

PAKOTETUSTA TOIMETTOMUUDESTA – TURVAPAIKANHAKIJOIDEN KOTOUTUMINEN VASTAANOTTOTOIMINNAN OSANA

Ville-Samuli Haverinen: *YTM, projektitutkija, yhteiskuntatieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto*

ville-samuli.haverinen@uef.fi

Janus vol. 26 (4) 2018, 309–325

Janus



Tiivistelmä

Artikkeli tarkastelee diskurssianalyysin keinoin Suomeen saapuneisiin turvapaikanhakijoihin kohdistuvia integraatio-odotuksia. Siinä pohditaan, millaisia tulkintoja eri paikallistason toimijat, joiden on suoraan tai epäsuorasti mahdollisuus vaikuttaa turvapaikanhakijoiden kokemuksiin ja arkeen vastaanottokeskuksissa, antavat vastaanottotoiminnalle ja kotoutumiselle osana tätä toimintaa. Artikkelissa esitetty analyysi perustuu haastatteluaineistoon, joka on kerätty vuosina 2016 ja 2017 viideltä eri paikkakunnalta, joista jokaiseen avattiin vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskus. Integraatio-odotuksia analysoimalla artikkeli tuo esiin, miten vastaanottotoiminnan ja kotoutumisen välisen rajan hämärtyminen virallisella hallinnollisella tasolla mahdollistaa paikallisesti hyvin vaihtelevat tulkinnat vastaanottotoiminnan luonteesta ja tavoitteista. Diskursiivisen neuvottelun tuloksena vastaanottokeskuksiin rakentuvaa sosiaalista todellisuutta artikkeli kuvaa pakotetun toimettomuuden käsitteellä.

JOHDANTO

Suomeen saapui loppukesän ja syksyn aikana vuonna 2015 yli 30 000 turvapaikanhakijaa, mikä herätti runsaasti julkista keskustelua. Asiantuntijat ja paikalliset viranhaltijat eri puolilla Suomea esittivät voimakkaitakin näkemyksiä, joiden mukaan turvapaikanhakijoiden kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan tulisi tehostaa käynnistämällä kotouttamistyö jo vastaanottokeskusaikana. Ajatukset saivat tukea samana vuonna julkistetusta *Hallituksen turvapaikkapoliittisesta toimenpideohjelmasta* (2015), jossa luvattiin muun muassa parantaa turvapaikanhakijoiden¹ työntekomahdollisuuksia sekä lisätä suomen kielen opetusta vastaanottokeskuksissa. Ajan mittaan keskustelu turvapaikan-

hakijoiden kotouttamisesta kuitenkin laantui huomion keskittyessä julkisen vallan pyrkimyksiin tehostaa turvapaikkahakemusten käsittelyä sekä kielteisen päätöksen saaneiden hakijoiden palauttamiseen takaisin lähtömaihinsa.

Vastaanottokeskusten arjessa kysymys, onko turvapaikanhakijoita syytä – tai edes mahdollista – kotouttaa, on edelleen ajankohtainen. Turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksissa viettämän ajan merkitystä korostaa se, että turvapaikkaprosessi ja mahdollinen päätöksen muutoksenhaku kestävät monen kohdalla yli kaksi vuotta. Epätietoisuus tulevasta ja turvapaikanhakijoiden sijoittaminen usein syrjäisillä alueilla sijaitseviin vastaanottokeskuksiin voivat hankaloittaa mahdollista

myöhempää asuinkuntaan asettumista ja kotoutumista (Kelahaara & Mattila 2017). Viime vuosina julkaistuissa tutkimuksissa onkin korostettu jo turvapaikanhakuprosessin aikana tapahtuvan kotoutumisen merkitystä, ja monissa vastaanottokeskuksissa on kehitetty virallisen työ- ja opintotoiminnan ohien erilaisia hankkeita ja aktiviteetteja turvapaikanhakijoiden kotouttamisen edistämiseksi (Jauhiainen 2017a, 16; Kelahaara & Mattila 2017, 13; Koistinen 2017). Vaikka suomalaisessa lainsäädännössä (1386/2010) esitetyt määritelmät kotoutumisesta ja kotouttamisesta eivät koske turvapaikanhakijoita, on niin kutsutun *esikotoutumisen* todettu käynnistyvän vaihtelevasti jo turvapaikanhakuprosessin aikana. Vastaanottokeskusten arkea pyritään rakentamaan sellaiseksi, että se totuttaa asukkaat toimimaan suomalaisessa palvelujärjestelmässä. (Jauhiainen 2017b; Koistinen 2017, 53; Marucco 2017; Merisalo 2017; Puustinen ym. 2017.)

Tämän artikkelin tavoitteena on havainnollistaa Suomeen saapuneisiin turvapaikanhakijoihin kohdistuvia integraatio-odotuksia. Tarkastelen diskurssianalyysin keinoin, millaisia tulintoja eri paikallistason toimijat, joilla on suoraan tai epäsuorasti mahdollisuus vaikuttaa turvapaikanhakijoiden kokemuksiin ja arkeen vastaanottokeskuksissa, antavat vastaanottotoiminnalle ja kotoutumiselle osana sitä. Artikkelin perustuu vuosina 2016 ja 2017 kerätyn haastatteluaineiston analyysille. Haastatteluaineisto on peräisin viideltä eri puolilla Suomea sijaitsevalta paikkakunnalta, joista jokaiseen avattiin vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskus. Haastateltuihin henkilöihin lukeutuu niin vastaanottokeskusten

työntekijöitä, eri kuntien ja kaupunkien johtajia sekä maahanmuuttokoordinaattoreita kuin turvapaikanhakijoiden kanssa toimivia vapaaehtoisia.

INTEGRAATIO, KOTOUTUMINEN JA ESIKOTOUTUMINEN

Asetuttuaan aloilleen maahanmuuttajat etsivät paikkaansa yhteiskunnassa. Tästä ilmiöstä on käytetty erilaisia nimityksiä, kuten sulautuminen ja sopeutuminen. Kansainvälisessä keskustelussa ilmiöön on viitattu yleensä neutraalimpana pidetyllä integraatio-käsitteellä. Vastavasti integraatiopolitiikaksi on kutsuttu niitä poliittisia ja hallinnollisia toimia, joilla edistetään maahanmuuttajien osallistumista uudessa asuinmaassaan. (Joppke & Morawska 2002; Saukkonen 2013, 65.)

Integraatiopolitiikka muodostaa olennaisen osan maahanmuuttajiin kohdistuvista politiikoista. Kun Suomessa 1990-luvun lopulla laadittiin maahanmuuttajien vastaanottoon liittyvää lainsäädäntöä, päätettiin vuonna 1997 valmistuneessa maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan mietinnössä *Hallittu maahanmuutto ja tehokas kotoutuminen: ehdotus hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi* käyttää vierasperäisen *integraatio*-sanan sijaan suomen kielen uudissanoja *kotoutuminen* ja *kotouttaminen*. Verbeihin *kotoutua* ja *kotouttaa* katsottiin niiden kantana olevan murteellisen *koto*-sanan vuoksi kytkeytyvän myönteisiä mielikuvia ilman sellaista normatiivista merkityssisältöä kuin esimerkiksi *sopeutua*-sanalla. (Länsimäki 1999; Saukkonen 2016.)

Verbit *kotoutua* ja *kotouttaa* ovat johdoksineen kotiutuneet suomen kielen hyvin ja laajentaneet käyttöalaansa (Moilanen 2004). Nykymuodossaan kotoutuminen on sekä hallinnon ja lainsäädännön että yleiskielen termi ja sillä viitataan usein eri asioihin. Laajassa mielessä kotoutumisella voidaan tarkoittaa uuteen elinympäristöön muuttaneen yksilön paikan löytämistä uudessa yhteiskunnassa. Suppeammin kotoutuminen voidaan ymmärtää kehitykseksi, jonka onnistuminen (tai epäonnistuminen) on seuraus toteutetusta kotouttamispolitiikasta, ja jossa maahanmuuttaja sopeutuu asuinyhteiskuntaansa ja sen käytäntöihin säilyttäen ja ylläpitäen samalla omaa etnistä tai kulttuurista identiteettiään. Kotoutumisella voidaan puolestaan viitata viranomaisien ja muiden tahojen toimintaan, jolla pyritään antamaan maahanmuuttaneelle yksilölle ”yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen” (Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010). (Vrt. Saukkonen 2013, 65.)

Suomalaisen kotouttamispolitiikan onnistumista mitataan erilaisilla indikaattoreilla, joita ovat esimerkiksi työllistyminen, suomen tai ruotsin kielen taito, riippumattomuus sosiaaliturvasta ja kantäväestöön ulottuvat sosiaaliset verkostot (Saukkonen 2013, 139). Kotoutumisen ja kotouttamisen yhteydessä puhutaan etenkin työllistymisestä, ja suomalaisen maahanmuuttajapolitiikan ytimessä on kotoutumisen tukeminen mahdollistamalla ansiotyön tekeminen (Hammar & Katisko 2016, 217). Myös *Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma* (2015, 7) antaa viitteitä tästä:

Kotoutumisen keskeisiä elementtejä ovat nopea pääsy kielikoulutukseen ja muihin kotoutumista tukeviin toimenpiteisiin, ja siitä aikuisen maahanmuuttajan kohdalla eteneminen oman toimeentulon hankkimiseen työn tai yrittämisen kautta.

Oleskeluluvan jo saaneiden maahanmuuttajien lisäksi myös turvapaikanhakijoiden odotetaan Suomessa pyrkivän huolehtimaan toimeentulostaan itse, ja he voivatkin tehdä palkkatyötä tiettyjen aikarajojen puitteissa (Maahanmuuttovirasto 2017). Vaikka maahanmuuttajien ”taloudellinen sopeutuminen” on vain yksi integroitumisprosessin ulottuvuuksista, huomion kiinnittymistä erityisesti työllistymiseen on selitetty muuttoliikkeen taloudellisilla vaikutuksilla (esim. Brochmann & Hagelund 2011; Saukkonen 2016). Valtion talouden kannalta merkityksellistä on se, kuinka maahanmuuttajat työllistyvät, pääsevät irti sosiaalisista tukijärjestelmistä ja alkavat maksaa veroja.

Kotoutuminen on kuitenkin mahdollista ajatella myös huomattavasti työllistymistä laajempänä ilmiönä: henkisenä hyvinvointina, itsensä hyväksytyksi kokemisenä, kielen ja kulttuuristen käytäntöjen oppimisena, sosiaalisten suhteiden ja verkostojen rakentumisena sekä luottamuksena poliittiseen järjestelmään ja osallistumisena siihen. Kun kotoutuminen ymmärretään laajassa mielessä, sitä ei myöskään tarvitse rajata pelkästään maahanmuuttajiin. Maahanmuuttajapolitiikkaa käsittelevässä alan kirjallisuudessa integraation korostetaan olevan kaksisuuntainen prosessi, johon kuuluvat myös ne toimenpiteet, joilla julkisen vallan käyttäjät edistävät yhteiskunnan ja sen palvelujärjestelmien sopeutumista muuttuviin etnisiin

ja kulttuurisiin rakenteisiin. (Joppke 2007; Vuori 2015; Saukkonen 2016.) Myös kotouttamispolitiikassa voidaan nähdä viitteitä kaksisuuntaiseen ajatteluun. Tämä käy ilmi esimerkiksi valtioneuvoston (2008) selonteossa nykyisen kotoutumislain (1386/2010) valmistelusta, kuten myös työ- ja elinkeinoministeriön (2016) julkaisemassa *Valtion kotouttamishjelmassa vuosille 2016–2019*.

Toisin kuin maahanmuuttajien kotoutumiselle, turvapaikanhakijoiden esikotoutumiselle ei ole löydettävissä sananmukaista, virallista määritelmää suomalaisesta lainsäädännöstä. Esikotoutuminen ymmärretäänkin tässä artikkelissa suhteellisen laajasti turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksessa (tai muussa majoituksessa) viettämänä aikana, joka sisältää esimerkiksi kielen opiskelun ja työnteon mahdollisuuksia (vrt. Puustinen ym. 2017, 47). Turvapaikanhakijoiden esikotouttamisella viitataan maahanmuuttajien kotouttamisen tavoin (vrt. Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010) eri tahojen harjoittamaan turvapaikanhakijoiden esikotoutumisen mahdollisuuksien edistämiseen ja tukemiseen. Esitetty ymmärrys esikotoutumisesta ja -kotouttamisesta juontuu osin sisäministeriön vuonna 2017 julkaisemasta tutkimuksesta *Kansalaismielipide: Turvapaikanhakijat ja turvapaikkapolitiikka* (Puustinen ym. 2017).

Tutkimuksen kentällä esikotoutuminen ja -kotouttaminen eivät ole vaikiintuneita tai ainoita termejä, joilla turvapaikanhakijoiden opiskeluun ja työnteokseen sekä näiden mahdollisuuksien tukemiseen on viitattu (vrt. esim. ”alkuvaiheen kotoutuminen”, Kela-

haara & Mattila 2017; ”varhainen kotoutuminen”, Merisalo 2017). Kaikkia näitä käsitteitä on kritisoitu esimerkiksi niiden usein epämääräiseksi jäävästä viittauskohteesta (kysymys siitä, milloin henkilö on ”riittävän” kotoutunut ja ”suomalainen”) (esim. Martikainen 2011) ja toisaalta myös sisällöllisestä ahtaudesta (erilaisten indikaattorien kautta tuotettu ymmärrys ”onnistuneesta” kotoutumisesta) (esim. Saukkonen 2013).

**LAINSÄÄDÄNNÖN JA POLITIIKAN
SISÄLTÄMÄT RISTIRIITAISET
TULKINNAT TURVAPAIKANHAKIJOIDEN
VASTAANOTTOTOIMINNASTA JA
(ESI)KOTOUTUMISESTA**

Turvapaikanhakijoiden vastaanottotoimintaa määrittelevät Suomessa hallinnon eri tasoilta lähtöisin olevat byrokraattiset normit ja ideaalit. Huolimatta siitä, että lakiperusteinen hallintokulttuuri on muiden pohjoismaiden tavoin juurtunut syvälle myös suomalaiseen poliittiseen järjestelmään, on lainsäädännön, poliittisten periaatepäätösten ja todellisuuden välillä aina jonkinlainen juopa. Vaikka ei voida olettaa, että lainsäädäntö ja poliittiset asiakirjat kuvaisivat yhteiskunnallista todellisuutta suoraan ja täydellisesti, niillä on kuitenkin merkitystä erilaisissa arjen käytännöissä. Asiakirjoissa kuvataan, kuinka valtio suhtautuu esimerkiksi vähemmistöryhmiin sekä niihin kuuluvien ihmisten oikeuksiin. Lisäksi asiakirjat ohjaavat käytännön toimia ja taloudellisten voimavarojen suuntaamista. Ne myös kuvaavat lainsäädännön sekä poliittiset tavoitteet, joita vasten tosiasiallista yhteiskunnallista kehitystä on

mahdollista seurata. (Koistinen 2017, 63; Saukkonen 2013, 125–126.)

Esittelen seuraavaksi joitakin tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä poliittisia asiakirjoja ja lakeja². Nämä asiakirjat ja säädökset määrittävät sekä maahanmuuttajien kotoutumista että turvapaikanhakijoiden vastaanottoa. Niissä kuvataan, mihin toimenpiteisiin ja palveluihin turvapaikanhakijat ovat oikeutettuja ennen päätöstä oleskeluluvasta. Suomalainen lainsäädäntö ja politiikka muodostavat ristiriitaisen kokonaisuuden, jonka voidaan nähdä yhtäältä sekä säätelevän ja rajaavan turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja maahanmuuttajien kotoutumista että pyrkivän vastaanottoa kehittämiseen ja samalla kotoutumisen merkityksen laajentamiseen.

Ristiriitaisuus liittyy osin siihen, että kansallinen lainsäädäntö ei määritä kovinkaan tarkasti turvapaikanhakijoiden vastaanottoa järjestämistä esimerkiksi vastaanottokeskusten ja niiden toiminnan osalta. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011) ilmoittaa, että keskuksia on, luettelee niiden tärkeimmät tehtävät ja määrittelee esimerkiksi johtajaksi valittavan henkilön pätevyysvaatimukset. Vastaanottokeskuksissa järjestettävän työ- ja opintotoiminnan tavoitteena on lain mukaan turvapaikanhakijoiden ”omatoimisuuden edistäminen”, mutta laki ei kuitenkaan avaa toiminnan luonnetta tarkemmin tai viittaa muihin asetuksiin, jotka ohjaisivat sen järjestämistä. Näin ollen tapaa, jolla turvapaikanhakijoiden esikotoutuminen määritellään virallisella hallinnollisella tasolla, täytyy jäljittää vastaanottoa ohjaavista poliittisista asiakirjoista.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja maahanmuuttajien kotoutuminen määritellään lainsäädännössä lähtökohtaisesti toisistaan erillisiksi kokonaisuuksiksi. Esimerkkinä tästä rajanvedosta voidaan nähdä se, että suomalaista maahanmuuttajapolitiikkaa säätelevää lakia kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) sovelletaan ainoastaan henkilöihin, joilla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa. Laissa esitetyt määritelmät kotoutumisesta ja kotouttamisesta, jotka viittaavat tässä yhteydessä tiettyihin lain määrittämiin toimenpiteisiin ja palveluihin, eivät näin ollen koske henkilöitä, jotka vasta odottavat päätöstä esimerkiksi turvapaikkahakemukseensa:

Maahanmuuttajalla [tarkoitetaan] Suomeen muuttanutta henkilöä, joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettyllä luvalla tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity taikka jolle on myönnetty oleskelukortti (Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010).

Lainsäädännössä kuvattu raja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja maahanmuuttajien kotoutumisen välillä ei ole kuitenkaan aivan näin pitävä, sillä erilaiset vastaanottoa ohjaavat poliittiset asiakirjat pyrkivät laajentamaan kotoutumisen merkitystä. Tämä tapahtuu kohdistamalla myös turvapaikanhakijoihin odotuksia, jotka muistuttavat maahanmuuttajilta odotettua (esim. Liebkind ym. 2004; Saukkonen 2013) ja lainsäädännössä esitetyä kehitystä – kotoutumista:

[Toimenpiteiden ja palveluiden] tarkoituksena on tukea maahanmuuttajan mahdollista

suuksia hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä muita yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan (Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010).

Vastaanottotoiminnan ja kotoutumisen välisen rajan häilyvyydestä antavat viitteitä esimerkiksi *Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma* (2015), jonka valtioneuvosto julkaisi turvapaikanhakijamäärien kääntynyt voimakkaaseen nousuun, sekä *Valtion kotouttamisohjelmassa vuosille 2016–2019* (työ- ja elinkeinoministeriö 2016). Asiakirjoista ensimmäinen kuvaa ”hallituksen päivitettyjä turvapaikkapoliittisia toimenpiteitä” (2015, 1) ja sisältää esimerkiksi lupauksen järjestää turvapaikanhakijoille työtehtäviä vastaanottokeskuksessa, tai sen sijaintikunnassa, sekä lisätä suomen kielen opetusta. Toimenpideohjelman yksi vahvimista sitoumuksista ilman oleskelulupaa olevien integroimiseen löytyy linjauksesta, jonka mukaan turvapaikkaa hakevilta tullaan edellyttämään ”sitoutumista suomalaisen yhteiskunnan sääntöihin” (emt., 6) tarjoamalla asiaan liittyvää perehdytystä. Ohjelmassa luvataan myös uudelleenarvioida turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta heidän työntekomahdollisuuksiensa nopeuttamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisema *Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019* puolestaan rinnastaa turvapaikanhakijat ja maahanmuuttajat korostamalla molempien tarvitsevan ”jo alkuvaiheessa enemmän vastavuoroista kanssakäymistä suomalaisten kanssa sekä mahdollisuuksia tutustua suomalaisten tapoihin ja kulttuuriin” (2016,

52). Kielen oppimisen tärkeyden lisäksi kotouttamisohjelmassa tuodaan esiin keinoja, joilla lisätä turvapaikanhakijoiden ”mielekästä tekemistä ja kohtaamisia valtaväestön kanssa” ja madaltaa kynnystä ”päästä nopeammin osalliseksi suomalaiseen yhteiskuntaan” (emt., 52).

Lainsäädäntö ja politiikka määrittävät kotoutumisen ja kotouttamisen toimenpiteineen ja palveluineen vain maahanmuuttajille kuuluvaksi. Vastaanottotoiminta taas vaikuttaa hallinnollisella tasolla tarkoittavan jotain muuta kuin kotoutumista, vaikka kotouttamisen ja vastaanottotoiminnan välillä on myös yhtymäkohtia koskien poliittisissa asiakirjoissa kuvattuja vastaanottotoiminnan virallisia tavoitteita. Ristiriita tulee näkyväksi tavassa, jolla kotouttaminen rajataan lainsäädännöllä vastaanottotoiminnan ulkopuolelle samalla kun vastaanottotoiminnan piiriä laajennetaan poliittisten asiakirjojen linjauksilla toiminnan kehittämisestä. Turvapaikanhakijoihin myös kohdistuu odotuksia, jotka muistuttavat maahanmuuttajilta odotettua. Heiltä odotetaan lainsäädännössä (1386/2010) esitettyä kehitystä: suomen tai ruotsin kielen oppimista, yhteiskuntaa ja työelämää koskevien tietojen ja taitojen sisäistämistä sekä mahdollisuutta osallistua suomalaisen yhteiskunnan toimintaan.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ohjaavissa poliittisissa asiakirjoissa kuvatut odotukset esikotoutumisesta ovat usein ristiriidassa vastaanottokeskuksissa vallitsevan todellisuuden ja turvapaikanhakijoiden arkielämän kanssa. Lainsäädännössä vastaanottokeskusten tehtävät määritellään ajallisesti koskemaan ainoastaan

turvapaikkamenettelyä. (Kelahaara & Mattila 2017; Koistinen 2017.) Vastaanottokeskusten vastuulla ei (ainakaan virallisesti) ole opastaa turvapaikanhakijoita esimerkiksi työpaikan etsimisessä tai muissa suomalaisen yhteiskuntaan integroivissa toimissa. Artikkelissani tulen osoittamaan, että vastaanottotoiminnan ja kotoutumisen välisen rajan hämärtyminen kansallisen tason politiikassa mahdollistaa toisistaan poikkeavat kotoutumista koskevat tulkinnat eri puolilla Suomea. Turvapaikanhakijoiden kanssa toimivien henkilöiden tulkinnat voivat erota sen suhteen, mitä turvapaikanhakijoiden kanssa on vastaanottotoiminnan piirissä mahdollista tehdä, mitä palveluita ja sisältöjä heille voidaan tarjota, ja lopulta, mistä toiminnassa on kysymys.

TUTKIMUSAINEISTO JA METODOLOGIA

Tarkastelen tässä artikkelissa, millaisia tulkintoja eri toimijat antavat turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnalle viidellä tutkimuspaikkakunnalla, joista jokaiseen avattiin vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskus. Tutkimus perustuu vuosina 2016 ja 2017 tehtyihin yksilöhaastatteluihin. Haastateltuihin henkilöihin, joita on kaikkiaan 18, lukeutuu niin vastaanottokeskusten työntekijöitä, eri kuntien ja kaupunkien johtajia sekä maahanmuuttokoordinaattoreita kuin turvapaikanhakijoiden kanssa toimivia vapaaehtoisia. Tutkimusaineisto koostuu litteroiduista suomenkielisistä teema-haastatteluista, joissa haastatellut kertovat esimerkiksi työnkuvastaan vastaanottokeskuksessa sekä kokemuksistaan turvapaikanhakijoiden kanssa toimimisesta. He myös kuvailevat erilaisia käyt-

täntöjä ja palveluita vastaanottotoimintaan liittyen.

Tutkimuksen aihepiirin huomioiden haastatteluaineisto on luonteeltaan sensitiivistä. Koska tutkimuspaikkakunnat ovat suhteellisen pienikokoisia ja niiden aiemmat kokemukset pakkomuutosta ovat usein vähäisiä, on vastaanottotoiminnan parissa toimivien henkilöiden lukumäärä niissä hyvin rajallinen. Haastateltujen tunnistaminen on todennäköisempää kuin henkilöiden, jotka toimivat suuremmilla paikkakunnilla, joissa maahanmuuton parissa toimii paljon erilaisia tahoja ja toimijoita. Näistä syistä en haastateltavien anonymiteetin suojaamiseksi tuo ilmi tutkimuspaikkakuntien nimiä.

Artikkelin analyysi pohjautuu sovelletusti Norman Fairclough'n (1992; 1995) ajatuksille diskurssien sosiaalista todellisuutta rakentavasta ja määrittävästä luonteesta. Diskurssien suhde sosiaalisiin rakenteisiin ymmärretään tutkimuksessa dialektisena. Diskurssit eivät ainoastaan heijastele sosiaalista todellisuutta, vaan myös tuottavat sen eri muodot sosiaalisissa käytännöissä. Tutkimuksen keskiössä ovat paikallistason toimijat, joilla on mahdollisuus vaikuttaa turvapaikanhakijoiden kokemukseen ja arkipäivään vastaanottokeskuksissa. Vastaanottotoiminnalle antamiensa tulkintojen kautta he myös osallistuvat pakkomuuttajien sosiaalisen todellisuuden rakentamiseen. Olen analyysissäni kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, millaisia merkityksiä kotoutuminen saa osana turvapaikanhakijoiden vastaanottotoimintaa, ja pyrkinyt tulkitsemaan, mitä vastaanottotoiminta ja/ tai kotoutuminen tarkoittavat eri toimijoille. Tarkastelen myös sitä, millä

tavoin nämä diskursiiviset merkitykset ovat keskenään samankaltaisia tai toisistaan poikkeavia. Fairclough'n (2003) esittämiä näkemyksiä mukailien analysoin, millaisia diskursseja aineistosta rakentuu. Keskityn erilaisiin ääniin, jotka kuvailevat tutkimuskysymyksen kannalta merkittäviä todellisuuden osaluoteita. Huomio kiinnittyy turvapaikanhakijoiden vastaanottoimintaan ja kotoutumiseen sekä siihen, miten nämä todellisuudet ja niille annetut merkitykset mahdollisesti sekoittuvat tai piätyvät toisistaan erillisinä.

VASTAANOTTOTOIMINTA TURVAPAIKANHAKIJOIDEN VARASTOIMISENA

Kun analyttinen katse suunnataan paikallisten toimijoiden haastatteluihin, käy ilmi, että turvapaikanhakijoiden vastaanottoiminnan ja maahanmuuttajien kotoutumisen välisen rajan hämärtäminen virallisella hallinnollisella tasolla mahdollistaa hyvin vaihtelevat tulkinnat vastaanottoiminnasta ja sen tavoitteista. Kaikkein voimakkaimmin lainsäädäntöön tukeutuvat vastaanottokeskuksissa työskentelevät henkilöt. Heidän tulkintansa vastaanottoiminnasta muistuttaa pitkälti pelkistettyä, lainsäädännössä esitettyä määritelmää, joka rajaa kotoutumisen toiminnan ulkopuolelle.

Lainsäädäntöön nojaava ääni ei rajoitu vain vastaanottokeskuksissa työskenteleviin henkilöihin. Myös paikalliset viranhaltijat tulkitsevat vastaanottoiminnan tarkoittavan ensisijaisesti suomalaisen lainsäädännön esittämää varsin riisuttua kuvausta toiminnasta ja siihen sisältyvistä tehtävistä. Haastatellut tukeutuvat tulkinnassaan usein muiden

viranomaisten esittämiin näkemyksiin ja ohjeistuksiin. Tämä tulee esille esimerkiksi seuraavissa aineistositaateissa, joissa vastaanottokeskustyöntekijät (H1 ja H2) kuvaavat keskustusten tärkeimpiä tehtäviä sekä Maahanmuuttoviraston että suomalaisen lainsäädännön näkökulmasta:

H1: *Niinkun tuo tällä hetkellä valtakunnallisesta majotuskapasiteetista vastaava [Maahanmuuttoviraston tulosalueen johtaja] [Kimmo] Lehto todennu joskus jossain koulutuksessa, että se on se suoja, sapuska ja saniteettitilat, et käytännössä se, että et mitä vastaanottokeskuksen majotuspalvelut pittää sisällään, eli sen, että me pidetään huoli siitä, että henkilöllä on punkkapaikka, henkilökohtanen kaappi, mahollisuus valmistaa ruokaa ja sit toisaalta se, että hän saa sen vastaanottorahan [...] Plus sitten se, että henkilö saa ne vastaanottolain mukaset sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut.*

H2: *No mejän tää tärkein tehtävä on auttaa [turvapaikanhakijoita] siihen päämäärään. Että se – ne kun odottaa sitä päätöstä [turvapaikkahakemukseen]. Ja se on se piste, mitä kohti me mennään. Et autetaan, et se ihminen selviää siihen asti. Ku niinkun, totta kai täs tarvitaan sitten toiminnallisuutta ja lakisäateiset toiminnat täytyy pelata hyvin, mut että tärkein tehtävä on se, että autetaan siihen päätökseen asti heitä.*

Sitaateista hahmottuva pelkistetty tulkinta turvapaikanhakijoiden vastaanottoiminnasta kiteyttää käsityksen, jonka mukaan vastaanottokeskuksilla ei ole lakisäateistä velvoitetta edistää turvapaikanhakijoiden kotoutumista. Kuntien velvollisuus kotouttamiseen taas alkaa vasta, kun henkilölle on myönnetty oleskelulupa, ja hän on sen

perusteella asettunut asumaan johonkin kuntaan. Myös seuraavat sitaatit, joissa äänessä ovat erään vastaanottokeskukseen työntekijä (H2) ja kunnan maahanmuuttokoordinaattori (H3), kuvaavat vastaanottotoimintaan ja/tai puhujien työhön kohdistuvia virallisia odotuksia, joiden vaikuttimena on vuorovaikutus erityisesti Maahanmuuttoviraston, työ- ja elinkeinoministeriön sekä ELY-keskusten viranomaisten kanssa:

H2: *[Maahanmuuttovirasto] näkee sen [lakisääteisen opintotoiminnan] niinku ajan hukkana. Ja kotoutuminen heidän näkemyksen mukaan alkaa vasta sitten ku lähetään kuntapaikalle. [...] Senhän nyt ministerit tekee meille selväs heti. Se on kirosana Maahanmuuttoviraston puolella tietyllä tavalla, kotouttaminen. Että sitä ei saada tehdä.*

H3: *No siis tietysti, mie olen maahanmuuttokoordinaattori, eli siinä vaiheessa, kun tulee asiakkaita, niin kotouttamistyötä, mutta alussa se oli hyvin tarkka se rajaus, että turvapaikanhakijoiden suhteen en tavallaan voi tehdä kotouttamista.*

Edellä kuvattu tulkinta turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnasta ja sen tavoitteista tuottaa käsitystä vastaanottokeskuksista lähinnä turvapaikanhakijoiden ”varastointiin” (Suoranta 2011, 93) tarkoitettuina paikkoina, joissa ihmiset ensisijaisesti odottavat päätöstä turvapaikkahakemukseensa. Haastattelujen mukaan myös Maahanmuuttovirasto näkee keskusten tehtävät hyvin kapeasti. Virastolle keskuksat näyttäytyvät lähinnä majoitus- ja vastaanottopalveluiden järjestämisenä sekä ihmisten kaitsemisena läpi turvapaikanhakuprosessin eri vaiheiden. Tämä näkemys ei juurikaan poikkea haastateltujen vas-

taanottokeskustyöntekijöiden omista näkemyksistä. Työntekijät kokevat, ettei Maahanmuuttovirasto pidä esimerkiksi turvapaikanhakijoille tarjottavaa kielikoulutusta tarpeellisena, vaikka se on osa lakisääteistä työ- ja opintotoimintaa, johon turvapaikanhakijat ovat velvoitettuja osallistumaan. Eräs haastateltu työntekijä (H1) vertasikin keskuksissa järjestettävää toimintaa *Tuntematon sotilas* -teoksesta tuttuun polkujen reunojen koristeluun, koska lain velvoittama työtoiminta koostui lähinnä oman elinympäristön siivoamisesta ja opintotoimintaa järjestettiin vain muutamia tunteja viikossa:

H1: *No se [lakisääteinen työtoiminta] on käytännössä omien tilojen kunnossapitoa. Et se työvelote on musta ylipäättään pykälänä niin aika naurettava, koska kyllä tässä mennään siihen Tuntemattoman sotilaan kivien kiillotukseen hyvin äkkiä sit, jos ruvetaan niinkun keksimällä keksimään... siis ihan jos niinkun järjellistä työtoimintaa, niin ei sitä oo ollenkaan.*

Varastoinnin näkökulma kiteytyy niissä haastattelukatkelmissa, joissa vastaanottokeskuksen tehtävänä nähdään lähinnä tarjota ”lämmin yösija, ruokaa ja perusterveydenhuolto” ja varmistaa turvapaikanhakijoiden ”selviäminen turvapaikkaprosessista”. Tukeutuminen vastaanottotoimintaa säätelevään lainsäädäntöön tulee esille myös niissä virallisissa odotuksissa, joita haastateltavat kertovat toimintaan ja/tai työnkuvaansa kohdistuvan. Odotuksilla he samanaikaisesti sekä perustelevat että kuvaavat vastaanottotoimintaan kuuluvia sisältöjä ja tehtäviä – tai niiden puuttumista.

**VASTAANOTTOTOIMINTA TUKEMASSA
OSALLISUUDEN RAKENTUMISTA
PAIKALLISEEN YHTEISÖÖN**

Niin sanottujen kotouttajien (vrt. Sotkasiira 2016, 183) äänellä haastateluaineistossa puhuvat turvapaikanhakijoiden kanssa tekemisissä olevat ammattilaiset ja vapaaehtoiset. He tukeutuvat vastaanottotoimintaa ohjaavissa poliittisissa asiakirjoissa esitettyyn laajempaan näkemykseen vastaanotto toiminnasta, jonka tavoitteita he kuvaivat aineistossa muun muassa termeillä *sopeutuminen, juurtuminen, yhteisöön mukaan ottaminen* – tai *kotoutuminen*. Tulkinta kotoutumisesta on siten huomattavasti laajempi kuin edellä käsitelty pelkistetty, suomalaiseen lainsäädäntöön tukeutuva näkemys. Se myös korostaa esikotoutumisen merkitystä osana turvapaikanhakijoiden arkea. Tällöin lähtökohtana on, että turvapaikanhakijoiden kotouttamisen tulee alkaa osin jo turvapaikkaprosessin aikana. Jotta kotoutuminen onnistuisi, tarvitaan erilaisia paikallistason ratkaisuja, jotka käsittelevät yleensä vastaanottokeskuksen, kunnan tai kaupungin, sen asukkaiden ja paikallisten yhteistyökumppaneiden, kuten yritysten, järjestöjen ja oppilaitosten välisen yhteistyön. Seuraavat tätä turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnan laajempaa tulkintaa havainnollistavat sitaatit ovat lähtöisin erään kunnan johtajalta (H4) ja maahanmuuttokoordinaattorilta (H5):

H4: *Minun mielestä [turvapaikanhakijoiden kotouttaminen] pitäisi käynnistää [...] tämmösissä ainakin pienemmissä paikoissa niin kuin täälläkin, niin minusta se olisi syytä käynnistää heti ku henkilöt tulevat tänne. [...] Minust se on vaan täysin järjestöntä, että ihmiset oottaa kahta vuotta*

näitä [oleskelulupa]päättöksiä. Täällähän se nyt on sinällensä varmaan mennä hyvin ku ne [ovat] integroitunu tänne kuntaan, että ne on asuneet täällä hajallansa ja olleet tekemisissä [kuntalaisten kanssa].

H5: *Niinku meillähän on ollu tosi vähän maahanmuuttajia aikasemmin, että tää kotouttaminen on varmaan ollu aika vieras asia kyläläisille, ja työntekijöille ku kuntalaisille [...]. Ja tavallaan eihän se [turvapaikanhakijoiden] kotouttaminen vielä tietysti. Tässä vaiheessa varsinkaan kotouttamisesta puhutakaan, mutta me nyt hallettiin nää muualta tulleet mahdollisimman nopeesti niinkun sinne meidän yhteisöön mukaan. [...] Ja mun mielestä niinkun keskeiset viranhaltijat on niinku suhtautunu tosi myönteisesti, tai ainakin omalla toiminnallaan edistäneet sitä, että se [turvapaikanhakijoiden] kotoutuminen edistyy ja heidät tulitais hyväksymään tänne, ja edesauttaneet sit niitä kuntalaisten ja heidän kohtaamisiaan.*

Sitaateista heijastuu ajatus lähiympäristön tärkeydestä kotoutumisessa. Lisäksi niissä korostuu turvapaikanhakijoiden paikalliseen yhteisöön rakentuvan osallisuuden merkitys osana vastaanottotoimintaa. Merkittävä osa maahanmuuttajien arkielämässä tapahtuvasta integraatiosta onkin luonteeltaan enemmän paikallista kuin kansallista (Saukkonen 2016). Myös suuri osa sosiaalisista suhteista solmitaan yleensä lähiympäristössä, jolloin maahanmuuttajan “oman paikan” löytymisen kannalta paikkakuntatasoinen kotoutuminen on usein tärkeämpää kuin monin tavoin abstraktiin yhteiskuntaan tai kansakuntaan integroituminen (Nicholls & Uitermark 2016; ks. Koistinen 2017, 65; Saukkonen 2016). Tämä ajatus tulee ilmi myös seuraavassa sitaatissa, jossa

puhujana (H6) on vapaaehtoistoimintaa erällä tutkimuspaikkakunnalla organisoitunut henkilö:

H6: *Joo, mä en – ku ei tiä, et mihkä ne [turvapaikanhakijat] sitten kotoutuu, mut ehkä se, et me ollaan niinku alusta asti yritetty tehdä työtä heidän kanssa ja tutustua niihin ihmisiin, ja kuka enemmän ja kuka niinku vähemmin sitten, ja onko löytyny niit tuttavia vaikka täältä paikkakunnalta, ni mä aattelin, et kaikella sillä työllä, mitä me ollaan, ni ehkä tähtäin on se, että niitten ois helpompi sopeutua suomalaiseen yhteiskuntaan, et täällä inhimillisesti niinku suhtaudutaan toinen toisiimme, ja otetaan niinku ihmiset ihmisenä huomioon.*

Edellä kuvattu turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnan laajempi tulkinta esittää vaihtoehtoisen tavan määritellä sellaisia yhteiskuntaan osallistumisen muotoja, jotka voivat kotouttamisen virallisten tavoitteiden näkökulmasta olla muutoin vaikeasti saavutettavissa sellaisille henkilöille, jotka vasta odottavat päätöstä turvapaikkahakemukseensa. Turvapaikanhakijoiden tapauksessa heidän integroitumisensa suomalaisille työmarkkinoille tapahtuu erilaisten vastaanottotoimintaan kytkeytyvien käytännön esteiden vuoksi usein vain hyvin rajoitetusti (Sarvimäki 2017; Yijälä & Nyman 2017). Näin ajateltuna turvapaikanhakijoiden yhteiskuntaan osallistumisen mahdollisuuksien edistäminen ei olisi sananmukaisesti esikotouttamista. Kyse on pikemminkin turvapaikanhakijoiden tukemisesta, jotta he voisivat osallistua tavoilla, joiden päämääriä haastatellut kuvasivat esimerkiksi suomalaisten ja turvapaikanhakijoiden välille syntyvänä “luonnollisena vuorovaikutuksena” tai paikkakunnalle “juurtumisena”. Tästä

huolimatta monet haastatelluista kokivat erityisesti siirtymän suomalaisille työmarkkinoille osoitukseksi kotoutumisesta. Kotoutuminen saatettiin nähdä myös työllistymistä huomattavasti laajempänä ilmiönä, joka käsitti esimerkiksi suomen kielen osaamisen, suomalaiset ystävät, suomalaisen kulttuurin ja yhteiskunnan tuntemuksen sekä kyvyn ymmärtää erilaisten palvelujärjestelmien, kuten terveydenhuollon, käytäntöjä. Eräs haastateltu nimitti tätä kokonaisuutta ”kosketukseksi suomalaiseen yhteiskuntaan”.

VASTAANOTTOTOIMINTA KAMPPAILUNA RESURSEISTA

Kolmas tutkimusaineistosta erottuva tulkinta muodostuu haastateltujen kuvauksista koskien vastaanottotoiminnalle asetettujen resurssien rajallisuutta. Resurssien niukkuutta korostava ääni kuuluu vastaanottotoiminnan parissa työskenteleville henkilöille, jotka arvelevat, että turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusajan sisällöttömyys ja siihen liittyvä toimetttömyys johtuvat ensisijaisesti taloudellisten resurssien puutteesta. Puhetavassa korostuu ajatus siitä, että rahaa ei ole usein kuin aivan keskusten perustoimintojen ylläpitoon. Haastatellut kertovatkin, miten esimerkiksi kielen opetusta ei vastaanottokeskuksissa ole usein mahdollista järjestää kuin muutamia tunteja viikossa, kun määrän pitäisi erään työntekijän mukaan olla yli 20, jotta se rytmittäisi turvapaikanhakijoiden arkea riittävästi ja edesauttaisi oppimista. Vaikka opetustuntien määrä on hyvin rajallinen, limittyy siihen usein lisäksi myös suomalaisen yhteiskunnan tuntemus.

Resurssikamppailuun keskittyvä tulkinta haastaa suomalaisessa lainsäädännössä ja poliittisissa asiakirjoissa esitetyt määritelmät ja linjaukset koskien vastaanotto toimintaan kuuluvien tehtävien toteutumista ja kehittämistä. Samalla se myös vahvistaa ja tekee todeksi artikkelissa ensimmäisenä käsiteltyä varsin pelkistettyä tulkintaa, jossa vastaanotto toiminnan ja -keskusten ensisijaisena tehtävänä nähdään lähinnä turvapaikanhakijoiden varastointi. Haastatellut kokivat, että vastaanottokeskusten niukkojen taloudellisten resurssien lisäksi keskustusten syrjäinen sijainti vaikuttaa merkittävästi myös niiden muihin resurssisiin. Maaseutumaisilla alueilla oli esimerkiksi vaikea löytää vapaaehtoisia järjestämään erilaista aktivoivaa toimintaa turvapaikanhakijoille. Tämä tulee ilmi seuraavassa sitaatissa, jossa puhujana (H1) on erään vastaanottokeskuksen työntekijä:

H1: *Vastaanottotoimintaan liitetään mun mielestä liian paljon odotuksia ottaen huomioon, että mitkä on oikeesti taloudelliset raamit ylipäätään hoitaa, kun puhutaan valtionviraston alasta ostopalvelusta, niin sitä rahaa ei oo mihinkään. Ku kaikki kullut pitäis vettä minimiin, mut sit toisaalta toimintaa pitäis kehittää [...] ja sit ollaan sen tosiasian eessä, että asukkaille esimerkiksi suomen kielen opetusta ei oo mahdollista järjestää 25 tuntia viikossa, mikä antas semmosen normikoulupäivän raamin siihen arkeen, mikä sit myötävaikuttas jaksamista. [...] Mutta se on sit toisaalta hyvin alueellisesti erilaista, mitä on mahdollista järjestää, jos verrataan niinku vaikka, no otetaan Helsinki [...], niin jos mietitään, että minä verran on mahdollista saaha vapaaehtosia hyvin erilaisiin hommiin.*

Haastateltujen työntekijöiden mukaan vastaanottokeskuksilla ei ole mahdollisuuksia tukea turvapaikanhakijoita suomalaiseen yhteiskuntaan integroitumisessa. Henkilökunta ei myöskään voi opastaa esimerkiksi työnhaussa ja siihen liittyvien käytännön asioiden, kuten palkanmaksun, järjestämisessä. Resurssien niukkuus haastaa vastaanotto toimintaa ohjaavista poliittisista asiakirjoista löytyvät linjaukset, joilla pyritään esimerkiksi edistämään turvapaikanhakijoiden työskentelymahdollisuuksia sekä lisäämään opintotoiminnan määrää. Toiminnan puutteellinen resursointi on haastateltujen mukaan johtanut siihen, ettei keskuksissa todellisuudessa ole mahdollista toteuttaa edes lakisäateistä työ- ja opintotoimintaa. Resurssipula ei myöskään kannusta henkilökuntaa kehittämään sellaista vastaanottotoimintaa, johon voisi kuulua esimerkiksi turvapaikanhakijoiden työnhaun tukeminen tai tarvittavan ohjaajamäärän palkkaaminen erilaisen aktivoivan toiminnan koordinoimiseksi.

**PAKOTETTU TOIMETTOMUUS
VASTAANOTTOTOIMINNAN ARKEA
MÄÄRITTÄVÄNÄ SOSIAALISENA
TODELLISUUTENA**

Vaikka maahanmuuttajien kotoutuminen mielletään julkisessa keskustelussa hyvin tärkeäksi asiaksi, ei ole kuitenkaan aina selvää, miten esimerkiksi suomalaista maahanmuuttajapolitiikkaa ohjaavassa lainsäädännössä (1386/2010) ilmaistut tavoitteet ”aktiivisesta osallistumisesta suomalaisen yhteiskunnan toimintaan” käytännössä määritellään. Analysoimani aineiston valossa kotoutuminen näyttäytyy toimintana, jossa

utooppinen ihanne “suomalaisesta elämästä” asetetaan vertailuun maahanmuuttajan tosiasiallisen elämän kanssa. Kotoutuminen ymmärretään tavoite-tilana, jonka saavuttaakseen maahanmuuttajan tulee osoittaa toistuvaa henkilökohtaista kehitystä, jonka tavoitteet ja päämäärät eivät ole kuitenkaan täysin selkeitä (Martikainen 2011; Grey 2006). Samalla hämärtyy vastaanottavan yhteiskunnan rooli kotoutumisessa. Kotoutumispuhe onkin ennen kaikkea vallankäyttöä, jolla pyritään hallinnoimaan ja määrittelemään omaa ja muiden asemaa muuttuvassa maailmassa. Jos kotoutuminen käsitetään prosessina, kuten usein on tapana, tulisi sillä olla selkeästi määritelty päätepiste. Suomalaista maahanmuuttajapolitiikkaa käsittelevässä tutkimuksessa olisikin tärkeää jatkaa kotoutumisen käsitteen kriittistä purkamista (esim. Kerkkänen 2010; Martikainen ym. 2013; Saukkonen 2013; Vuori 2015) ja kysyä, kuka meistä on lopulta kotoutunut.

Myös tässä artikkelissa esittämäni havainnot ja tulkinnat osoittavat, ettei raja turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnan ja maahanmuuttajien kotoutumisen välillä ole täysin pitävä, kun kotoutumista tarkastellaan sille lainsäädännössä ilmaistujen tavoitteiden näkökulmasta. Sekä kansallisissa politiikka-asiakirjoissa että paikallistasolla turvapaikanhakijoihin kohdistuu

odotuksia, jotka muistuttavat jo oleskeluluvan saaneilta maahanmuuttajilta odotettua kehitystä kohti yhteiskunnan jäsenyyttä. Myös viime vuosina tehty tutkimus (esim. Jauhiainen 2017b) on osoittanut, että turvapaikanhakijat integroituvat suomalaiseen yhteiskuntaan vaihtelevasti ja eri tavoin jo vastaanottokeskusaikana huolimatta monista käytännön esteistä ja siitä, nimitämmekö tätä prosessia *esikotoutumiseksi* vai *kotoutumiseksi*.

Kansallisella lainsäädännöllä ja poliittisilla linjanvedoilla on merkittävä vaikutus siihen, miten turvapaikanhakijoiden vastaanottotoimintaa organisoidaan paikallistasolla ja miten sen ratkaisuja perustellaan. Vaikka hallinnon eri tasoilta lähtöisin olevat byrokraattiset normit ja ideaalit muodostavat kokonaisuuden, joka resonoi vahvasti vastaanottotoiminnan organisoimisessa, päivittäiset tilanteet, joita vastaanottokeskuksissa kohdataan, poikkeavat usein siitä, mitä lakiin on kirjattu (Koistinen 2017, 64). Seuraava kuvio (Kuvio 1.) havainnollistaa artikkelissa esitettyjen (esi)kotouttamista koskevien tulkintojen välisiä suhteita. Kuvio tuo esille, että suomalaiseen lainsäädäntöön ja politiikkaan sisältyvä ristiriitaisuus mahdollistaa paikallistasolla hyvin erilaiset näkemykset turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnan luonteesta ja tavoitteista.

1. Turvapaikanhakijoiden varastointi → 3. Kamppailu resursseista ← 2. Jäsenyyden rakentuminen paikallisyhteisöön



Pakotettu toimettomuus

Kuvio 1. Vastaanottotoiminnan diskursiiviset merkitykset ja sosiaalinen todellisuus

Olen sijoittanut kuvion vasempaan laitaan 1) pelkistetyn tulkinnan, jossa vastaanottotoiminnan ja -keskusten ensisijaisena tehtävänä nähdään lähinnä turvapaikanhakijoiden varastointi. Oikeassa kulmassa taas on 2) laajempi tulkinta, joka korostaa kotoutumisen ja paikalliseen yhteisöön rakentuvan osallisuuden merkitystä osana turvapaikanhakijoiden vastaanottotoimintaa. Kuvion keskelle olen asettanut 3) resurssikamppailuun keskittyvän tulkinnan, jonka näen edelliset kaksi tulkintaa yhteen kytkevänä siltana. Resurssikamppailun keskiöön nostavassa tulkinnassa kohtaavat niin ideaalit vastaanottotoiminnan kehittämistä kuin puutteellisen resursoinnin sanelemat realiteetit, jotka mahdollistavat toiminnan keskittymisen lähinnä lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Kuvion alalaitaan olen sijoittanut näiden diskursiivisesti tuotettujen merkitysten rakentaman sosiaalisen todellisuuden, jota nimitän *pakotetuksi toimettomuudeksi*.

Pakotettua toimettomuutta luonnehtivat vastaanottotoiminnan arka määrittävänä sosiaalisena todellisuutena ennen kaikkea pitkittyneet, jopa vuosia kestävät turvapaikkaprosessit ja turvapaikanhakijoita aktivoivan sopivan toiminnan puuttuminen vastaanottokeskuksista. Nämä ilmiöt eivät ole varsinaisesti uusia Suomessa (Suoranta 2011; Kelahaara & Mattila 2017, 77; Koistinen 2017; Marucco 2017; Yijälä & Nyman 2017). Vaikka tilanne voi olla joissakin vastaanottokeskuksissa parempi ja turvapaikanhakijoiden kanssa toimivat vapaaehtoiset ovat erilaista toimintaa järjestämällä onnistuneet lisäämään inhimillistä vuorovaikutusta ihmisten välillä, nämä toiminnot eivät kuitenkaan riitä luomaan sellaisia ra-

kenteita ja rytmiä, jotka pitäisivät turvapaikanhakijat kiinni “oikeassa” elämässä. Paikallistason toimijoiden kanssa tehdyissä haastatteluissa yleinen ja usein toistunut näkemys on, että turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksista viettämästä ajasta puuttuu niin merkitys, sisältö kuin päämääräkin. Stressaava elämäntilanne, tiivis yhteiselo, vastaanottokeskusten syrjäinen sijainti ja niissä vallitseva toimettomuus aiheuttavat turvapaikanhakijoissa turhautumista ja he voivat kokea joutuneensa eristetyksi suomalaisesta yhteiskunnasta (Koistinen & Jauhiainen 2017, 42; Maahanmuuttovirasto 2016; Suoranta 2011, 78). Keskusten syrjäisyys vaikuttaa myös esimerkiksi turvapaikanhakijoiden työllistymismahdollisuuksiin. Haittapuolten vastapainoksi haastatellut kokivat pienempien paikkakuntien tarjoavan tiiviin paikallisyhteisön, joka mahdollisti kaupunkiympäristöjä joustavammin uudenlaisten vastaanottotoiminnan sisältöjen ja muotojen kehittämisen, kuten myös erilaiset hajautetut asumisratkaisut, joiden katsottiin tuovan turvapaikanhakijat ja paikallisväestö lähemmäs toisiaan myös arjen tasolla.

Tutkimusaineistosta välittyy kuva, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto näkee turvapaikanhakijoiden vastaanoton käytännön toiminnan hyvin kapeasti lähinnä majoituspalveluiden järjestämisenä sekä ihmisten ohjaamisena läpi turvapaikanhakuprosessin. Vaikka esimerkiksi monet haastatelluista vastaanottokeskusten työntekijöistä kertoivat välittäneensä Maahanmuuttovirastolle ajatuksiaan siitä, miten toimintaa voisi kehittää ja havaittuja ongelmakohtia korjata, he kokivat, ettei heitä haluttu kuulla. Samaan aikaan nykyinen tilanne, jossa monet turvapaikanhakijoista

viettävät vastaanottokeskuksissa vuosia vain odottaen, jättää jälkensä.

Turvapaikanhakijoiden varastoinnilla ja toimettomuuteen pakottamisella on erilaisia kielteisiä seurauksia ja vaikutus esimerkiksi yksilöiden myöhempään hyvinvointiin ja toimintakykyyn riippumatta siitä, saavatko he lopulta luvan jäädä jatkamaan elämäänsä Suomessa tai eivät. Saapuneista turvapaikanhakijoista suurin osa saa kielteisen oleskelulupapäätöksen ja palaa kotimaahansa – tai katoaa. Ne, jotka saavat myönteisen päätöksen, joutuvat pitkällisen, jopa vuosia kestävänsä laitostumisen jälkeen ponnistamaan itsensä suomalaisen yhteiskunnan aktiivisiksi jäseniksi. Tähän vaadittavaa toimintakykyä ei vastaanottokeskuksissa vietetty aika saisi lamauttaa.

VIITTEET

1. Termillä turvapaikanhakija viitataan tässä artikkelissa kansainvälistä suojelua ulkomaalaislain (301/2004) 95 §:n mukaisesti hakevaan henkilöön. Termillä maahanmuuttaja tarkoitetaan puolestaan Suomeen muuttanutta henkilöä, joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettyllä luvalla tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity taikka jolle on myönnetty oleskelukortti (1386/2010).
2. Tarkastelun kohteena ovat ensisijaisesti *Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma* (2015), *Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019* (työ- ja elinkeinoministeriö 2016) sekä lait kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011) ja kotoutumisen edistämisestä (1386/2010).

KIRJALLISUUS

- Brochmann, Grete & Hagelund, Anniken (2011) Migrants in the Scandinavian Welfare State. The Emergence of a Social Policy Problem. *Nordic Journal of Migration Research* 1 (1), 13–24. <https://doi.org/10.2478/v10202-011-0003-3>
- Grey, Breda (2006) Migrant Integration Policy: A Nationalist Fantasy of Management and Control? *Translocations* 1 (2006), 121–141.
- Fairclough, Norman (1992) *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Fairclough, Norman (1995) *Critical Discourse Analysis. The Critical Study of Language*. Lontoo: Longman.
- Fairclough, Norman (2003) *Analysing Discourse. Textual Analysis for Social Research*. Lontoo: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203697078>
- Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma (2015) Helsinki: Valtioneuvosto. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen+turvapaikkapoliittinen+toimenpideohjelma+8.12.2015/98990892-c08e-4891-8c23-0d229f1d6099> Luettu 13.12.2017.
- Hammar, Sari & Katisko, Mari (2016) Pakolaisesta täysivaltaiseksi asukkaaksi. Teoksessa Raili Gothóni & Ulla Siirto (toim.) *Pakolaisuudesta kotiin*. Helsinki: Gaudeamus, 213–229.
- Jauhiainen, Jussi (2017a) Johdanto ja johdtopäätökset. Teoksessa Jussi Jauhiainen (toim.) *Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa*. Turku: Turun yliopisto, 5–18.
- Jauhiainen, Jussi (toim.) (2017b) *Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa*. Turku: Turun yliopisto.
- Joppke, Christian (2007) Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe. *West European Politics* 30 (1), 1–22. <https://doi.org/10.1080/01402380601019613>
- Joppke, Christian & Morawska, Eva (2002) *Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices*. Teoksessa Christian Joppke & Eva Morawska

- (toim.) *Toward Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal Nation-States*. New York: Palgrave MacMillan, 1–36.
- Kelahaara, Marko & Mattila, Markku (2017) Onneen ei ole oikotietä tässä maassa. *Kauhava ja Kauhavan vastaanotokeskus*. Julkaisuja 10. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.
- Kerkkänen, Heikki (2010) Suomen valtio ja erilaisuuden hallinta. *Kulttuurintutkimus* 27 (4), 5–19.
- Koistinen, Lotta (2017) Vastaanottokeskukset, onnistuneet käytännöt ja turvapaikanhakijoiden kokemukset. Teoksessa Jussi Jauhiainen (toim.) *Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa*. Turku: Turun yliopisto, 49–64.
- Koistinen, Lotta & Jauhiainen, Jussi (2017) *Turvapaikanhakijoiden hallinta*. Teoksessa Jussi Jauhiainen (toim.) *Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa*. Turku: Turun yliopisto, 31–48.
- Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011. Ajantasainen lainsäädäntö. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110746> Luettu 18.12.2017.
- Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010. Ajantasainen lainsäädäntö. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101386> Luettu 19.12.2017.
- Liebkind, Karmela & Mannila, Simo & Jasinskaja-Lahti, Inga & Jaakkola, Magdalena & Kynttjä, Eve & Reuter, Anni (2004) *Venäläinen, virolainen, suomalainen: Kolmen maahanmuuttajaryhmän kotoutuminen Suomeen*. Helsinki: Gaudeamus.
- Länsimäki, Maija (1999) Kotoutuuko maahanmuuttaja? *Helsingin Sanomat* 14.9.1999. <https://www.hs.fi/kulttuuri/art-2000003827190.html> Luettu 14.12.2017.
- Maahanmuuttovirasto (2016) *Vastaanottokeskusten asukkaat tuntevat olonsa turvalliseksi, mutta tekemisen puute vaivaa*. http://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/vastaanottokeskusten-asukkaat-tuntevat-olonsa-turvalliseksi-mutta-tekemisen-puute-vaivaa?p_auth=PIK9Ym1c Luettu 29.12.2017.
- Maahanmuuttovirasto (2017) *Vastaanotopalvelut turvapaikanhakijoille*. http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/vastaanotto toiminta/vastaanoton_palvelut Luettu 14.12.2017.
- Marucco, Camilla (2017) *Turvapaikanhakijoiden arkipäivä*. Teoksessa Jussi Jauhiainen (toim.) *Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa*. Turku: Turun yliopisto, 85–102.
- Martikainen, Tuomas (2011) *Kotoutuminen*. *Magma* 7.4.2011. <http://magma.fi/post/2011/4/7/kotoutuminen> Luettu 20.12.2017.
- Martikainen, Tuomas & Saukkonen, Pasi & Säävälä, Minna (toim.) (2013) *Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus.
- Merisalo, Maria (2017) *Internet, sosiaalinen media ja mobiilisovellukset turvapaikanhakijoiden kotoutumisessa ja muuttopäätöksissä Suomessa*. Teoksessa Jussi Jauhiainen (toim.) *Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa*. Turku: Turun yliopisto, 103–118.
- Moilanen, Raija (2004) *Miten uudisanat kotoutua ja kotouttaa ovat kotiutuneet kieleemme? Kielikello 2* (2004). <http://www.kielikello.fi/index.php?mid=2&pid=11&aid=1511> Luettu 14.12.2017.
- Nicholls, Walter & Uitermark, Justus (2016) *Migrant Cities: Place, Power, and Voice in the Era of Super Diversity*. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42 (6), 877–892. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1126088>
- Puustinen, Alisa & Raisio, Harri & Kokki, Esa & Luhta, Joonas (2017) *Kansalaismielipide: Turvapaikanhakijat ja turvapaikkapolitiikka*. Sisäministeriön julkaisu 9/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-130-5> Luettu 23.8.2017.
- Sarvimäki, Matti (2017) *Labor Market Integration of Refugees in Finland*. *Nordic Economic Policy Review* 7 (1), 91–114. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2921095>
- Saukkonen, Pasi (2013) *Eri-laisuus Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Saukkonen, Pasi (2016) *Mitä on kotoutu-*

- minen? Kvartti 4 (2016). <http://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/mita-kotoutuminen> Luettu 13.12.2017.
- Sotkasiira, Tiina (2016) Maahanmuuttajanuoret – Suomalaisen syrjäseudun toiveiden tynnyri? Teoksessa Antti Kivijärvi & Marja Peltola (toim.) Lapset ja nuoret muuttoliikkeessä. Nuorten elinolot -vuosikirja 2016. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, 181–194.
- Suoranta, Juha (2011) Vastaanottokeskus. Helsinki: Into.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2016) Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 45/2016. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Ulkomaalaislaki 301/2004. Ajantasainen lainsäädäntö. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301> Luettu 16.12.2017.
- Vuori, Jaana (2015) Kotouttaminen arjen kansalaisuuden rakentamisena. Yhteiskuntapolitiikka 80 (4), 395–404.
- Yijälä, Anu & Nyman, Maria (2017) Living in Limbo – Qualitative Case Study of Skilled Iraqi Asylum Seekers in Finland. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.