajan”, voivat joutua vastamaan rikossyytteisiin.

Kansalaiset eivät ole maahanmuuton kontrollin kohteena siinä valtiossa, jonka kansalaisia he ovat, mutta maahanmuuton kontrollointi vaikuttaa selvästi myös heihin. Kansalaisia ei pelkästään vaadita kontrolloimaan. Kansalaiset eivät ole kontrollin kohteena, mutta heidän täytyy ensin todistaa kansalaisuutensa ollakseen subjekteja, mikä on ongelman ydin. Yksi kontrollin ilmeisistä seurauksista ovat pitkät jonot passintarkastukseen, niin kansalaisille kuin ei-kansalaisillekin. Lisäksi monissa pohjoisen valtioissa etnisiin vähemmistöihin kuuluvia kansalaisia pidetään helpommin ”siirtolaisina” kuin valkoiseen keskiluokkaan kuuluvia. Tällä on vakavia seurauksia. Jacqueline Stevens on arvioinut, että *United States Immigration and Customs Enforcement* otti laittomasti säilöön ja poisti maasta 4000 Yhdysvaltain kansalaista pelkästään vuonna 2010. Suurin osa heistä oli mustia, vähän kouluja käyneitä ja monilla oli mielenterveysongelmia (Stevens 2011). Vastaavaa tutkimusta ei ole tehty Euroopassa, mutta Isossa-Britanniassa on ollut tapauksia, joissa Stevensin kriteerit täyttäviä maan kansalaisia on poistettu maasta (ks. esim. Dyer 2008).

Kansalaiset eivät elä erillään ”siirtolaisista”, joihin kontrolli kohdistuu. Maasta voidaan poistaa yhdessä vanhempiensa kanssa lapsia, joilla on valtion kansalaisuus, tai heidät voidaan erottaa vanhemmistaan säilöön oton ajaksi. Samaa aikaan yhä useammat kansalaiset ympäri Eurooppaa kokevat perheen perustamisen rakkaidensa kanssa vaikeaksi, koska toimeentuloedellytyksiä on tiukennettu (Wray 2012). Perheen-

yhdistämisen lainsäädäntö vaihtelee Euroopan maissa, mutta useimmissa on käytössä toimeentuloedellytys, joka tekee yhdessä elämisen erittäin vaikeaksi työttömille ja vammaisille, joiden puoliso tulee ETA-alueen ulkopuolelta (Anderson 2013). Esimerkiksi Norjassa perheenyhdistämishakemukseen tulee liittää todisteet tuloista, jotka vastaavat palkkaluokkaa 8 – eli noin 28 000 euroa (Eggebo 2013). Isossa-Britanniassa kansalaiset, jotka eivät tienaa vähintään 18 600 puntaa, eivät pysty rahoittamaan kumppaninsa tai puolisonsa maahan pääsyä. Tällä kriteerillä kaikista Ison-Britannian kansalaisista 43% ei kelpaisi elättäjäksi ja työssä käyvistä brittinlaisista 57% ei täytä tätä vaatimusta. On huomattava, että 18 600 puntaa on selvästi enemmän kuin kansallinen minimipalkka (noin 13 500 puntaa), mikä herättää kysymyksen siitä, millaiset osallistumisen edellytykset näillä kansalaisilla on yhteiskunnassa.

KANSALAIUUUS: ENEMMÄN KUIN JURIDINEN STATUS

Siirtolaisuustutkijat ovat nostaneet esiin kansalaisuuden merkityksen yksilön ja valtion välisenä juridisena suhteena. Ulkomaalaislaki tekee rajojen ylityksistä tai maassa oleskelusta laillista ja siirtolaisista paperittomia, kontrolloi ja erottelee pääsyä työmarkkinoille ja sosiaaliturvan piiriin sekä määrittelee heidän mahdollisuutensa asettua asumaan. Kuitenkaan juridinen suhde ei ole irrallinen yhteiskuntapoliittisesta suhteesta ja molempia yhdistää ajatus kuulumisesta yhteisöön: kansalainen on yhteisön tunnustettu jäsen. Nykyään yhteisö tyypillisesti kuvaillaan (kansallis)valtiona. Kuitenkaan moderneja val-

tioita ei kuvailla satunnaisina joukkoina ihmisiä, joita yhdistää juridinen status, vaan arvoyhteisöinä, joissa jaetaan yhteiset ihanteet, käytöstavat ja kulttuuri. Kansalaisuus on yhtä lailla normatiivista kuin juridinen status.

Kansalaisuuden juridisen luonteen ja normatiivisuuden välinen suhde näkyy kansalaistamisen edellytyksissä. Kun ihmiset hakevat kansalaisuutta, prosesseissa ja vaatimuksissa yleensä pyritään määrittelemään muodollista kansalaisuutta arvoyhteisön jäsenyyden kautta. Ei riitä, että hakija täyttää muodolliset vaatimukset, vaan hänen on myös osoitettava olevansa *kunnon kansalainen*. Useimmat valtiot eivät hyväksy kansalaisiksi ihmisiä, joilla on rikosrekisteri. Lisäksi monet valtiot vaativat ”hyvää luonnetta”. Isossa-Britanniassa hylätään suurin osa kansalaisuushakemuksista, koska hakija ei täytä hyvän luonteen vaatimuksia. Vuonna 2012 tehdyistä hylkäyksistä 37% johtui tästä vaatimuksesta (Migration Observatory 2013). Riittävät todisteet siitä, että kansalaisuutta hakeva henkilö on toivottu kansalainen, vaihtelevat valtiosta toiseen. Usein rangaistukset voivat muodostua esteeksi, vaikka syynä ei olisikaan rikos. Isossa-Britanniassa sotilalta evättiin kansalaisuus, koska ylinopeusrikkomuksesta ei ollut kulunut vielä tarpeeksi aikaa. Suomessa hakija ei saa olla syyllistynyt muihin kuin rikesakolla rangaistaviin tekoihin, hänellä ei monien muiden maiden tapaan saa olla verovelkaa ja hakijan täytyy pystyä osoittamaan ”luotettavasti”, että hän voi huolehtia elannostaan³.

Tämä tuo selvästi esiin työntekijyyden ja yrittäjyyden tärkeyden kansalaistamisprosessissa. Esimerkiksi Irlannissa

hakijan on todistettava taloudellinen varallisuutensa ja toimitettava tiedot kaikista viimeisen kolmen vuoden aikana saamista sosiaaliavustuksista. Ihmisiltä on evätty kansalaisuus pitkään jatkuneen työllisyyden jälkeen, jos he ovat aiemmin saaneet työttömyyskorvauksia (Becker & Cosgrave 2013). Alankomaissa ja Espanjassa sosiaaliturvan hyödyntäminen voi johtaa siihen, että oleskelulupaa ei uusita. Tämä taas vaarantaa maahanmuuttajan statuksen ja sen ajan, joka lasketaan oleskeluksi kansalaisuutta hakiessa (Price & Spencer 2014).

Ongelmana on, että jokainen kansalaiseksi syntynyt ei ole kunnon kansalainen. Muodolliset kansalaiset voivat saada ylinopeussakkoja ja jättää veronsa maksamatta, rikollisetkin voivat olla muodollisesti kansalaisia, mutta heidän ajatellaan olevan ryhmän sisällä ”toisia”. Pienistä tuomioista voi seurata pysyvä oikeuksien menetys ja näillä ”näkyvämmillä rangaistuksilla” voi olla vakavia seurauksia. Esimerkiksi Yhdysvalloissa yhden perheenjäsenen tuomio vakavasta rikoksesta voi olla syy koko perheen hädälle kunnan asunnosta ja monissa osavaltioissa huumausainerikoksista tuomitut menettävät lupuiäkseen äänioikeutensa, oikeuden julkiseen sairausvakuutukseen, ruokaavustuksiin, kunnan asuntoon ja valtion opintotukiin (Brewer & Heitzeg 2008). Näille ihmisille, suhteettoman usein mustille miehille, lupaus muodollisesta kansalaisuudesta on pitkälti kutistunut pelkäksi oleskelun suvaitsemiseksi osavaltion alueella.

Kun korostetaan kansalaisuudesta ulosulkemista, on vaarana, että sisäänrakennetun kansalainen/ei-kansalainen

jaottelun kaksijakoisuuden pohjalta oletetaan, että maahanmuuton kontrolloinnilla ei olisi kielteisiä vaikutuksia kansalaisiin, ja että kaikki kansalaiset olisivat täysivaltaisia ja tasa-arvoisia jäseniä. Tämä näkyy käytännössä, joissa kansalaisten etuoikeutetun aseman toteutumista vertaillaan kiinnittämällä huomiota siirtolaisten alisteiseen asemaan. Jos siirtolaisilla ei ole oikeutta vuokrata asuntoa, kansalaiset havaitsevat, että heillä on. Tuloksena on näennäinen yritys vakiinnuttaa ”täysi kansalaisuus”, kääntää huomio pois muodollisen kansalaisuuden sukupuolittuneista, luokkasidonnaisista ja rodullisista rajoista. Tämä vakiinnuttaa entisestään ajatusta siirtolaisista ja kansalaisista kilpailemassa jäsenyyden eduista, vaikka valtioissa, esimerkiksi Iossa-Britanniassa, sosiaalietuihin turvautuvat ovat yhtä demonisoituja kuin siirtolaiset. Työntekijäkansalaisen käsite auttaa analysoimaan näitä kokonaisuutena sekä hahmottamaan, miten ne eroavat toisistaan. Työntekijäkansalaisuuteen on kiinnitetty paljon huomiota hyvinvointivaltiokeskustelujen yhteydessä, mutta siirtolaisuuskeskusteluihin termi ei ole vielä vakiintunut.

TYÖNTEKIJÄKANSALAISEN TULEMINEN

Kaikkialla Euroopassa muodollisten kansalaisten kansalaisuuden esitetään olevan kovalla työllä ansaittua. Kansalaisuus kuuluu itsensä elättäville yksilöille, jotka ovat valmiita kantamaan vastuun itsestään. Tämä ei ole vain retorista. Hyvinvointivaltiotutkijat ovat analysoineet muutosta perheensä elättävän miehen mallista kohti ”aikuisien työntekijöiden” mallia (Lewis & Guilliari 2005). Se on määritely sosi-

aaliseksi järjestelmäksi, jossa kaikkien aikuisten oletetaan ottavan osaa muodollisiin työmarkkinoihin taloudellisen riippumattomuuden varmistamiseksi. Samaan aikaan on tapahtunut muutos kohti aktivointimallia, joka tuo esiin koulutuksen ja kohdistetun hyvinvoinnin. Aktivointimallin tarkoituksena on palauttaa sosiaaliturvan käyttäjät työmarkkinoille rohkaisemalla heitä työllistettävämmiksi. Oikeus kansalaisten (miesten) sosiaaliturvaan on korvattu ehdollisilla oikeuksilla, jotka perustuvat yksilön velvollisuuteen myydä työvoimaansa markkinoilla.

Muutokset ovat erittäin näkyviä Iossa-Britanniassa. Viime vuosina on nähty eläkeiän nouseminen ja tiukat sairauksien ja vammaisuuden kriteerit. Myös yksinhuoltajien työllistymiseen kohdistuvat vaatimukset ovat tiukentuneet. Muutokset kohdistuvat erityisesti aikuisryhmiin, naisiin, vanhuksiin ja kansalaisiin, joilla on sairaus tai vamma. Heidän työn tekemättömyyttään ei enää pidetä legitimiinä. Sosiaaliturva on muuttunut rangaistusluontoiseksi siten, että tukea saavia ”köyhiä kuritetaan” työhön, riippumatta työolosuhteista tai työmarkkinatilanteesta. Aiemmin oikeus sosiaaliavustuksiin oli univerversaali. Nyt valmius työhön on tukien jakamisen perusteena, kuten *Universal Credit* -sosiaaliavustukseen vaadittavassa hakijan sitoumuksessa julistetaan. Ehtoihin kuuluu etuudensaajan pakollinen osallistuminen työllisyysohjelmiin, työhaastatteluihin ja palkattomiin työharjoitteluihin. Lisäksi sanktioiden määrä on viime vuosina lisääntynyt, kun ihmiset eivät ole täyttäneet työhön liittyviä ehtoja. Uuden hallinnon maksimirangaistus on etuuden epääminen kokonaan kolmeksi vuodeksi. Vuonna

2013 annettiin 290 000 työnhakijoiden työttömyyskorvaukseen kohdistunutta sanktiota. Näiden joukossa yksinhuoltajat, vammaiset ja alle 25-vuotiaat ovat kaikkein haavoittuvimmassa asemassa (Watts ym. 2014). Etuuksiin liittyvät sanktiot on identifioitu yhdeksi tärkeimmäksi syyksi lisääntyneelle ruokaavustusten tarpeelle.

Sosiaaliturva voi olla kansalaisen oikeus, mutta hakiessaan etuuksia tiukan tarkastelun alla olevan henkilön tulee käyttäytyä oikein. Syyskuussa 2014 Ison-Britannian hallitus ilmoitti tutkivansa mahdollisuutta kehittää asennetesti, jonka avulla voitaisiin arvioida, onko työttömällä henkistä vastustusta työtä kohtaan. Ehdotuksissa ihmiset kategorisoidaan ”päätäväisiin”, ”ymmällään oleviin” tai ”lannistuneisiin” ja ne, joita pidetään ”henkisesti vähemmän valmiina” joutuvat intensiiviseen ohjaukseen. Edunsaajilla, kuten siirtolaisilla, on ”kulttuurinen” ongelma. Vaikka jokaisella kansalaisella on oikeus sosiaaliseen tukeen, turvautuminen sosiaaliturvaan voidaan käytännössä esittää epäonnistumisena *kunnon kansalaisen* hyveiden täyttämiseksi. Palkkatyösuhteessa oleminen on yhä merkittävämpi kunnon kansalaisen merkki. Se on tietenkin myös *hyvän siirtolaisen* mittari. Siirtolaiset ja heidän tukijansa, mukaan lukien työnantajat, ovat usein innokkaita julistamaan heidän olevan ahkeria työntekijöitä, joilla on korkea työmoraali. Tämä ei ole tilanne vain Ison-Britanniassa, vaan monissa maissa raskasta työtä tekevät ja aktiiviset ”siirtotyöläiset” esitetäänkin vastakohtana ”laiskoille” kansalaisille, joita hemmotellaan sosiaaliturvalla (Anderson 2013). Tätä diskurssia ylläpitävät erityisesti työnantajat, mutta sillä voidaan

myös tukea väitteitä, joiden mukaan siirtolaiset ovat valmiita tekemään ne likaiset, vaaralliset ja alentavat työt, joita kansalaiset eivät tee.

Sekä vasemmistolla että oikeistolla on pitkät perinteet työn arvostuksessa (Brace 2004). Työn vahva moraalinen ulottuvuus on myös yksi monista siirtolaisuutta ja kansalaisuutta koskevan keskustelun juonteista. Siirtolaisille työn moraalinen arvo, joka on läheisesti sidoksissa yhteisöön kuulumiseen, auttaa kääntämään työn *oikeudeksi*. Tätä oikeutta heillä ei ole ja niinpä siirtolaisen esitetään vievän vääryydellä työt ahkerilta kansalaisilta. Kuitenkin mahdollinen ahkera työntekijä, joka on pakotettu turvautumaan sosiaaliturvaan, on jatkuvassa vaarassa muuttua *sosiaalipummiksi*, sillä kansalaisille työn moraalinen arvo muuttuu *velvollisuudeksi*, jota kaikki eivät onnistu täyttämään. Epäonnistuminen oman osansa täyttämiseksi voi olla legitimi peruste evätä niin kansalaiselta kuin siirtolaiseltakin pääsy sosiaaliturvaan. Työntekijäkansalainen tuottaa kaksi ansaitsemattomuuden muotoa: laiskuuden, joka on ”kaiken huonotapaisuuden alku ja juuri”, ja yhteisöön kuulumattomuuden. Näihin tiivistyvät aikamme kuvat sosiaalipummista ja siirtolaisesta. Ne, jotka kuuluvat yhteisöön ovat laiskoja ja ne, jotka eivät ole laiskoja eivät kuulu yhteisöön.

Mutta laiskuuteen ja yhteisön ulkopuolisuuteen sisältyy tietty liikkuvuuden ulottuvuus. Työttömät kuvataan usein, melko kirjaimellisesti, liikkumattomiksi. Heiltä puuttuu ”nouse ja mene”-asenne, he ovat jumissa lähiöissä, eivät nouse sängystä eivätkä poistu taulutelevisioidensa äärestä. Vastakohtana siirtolaiset liikkuvat liikaa ja heidän

tulisi pysyä siellä, missä ovat, mieluummin kuin viedä työt ja rahat kansalaisilta. Vahvat paikalliset yhteisöt, joita kuvaillaan elävästi maahanmuuton uhkaamiksi, eivät ole tärkeitä kansallisessa sosiaaliturvakeskustelussa. Päinvastoin kuin siirtolaisuuskeskustelussa, kansallisista työmarkkinoista puhuttaessa työtä tekevät kansalaiset esitetään hahmoina, jotka eivät ole kiinnittyneet tiettyyn naapurustoon. Heillä ei ole suhteita muihin yhteisön jäseniin, vaan he ovat irrallisia ja kiertävät maata ristiin rastiin työn perässä. Kansallisten työmarkkinoiden esittäminen kansalaisten etuoikeutettuna tilana, jossa työpaikat säästetään heille, on samalla kansallinen kurinpitoalue, missä kansalaiset pakotetaan etsimään töitä.

EUROOPAN UNIONIN KANSALAISSUUS

EU-kansalainen on paradoksaalisesti työntekijäkansalainen. EU-kansalaisten vapaa liikkuvuus on yksi neljästä vapaudesta ja se oli yksi periaatteista jo Euroopan unionin perustamisvaiheessa Rooman sopimuksessa vuonna 1957. Vapaan liikkuvuuden direktiivin mukaan ETA-kansalaisilla on oikeus liikkua vapaasti ja valita asuinpaikkansa Euroopan talousalueella ilman ehtoja ensimmäisen kolmen kuukauden ajan. Vapaan liikkuvuuden direktiivin tarkoitus oli mahdollistaa työntekijöiden liikkuvuus korkean työttömyyden maista työvoimaa tarvitseviin maihin ja siten säädellä Euroopan unionin työmarkkinoilla työvoiman kysyntää ja tarjontaa. Siinä missä vapaa liikkuvuus on EU-kansalaisten etuoikeus, oikeus jäädä toiseen EU-maahan yli kolmeksi kuukaudeksi on periaatteessa etuoikeus EU-työntekijöille - joskin myös ne, jotka

tulevat toimeen omillaan eivätkä anotukia, hyväksytään. EU-kansalaisilla voi olla oikeus oleskella työnhakijoina (ja siten oikeus sosiaaliturvaan) tietyn ehdoin, mutta kolmen kuukauden jälkeen oleskelu riippuu siitä, että ihmisestä ei tule ”kohtuuton taakka” oleskeluvaltiolle. 1990-luvun puolivälissä huoli ”sosiaaliturvaturismista” johti *Habitual Residence Test* (HRT) -kokeen aloittamiseen useissa EU-valtioissa. Tätä sovellettiin enemmänkin sosiaaliturvan hallinnon kuin ulkomaalaislakien pohjalta. Kansalaisille suunnitellussa turvaverkossa oli joitain valtavia aukkoja niitä kansalaisia ajatellen, jotka eivät ole pysytelleet omilla kotivaltioissaan.

Oleskelun ehdot muuttuvat yhä haastavammiksi, kun valtiot, jotka eivät enää kykene hallitsemaan EU-kansalaisten liikkuvuutta siirtolaisuutta kontrolloimalla, siirtyvät enenevässä määrin kontrolloimaan ihmisten liikkuvuutta sen kautta, että heiltä evätään pääsy hyvinvointivaltion piiriin. Iso-Britannia on edelläkävijä sosiaaliturvan piiriin pyrkivien EU-siirtolaisten tiukassa kohtelussa. EU-kansalaisten, kuten Ison-Britannian kansalaisten, oikeus sosiaaliturvaan muodostuu yksilön työntekovelvollisuuden kautta, mutta kriteerit työntekijän tai työnhakijan aseman saavuttamiseksi ovat vielä tiukemmat. HRT:n lisäksi Isossa-Britanniassa on ollut voimassa 1.5.2004 alkaen *Right to Reside* -vaatimus, joka on edellytys ”pysyvän oleskelun” osoittamiselle. Vuosina 2009–2011 suurin osa julkisista varoista maksettavista ansiosidonnaisista tuisista jätettiin myöntämättä vuonna 2004 Euroopan Unioniin liittyneiden valtioiden kansalaisille, koska hakijat eivät läpäisseet *Right to Reside*-vaatimusta ja pysyvän oleskelun koetta (71 pro-

senttia vuonna 2009, 69% vuonna 2010 ja 67% vuonna 2011).

Pääsyä sosiaaliturvan piiriin on rajoitettu lisäksi kiristämällä työntekijän ja työn määritelmiä. Euroopan unionin tuomioistuimien on määritellyt, että työn on oltava ”tosiasiallista ja tehokasta” eikä ”vähäistä ja sivutoimista”, jotta henkilö voi saavuttaa työntekijän aseman. Helmikuussa 2014 Iso-Britannia vastasi kasvavaan huoleen bulgarialaisista ja romanialaisista työntekijöistä ja ilmoitti, että ”tosiasiallisen ja tehokkaan työn” määritelmään kuuluu vaatimus työntekijän tuloista: niiden tulee ylittää vähimmäisvaatimukset kansallisen vakuutusjärjestelmän 150 punnan viikkoittaisesta tulosta jatkuvasti kolmen kuukauden ajan. Vahemmän tuottavat työt eivät ole tosiasiallisia ja tehokkaita, eikä niistä seuraa työntekijän asema tai siitä seuraava oleskeluoikeus.

Nämä muutokset olivat osa pakettia, joka suunniteltiin rajoittamaan siirtolaisten ”julkisten palveluiden ja sosiaaliturvan väärinkäyttöä”. Tiukempien siirtolaiskriteerien käyttöönotto sisältää laajemman valikoiman kysymyksiä uusille siirtolaisille, kuten vaatimuksen riittävästä kielitaidosta hakijoiden työnsaantia varten ja kysymyksen siitä, mitä toimenpiteitä hakija on tehnyt saadakseen töitä ennen tuloaan Isoon-Britanniaan. Tällaisia vaatimuksia pidetään yleisesti hyvinä, koska niiden ajatellaan rajoittavan siirtolaisuutta ja siirtolaisuuden kustannuksia. Niillä voi kuitenkin olla vaikutuksia myös kansalaisiin, erityisesti Euroopan unionin kontekstissa. Tammikuussa 2014 voimaan tulleissa säännöissä vaikeutettiin pysyvän oleskelun määritelmää. Pysyvään oleskeluun kuuluu kolmen kuukauden

mittainen ”hyväksyttävä ajanjakso”. Muutoksella oli vaikutuksia erityisesti palaaviin Ison-Britannian kansalaisiin monenlaisissa eri tilanteissa: elokuvantekijään, joka oli Belgiassa neljän kuukauden harjoittelussa; naiseen, joka palasi varattomana Libyasta avioliiton kariutumisen jälkeen kahden (libyalaisen) lapsensa kanssa sekä opiskelijoihin, jotka olivat vuoden ajan Etelä-Koreassa opettamassa englantia.

Sosiaaliturvan ulkopuolelle sulkemisen ja Isossa-Britanniassa oleskelevien EU-kansalaisten yhdistelmästä on nähtävissä yllättäviä seurauksia. Hyvinvointiyhteiskuntaa on analysoitu Marshall-avun alkamisesta lähtien kansalaisuuden ja oikeuksien ilmentymänä, mutta ulkomailta palaavia huonoon asemaan joutuneita kansalaisia jätetään hyvinvointivaltion ulkopuolelle. Lähemmin tarkasteltuna ristiriidoista on tulossa yhä ilmeisempiä. Täyttääkseen edunsaajan kriteerit ja säilyttääkseen oleskeluoikeutensa EU-kansalaisella on oltava ”todelliset mahdollisuudet” löytää ”tosiasiallista ja tehokasta” työtä. Käytännössä heidän on etsittävä sellaista työtä, jota on löydettävissä lähialueelta ja johon hakijalla on soveltuva koulutus tai työkokemusta, tai jonka hakija on oppinut käytännössä. Sosiaalivastuuta hakevan valtion kansalaisen taas on oltava valmis ottamaan vastaan mitä tahansa työtä, vaikka se olisikin ”vähäistä ja sivutoimista” ja sitä varten olisi matkustettava myös kauemmas lähialueelta. Työntekijäkansalaisen logiikkaan kuuluu, että Ison-Britannian kansalaisen on osoitettava halukkuutensa ottaa vastaan työtä matalapalkka-alalta, kun taas uudet EU-kansalaiset eivät ole aitoja työnhakijoita, koska ”todellista ja tehokasta” työtä ei ole heille tarjolla.

LOPUKSI

Sosiaaliavustusten hakijoiden tilanteista johtuvat protestit ja siirtolaisten oikeuksien puolesta käytävä kamppailu eivät ole kohdanneet toisiaan. Parhaimmillaankin siirtolaisuus tuo vain esiin vaikeita kysymyksiä. Uskoakseni on hyvin tärkeää tuoda tämä esiin ja tarkastella lähemmin sitä, millaisesta työstä EU-kansalaiset kilpailevat. Isossa-Britanniassa on yhdet Euroopan sääntelemättömimmistä työmarkkinoista ja maa on jatkuvasti OECD:n irtisanomissuojaa koskevilla vertailuisilla viimeisillä sijoilla. ”Brittiläiset työt” eivät siis välttämättä ole varmoja tai työsuhteet turvattuja. Ongelma on, että monet töistä eivät ole ”brittiläisiä”, jos sillä tarkoitetaan varmaa, palkitsevaa ja oikeudenmukaisesti korvattavaa työtä. Käytännössä tarjolla on ”siirtolaisten töitä brittiläisille työntekijöille”.

Samalla kun siirtolaisuuden nähdään vesittävän hyvinvointivaltion ylläpitämiseen tarvittavaa yhteisöllistä solidaarisuutta, saattaa siirtolaisuus tukea hyvinvointivaltiota, joka vahvistaa yhteisöllistä solidaarisuutta. Haasteena on tietenkin ”kansallisuus”. Kuinka pitkälle on mahdollista ylläpitää mielekkäitä käytäntöjä, joita määritellään kansallisina? En ole varma, voiko tähän kysymykseen löytää vastausta teoreettisesti tai älyllisesti. Vastauksen on löydettävä käytännöistä. Yksi tapa etsiä vastausta on sisällyttää maahanmuutto sellaisiin käytäntöihin, joista se on usein syrjäytetty tai jätetty ulos liian monimutkaisena – kuten asuntopolitiikka ja sosiaaliturva. Tämä ei olisi tärkeää siksi, että syntyisi kärsimyksen hierarkioita – kilpailua siitä, kuka on huonoimmassa asemassa – vaan siksi, että ristiriitaisuudet tulisivat

esiin. Tällöin ne voisivat haastaa omat oletuksemme ja avata ovia uudenselälle yhteiselolle ilman, että ihmisten tarvitsee jäädä ulkopuolelle, epäonnistua tai joutua hyväksikäytetyksi. Maahanmuuton yhdistäminen hyvinvointivaltion käytäntöihin olisi tärkeää myös, jotta muistaisimme, että voimme olla kumppaneita.

VIITTEET

- 1 Puheenvuoro on muokattu ja laajennettu kirjoittajan keynote -esitelmästä vuoden 2014 Sosiaalipolitiikan päivillä Joensuussa. Käännös Mervi Leppäkorpi, tekstin editointiin osallistunut myös Laura Assmuth.
- 2 Andersonin erityisaloja ovat siirtolaisuus ja kansalaisuus. Anderson on kiinnostunut kansalaisuudesta, nationalismista ja maahanmuuton hallinnasta, sekä matalapalkkatyöstä ja muuttoliikkeen ja valtion suhteesta. Hän on työskennellyt läheisessä yhteistyössä maahanmuuttajien järjestöjen, ammattiliittojen ja asianajajien kanssa paikallisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti.
- 3 http://www.migri.fi/finnish_citizenship/applying_for_citizenship/requirements/means_of_support

KIRJALLISUUS

- Anderson, Bridget (2013) *Us and Them? The Dangerous Politics of Immigration Control*. Oxford: Oxford University Press
- Becker, Hilka & Cosgrave, Catherine (2013) *Naturalisation Procedures for Immigrants: Ireland*. Florence: EUDO Citizenship Observatory.
- Brace, Laura (2004) *The Politics of Property: labour, freedom and belonging*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Brewer, Rose & Heitzeg, Nancy A. (2008) *The Racialization of Crime and Punishment: Criminal Justice, Color-Blind Racism, and the Political Economy of the*

- Prison Industrial Complex. *American Behavioral Scientist* 51, 625–644.
- De Genova, Nicholas (2002) Migrant “illegality” and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology*, 31, 419–447.
- Dyer, Clare (2008) Briton sues over deportation as failed asylum seeker. *The Guardian*, 7.6.2008.
- Engelbø, Helga (2013) A Real Marriage? Applying for marriage migration to Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39 (5), 773–789.
- Hindness, Barry (2000) Citizenship in the International management of Population. *The American Behavioral Scientist*, 43, 1486–1497.
- Hoerder, Dirk (2002) *Cultures in contact: world migrations in the second millennium*, Durham: Duke University Press.
- Lewis, Jane & Giullari, Susanna (2005) The adult worker model family, gender equality and care: the search for new policy principles and the possibilities and problems of a capabilities approach. *Economy and Society* 34 (1): 76–104.
- Liberty’s Second Reading Briefing on the Immigration Bill in the House of Commons <https://www.liberty-human-rights.org.uk/sites/default/files/liberty-s-second-reading-briefing-on-the-immigration-bill-hoc-october-2013.pdf>. Luettu 11.2.2015.
- Migration Observatory (2013) *Naturalisation as a British Citizen: Concepts and Trends*. Migration observatory Briefing. Oxford: COMPAS, University of Oxford.
- Price, Jonathan & Spencer, Sarah (2014) *City-Level Responses to Migrant Families with Restricted Access to Welfare Benefits*. Oxford: COMPAS, University of Oxford.
- Stevens, Jacqueline (2011) U.S. Government Unlawfully Detaining and Deporting U.S. Citizens as Aliens. *Virginia Journal of Social Policy and the Law*, 18, 606–720.
- Watts, Beth & Fitzpatrick, Suzanne & Bramley, Glen & Watkins David (2014) *Welfare Sanctions and Conditionality in the UK*. Joseph Rowntree Foundation.
- Wray, Helena (2012) *Any Time, Any Place, Any Where: Entry Clearance, Marriage, Migration and the Border*. Teoksessa Katherine Charsley (toim.) *Transnational Marriage: new Perspectives from Europe and Beyond*. London: Routledge, 41–59.