

PERHEENYHDISTÄMISEN KEHYKSET ULKOMAALAISLAIN MUUTOSTA
KOSKEVASSA POLIITTISESSA JA JULKISESSA KESKUSTELUSSA

Riina Malin

Pro gradu -tutkielma

Turun yliopisto

Sosiaalitieteiden laitos

Sosiologia

huhtikuu 2019

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO

Sosiaalitieteiden laitos

MALIN, RIINA, Perheenyhdistämisen kehykset ulkomaalaislain muutosta koskevassa poliittisessa ja julkisessa keskustelussa

Pro gradu -tutkielma, 65 s., 4 liites.

Sosiologia

huhtikuu 2019

Perheenyhdistämistä koskevan ulkomaalaislain tiukentaminen vuonna 2016 herätti runsaasti keskustelua julkisuudessa ja politiikassa. Ulkomaalaislain tiukentamisen taustalla oli turvapaikanhakijoiden huomattavasti kasvanut määrä. Tutkielmaa taustoitetaan luomalla katsaus Suomen maahanmuuttopolitiikkaan, perheenyhdistämisen määrittelyyn, kuten perhemääritelmään, ulkomaalaislakiin perheenyhdistämisestä sekä suomalaiseen maahanmuuttokeskusteluun.

Teoreettismetodologisena lähestymistapana tutkielmassa ovat kehystämisen ja agendan asettaminen. Tutkimusaineistona ovat ulkomaalaislain muutosta koskeva uutisointi ja keskustelu Helsingin Sanomissa sekä lakimuutosta koskevat politiikka-asiakirjat. Aineiston analyysimenetelmänä ovat sisällönanalyysi ja sisällön erittely. Tutkielmassa tarkastelen julkista sekä poliittista keskustelua perheenyhdistämistä koskevasta ulkomaalaislaista. Pyrin selvittämään, minkälaisia teemoja perheenyhdistämisestä käydystä julkisesta ja poliittisesta keskustelusta nousee esiin ja millaisia kehyksiä näistä teemoista voidaan muodostaa sekä millä tavoin eri kehykset eroavat toisistaan sisällöllisesti. Lisäksi tarkastelen kehysten ajallista kehitystä eli sitä, missä määrin kehysten ilmentyminen on muuttunut tutkimuksen tarkasteluperiodin aikana julkisella ja poliittisella agendalla.

Kehyksiä esiintyi keskusteluissa yhteensä viisi: *kansainväliset sopimukset kehys, ihmisoikeuksien kehys, kriittisyyskehys, talouskehys ja hallintakehys*. Analyysin tulosten mukaan kehykset ovat sisällöltään melko samankaltaiset sekä julkisessa että poliittisessa keskustelussa. Kehysten esiintymismäärää tarkastelemalla voitiin havaita, että kaikki kehykset esiintyivät lähes jokaisessa tarkasteluajankohdan vaiheessa sekä julkisella että poliittisella agendalla. Lisäksi keskustelu julkisella agendalla jatkui pitkään senkin jälkeen, kun perheenyhdistämistä koskeva uudistus astui voimaan.

Tutkimukseni toi uutta tietoa siitä, millä tavoin julkisuudessa ja politiikassa perheenyhdistämisestä puhutaan. Se kertoo siten laajemmin siitä, mille argumenteille (kehyksille) suomalainen maahanmuuttopolitiikka rakentuu. Lisäksi agendatutkimuksissa tarkastellaan usein joko poliittista agendaa tai julkista agendaa. Tämän tutkimuksen metodologisteoreettisena kontribuutiona olikin se, että tutkimuksessa tarkastelin molempia samanaikaisesti ja tämä mahdollisti julkisen ja poliittisen agendan vertailun.

avainsanat: perheenyhdistäminen, kehysanalyysi, agenda, ulkomaalaislaki

Sisällysluettelo

1. Johdanto.....	1
2. Maahanmuutto perheilmionä Suomessa.....	4
2.1 Suomalainen maahanmuuttopolitiikka	4
2.2 Perheenyhdistäminen maahanmuutossa.....	6
2.3 Ulkomaalaislaki perheenyhdistämisestä	10
3. Agendan asettaminen ja kehystäminen poliittisella ja julkisella agendalla.....	13
3.1 Agendan asettaminen.....	13
3.2 Kehystäminen	16
3.3 Aiempia tutkimuksia suomalaisesta maahanmuuttokeskustelusta.....	20
4. Tutkimusasetelma	24
4.1 Tutkimuskysymykset.....	24
4.2 Aineisto	26
4.2.1 Poliitiikka-asiakirjat aineistona	26
4.2.2 Helsingin Sanomat aineistona.....	28
4.3 Tutkimusmenetelmä.....	29
4.3.1 Kehysanalyysin metodologiset lähtökohdat.....	30
4.3.2 Sisällönanalyysi	31
5. Analyysi.....	34
5.1 Sisällönanalyysi kehyksistä	35
5.1.1. Kansainväliset sopimukset kehys.....	36
5.1.2 Ihmisoikeuksien kehys	39
5.1.3 Kriittisyyskehys.....	41
5.1.4 Talouskehys.....	44
5.1.5 Hallintakehys.....	46
5.2 Määrällinen sisällön erittely	51
6. Johtopäätökset	54

1. Johdanto

Vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi huomattavasti aiemmista vuosista. Vuonna 2015 yhteensä 54 075 turvapaikanhakijaa sai myönteisen oleskelulupapäätöksen (Maahanmuuttovirasto 2019). Myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden perheiden ennakoitiin jättävän seuraavaksi perheenyhdistämishakemus. Tämän vuoksi perheenyhdistämisen rajoittamista pidettiin yhtenä keinona hallita Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrää. Myös monet muut EU-maat kiristivät perheenyhdistämislainsäädäntöään EU-direktiivin (2003/86/EY) mukaisesti.

7.4.2016 hallitus antoi eduskunnalle esityksen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta koskien perheenyhdistämisen ehtoja (HE 43/2016). Lakia kiristämällä Suomesta haluttiin tehdä vähemmän houkutteleva maahanmuuton kohdema. Tiukennus toteutettiin laajentamalla turvattua toimentuloa koskevaa vaatimusta kansainvälistä suojelua saaviin perheenjäseniin perheenmuodostamisajankohdasta riippumatta. Tässä tutkimuksessa tarkastelen hallituksen esitykseen (HE 43/2016) liittyvää perheenyhdistämislainsäädännöstä käytyä keskustelua, jossa kansainvälistä suojelua saavien edellytyksiä saada perheensä Suomeen kiristettiin. Ulkomaalaislaissa myös perheenjäsenen määrittely on erilainen riippuen siitä, onko perheenyhdistämistä hakeva ihminen kotoisin EU-alueelta vai sen ulkopuolelta (Sisäministeriö 2018a).

Esitys ulkomaalaislain muutoksesta aiheutti laajaa keskustelua niin politiikassa kuin julkisuudessa. Samaan aikaan kun perheenyhdistämistä koskevasta ulkomaalaislain muuttamisesta keskusteltiin politiikassa, myös tiedotusvälineissä käytiin vilkasta keskustelua aiheesta. Erityisesti huomiota herätti uutinen irakilaisperheen kohtalosta, jonka mukaan mies ja kolmikuukautinen vauva erotettaisiin vaimosta ja pariskunnan toisesta yhteisestä lapsesta. Naiselle ei myönnetty oleskelulupaa, koska hänen miehensä ei ansainnut tarpeeksi täyttääkseen toimeentulo vaatimusta. (Ks. liite 1, HS 5.6.2016.) Yksittäinen tapaus, jossa perheelle vaadittiin oleskelulupaa, oli tärkeä koska se nosti perheenyhdistämiseen liittyvän lainsäädännön julkisuuteen, mutta tärkeää on myös tarkastella perheenyhdistämislainsäädäntöä ja sen täytäntöönpanoa laajemmin.

Tutkimuksen teoreettismetodologisena lähestymistapana ovat agendan asettaminen (esim. Kingdon 2014) ja kehystäminen (esim. Goffman 1986, Tversky & Kahneman 1981). Agendan asettaminen edistää joidenkin asioiden nousemista puheenaiheiksi ja ihmisten tietoisuuteen, ja samalla se pitää toiset sieltä poissa (Kingdon 2014, 57). Analyysin lähtökohtana taas toimii kehysanalyysin idea, jonka pohjalta jaottelen aineiston kehyksiksi, jotka ilmentävät olennaisimman perheenyhdistämislainsäädännöstä käydystä keskustelusta poliittisella ja julkisella agendalla. (esim. Snow & Benford 1988, Entman 1993, Béland 2005.)

Aluksi esittelen lyhyesti maahanmuuttoa perheilmiönä Suomessa. Tämän jälkeen esittelen tutkimuksen teoreettista viitekehystä agendan asettamista sekä kehystämistä poliittisella ja julkisella agendalla. Seuraavaksi avaan tutkimusasetelmaa: tutkimuskysymyksiä, aineistoa sekä tutkimusmenetelmää. Aineistona tässä tutkimuksessa ovat ulkomaalaislaki koskevat Helsingin Sanomien artikkelit sekä politiikka-asiakirjat. Tutkimuksen menetelmänä käytetään sekä sisällönanalyysiä että sisällön erittelyä. Tutkimuksessa tarkastellaan politiikka-asiakirjoja perheenyhdistämistä koskevan lainsäädäntöprosessin aikana, jonka katsotaan alkaneen 7.4.2016 ulkomaalaislain muuttamisen esityksestä eduskunnalle ja päättyneen lain voimaan tuloon 1.7.2016. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan ajanjakson aikana käytyä keskustelua ulkomaalaislain muutoksesta julkisella agendalla, jota edustaa tässä tutkimuksessa Helsingin Sanomat. Aluksi tarkastelen minkälaisia teemoja julkisesta ja poliittisesta keskustelusta nousee esiin sekä millaisia kehyksiä näistä teemoista muodostuu. Kehysanalyysiä käyttäen erittelin aineistossa viisi kehystä: *kansainväliset sopimukset kehys, ihmisoikeuksien kehys, kriittisyyskehys, talouskehys ja hallintakehys*. Tarkastelen, millä tavoin eri kehykset eroavat toisistaan sisällöllisesti. Tämän jälkeen tarkastelen, missä määrin kehysten ilmentyminen on muuttunut tutkimuksen tarkasteluperiodin aikana julkisella ja poliittisella agendalla.

Tutkimukseni ulkomaalaislaista käydystä keskustelusta koskien perheenyhdistämistä toi uutta tietoa siitä, millä tavoin julkisuudessa ja politiikassa perheenyhdistämisestä puhutaan ja siten se kertoo laajemmin siitä, mille argumenteille (kehyksille) suomalainen maahanmuuttopolitiikka rakentuu. Lisäksi aiemmissä agendatutkimuksissa on yleensä tutkittu joko poliittista agendaa tai julkista agendaa. Tämän tutkimuksen kontribuutio on se, että tarkastelen molempia samanaikaisesti ja tämä mahdollistaa julkisen ja poliittisen agendan vertailun.

Perheenyhdistämistä koskevan ulkomaalaislaista käydyin keskustelun tarkastelu poliittisella ja julkisella agendalla paljastaa, että lainsäädäntöprosessin aikana tapausta käsitellään monesta eri näkökulmasta. Lisäksi tapausta käsitelleiden toimijoiden, tässä tapauksessa ensisijaisesti toimittajien, kansalaisten sekä poliitikkojen näkemykset aiheesta poikkeavat toisistaan huomattavasti. Jotkut pitävät perheenyhdistämisen rajoittamista ensisijaisesti taloudellisena kysymyksenä. Toiset taas korostavat enemmän ihmisoikeuksia, kuten jokaisen ihmisen oikeutta perheeseen. Toisille perheenyhdistämisen ehtojen kiristäminen on keino hallita Suomeen suuntautuvaa maahanmuuttoa. Joillekin perheenyhdistämisen ehtojen kiristäminen taas liittyy vahvasti kansainvälisiin sopimuksiin kuten EU:n perheenyhdistämisdirektiiviin. Jotkut myös esittävät kriittisiä argumentteja perheenyhdistämisestä ja etenkin siihen liittyvistä laittomista maahanmuuton muodoista, kuten ankkurilapsista ja ihmissalakuuljetuksesta.

2. Maahanmuutto perheilmionä Suomessa

2.1 Suomalainen maahanmuuttopolitiikka

Maahanmuutto on tullut mukaan lainsäädäntöön ja julkiseen keskusteluun varsin myöhään, vaikka Suomessa on ollut ulkomaalaisia ja ulkomaalaispolitiikkaa jo pitkään. Suomessa näkyvät muuttoliikkeen kolme muotoa: työ-, perhe- ja turvapaikkaperusteinen muutto. Maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikan suunnittelu ja toimeenpano on haastavaa, sillä muuttovirtoja on vaikeaa ennakoida ja sen muodot vaihtelevat jatkuvasti. (Saukkonen 2013, 96.) Suomen maahanmuuttopolitiikka ja siihen liittyvä lainsäädännön valmistelu perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin, EU:n yhteiseen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan sekä hallituksen linjaamiin tavoitteisiin, joista tärkeimpiä ovat Euroopan ihmisoikeussopimus ja Geneven pakolaissopimus. Kansainväliset sopimukset velvoittavat Suomea ja muita EU-maita muun muassa vastaanottamaan kansainvälistä suojelua tarvitsevia turvapaikanhakijoita. (Sisäministeriö 2018b.)

Maahanmuuttopolitiikan tavoitteena on sujuvoittaa liikkuvuutta pitäen silti maahanmuutto Suomeen hallittuna. Hallitulla maahanmuutolla tarkoitetaan, että otetaan huomioon kansainväliset veloitteet, yhteiskunnan kestävyys sekä turvallisuus, mutta myös ulkomaalaisten oikeusaseman turvaaminen. Maahanmuuttopolitiikassa pyritään huomioimaan yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden edistäminen. Työvoiman maahanmuuttoa tuetaan ja maahanmuuttopolitiikalla pyritäänkin edistämään sellaista maahanmuuttoa, jota Suomi tarvitsee esimerkiksi väestön ikääntymisen takia. (Sisäministeriö 2018c.)

Vuonna 2013 julkaistussa Suomen maahanmuuttostrategiassa linjataan Suomen maahanmuuttopolitiikan tavoitteet ja kehityssuunnat sekä tarkastellaan maahanmuuttoa, liikkuvuuteen, kotoutumiseen ja arjen moninaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiassa (Maahanmuuttostrategian toimenpideohjelma 2018) arvioidaan lähivuosina Suomeen kohdistuvaa muuttoliikettä sekä liikkuvuuden merkitystä yhteiskunnalle, jossa ikääntyvän väestön määrä kasvaa merkittävästi. Maahanmuuttostrategian tavoitteet on ryhmitelty kolmen suuntaviivan alle, jotka ovat *Suomi on turvallisesti avoin, jokainen löytää paikkansa* sekä *moninaisuus on arkea*. Tavoitteena on

muun muassa, että Suomi lisää houkuttelevuuttaan, jotta osaavia ja pysyviä työntekijöitä saapuisi Suomeen töihin. Suomi myös kantaa oman vastuunsa antamalla suojelua sitä tarvitseville. Toisaalta tavoitteena on myös hallittavuus ja turvallisuus niin että taataan yhteiskunnan kestävyys ja huomioidaan turvallisuuden maahanmuutolle asettamat edellytykset. Strategiassa perheellä nähdään olevan suuri merkitys henkilön kotoutumisen edistymisessä. Lisäksi strategiassa korostetaan sitä, että muun muassa loukkaamattomuus, yksilön vapaus ja oikeudet ovat suomalaisen oikeusjärjestelmän ydin ja ne luovat perustan moninaisuuden hyväksymiselle. Strategiassa myös painotetaan, miten tiedotusvälineet, poliitikot, viranomaiset ja kansalaisjärjestöt vaikuttavat olennaisesti maahanmuutosta käytävään julkiseen keskusteluun sekä maahanmuuttoa koskeviin mielikuviiin. (Valtioneuvosto 2018a.)

Suomen maahanmuuttopolitiikka on jatkuvasti muutoksessa ja etenkin vuoden 2015 ennätysuuri turvapaikanhakijoiden määrä vaikutti siihen, että pääministeri Juha Sipilän hallitus toimeenpani lainsäädännön uudistuksia ja myös uutta lainsäädäntöä kehiteltiin. Näiden tavoitteena oli maahanmuuton parempi hallinta ja sujuvuus. (Valtioneuvosto 2018b.) Myös Euroopan unionissa on havaittu, ettei olemassa oleva sääntely ole toimiva turvapaikanhakijoiden määrän kasvaessa. Suomi osallistuu aktiivisesti EU:n yhteiseen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan, joka tähtää maahanmuuton parempaan hallintaan. (Sisäministeriö 2018d.)

Maahanmuuttopolitiikassa on jännitteitä etenkin useissa länsimaissa, kun keskustellaan perhemuutosta ja ammattitaitoisesta työvoimamuutosta. Ammattitaitoiset maahanmuuttajat asetetaan yleensä etusijalle, koska he todennäköisemmin hyödyttävät tulomaansa taloutta ja rajoittavat niiden määrää, jotka eivät ole tuotteliaita tai ovat huollettavia. Käsitys siitä, että perheenjäsenet ovat taitamattomia ja riippuvaisia muista ei ole välttämättä totta kuin tietyissä olosuhteissa, sillä perheenjäsenet voivat tehdä kuitenkin palkatonta työtä, esimerkiksi hoitaa lapsia. Politiikassa ei myöskään välttämättä oteta huomioon perheenyhdistämisen kauaskantoisia positiivisia vaikutuksia, kuten yhteiskunnan ja perheiden yhtenäisyyden lisäämistä. (Honohan 2008, 772.) On havaittu, että niiden, jotka eivät saa perhettään luokseen on myös huomattavasti vaikeampi kotoutua maahan, josta he ovat saaneet esimerkiksi turvapaikan (esim. Rask ym. 2016).

Maahanmuuttopolitiikkaa tutkinut Wilmsen (2011, 57) toteaa, että maahanmuutto on valikoiva prosessi, jossa hallitukset määrittävät kuka saa ylittää valtion rajat ja millaisin edellytyksin. Poliitiikan toimet perheiden valinnan tapauksissa kuitenkin järjestelevät perheitä uudelleen tavoilla, jotka eivät vastaa pakolaisten omia käsityksiä perheestä. Tässä mielessä perhemuutolla on yhtymäkohtia Foucaultin (1991) käsitykseen siitä, että perhe on muuttunut itseohjautuvasta yksiköstä hallituksen välineeksi, jolla se kampanjoi kansalle muun muassa avioliittoa ja koulutusta. 1800-luvun puolivälistä alkaen perhe muuttui hänen mukaansa yksilön edusta kansan eduksi, jota hallitus ohjaa. (Foucault 1991; 2007.) Perhe ei ollut pelkästään kansan elementti, mutta sillä oli tärkeä osuus niin sanotussa normalisointi vallassa, joka opetti jäsenille esimerkiksi hyveitä ja taloudellista vastuuta (Foucault 1985; 1986). Perhe voidaan nähdä myös välineenä, jonka kautta maahanmuuttoa, yksilöitä, yhteisöä, kulttuuria ja taloutta ohjataan. (ks. Lippert & Pyykkönen 2012, 46.)

2.2 Perheenyhdistäminen maahanmuutossa

Euroopan unionin perheenyhdistämistä koskeva direktiivi sekä hallinnon päätökset vaikuttavat paljon keskusteluihin siitä, millainen perhemuutto Suomeen on soveltuvaa (Lippert & Pyykkönen 2012, 49). Lisäksi perhekysymykset ovat vahvasti läsnä Euroopan valtioissa käytävässä maahanmuuttokeskustelussa ja -lainsäädännössä (Säävälä 2013, 121). Maahanmuutto on muuttunut transnationaaliksi eli ylirajaiseksi prosessiksi, jossa perheenjäsenet liikkuvat lähtö- ja vastaanottomaan sekä kolmansien maiden välillä (Honohan 2008, 770). Ylirajaisia perhesuhteita syntyy esimerkiksi silloin kun hyvin koulutetut ammattilaiset muuttavat toiseen maahan töihin. Mutta niitä syntyy myös silloin kun maahanmuuttajat, turvapaikanhakijat ja pakolaiset lähtevät kotimaastaan etsimään turvaa ja parempaa elämää. (Fingerroos, Tapaninen & Tiilikainen. 2016, 37.) Yleensä maahanmuuttoa ja maahanmuuttajien perheitä koskevassa keskustelussa on korostettu turvapaikanhakijoita, pakolaisia ja näiden monimutkaisia perhesuhteita (Helén & Tapaninen 2013, 155).

Perhemuutto yksittäisenä tapahtumana voidaan Säävälän (2013, 102) mukaan jakaa kolmeen päämuotoon, joista ensimmäinen on se, että perhe muuttaa yhdessä toiseen maahan. Toinen taas on perheenyhdistäminen, jossa yksi perheenjäsen on jo muuttanut ja muut

perheenjäsenet seuraavat perässä. Kolmas perhemuuton muoto on avioliittomuutto, jossa eri maissa asuvat henkilöt avioituvat ja toinen puolisoista muuttaa toisen kotimaahan. Myös Kofmanin (2007) mukaan perhemuutto käsittää useampia muotoja, jotka ovat liukuvia, vuorovaikutteisia ja joista on vaikea tehdä yksiselitteistä luokittelua. Eurooppalaisessa kontekstissa sovelletaan luokittelua, joka ottaa huomioon perhemuuton muuttuvan luonteen kuten kansainvälisten avioliittojen kasvavan määrän, eläköityvän ja toisen sukupolven väestön sekä valtioiden määrittelyt ja hallinnan erilaisille maahantulon muodoille. Ensimmäinen kategoria on perheenyhdistäminen, millä tarkoitetaan, että lähisukulaiset (lapset, puoliso, vanhemmat tai muut perheeseen kuuluviksi hyväksytyt) muuttavat toisessa maassa asuvan perheenjäsenensä luokse. Toinen kategoria luokitellaan yleensä tilastoissa perheenyhdistämiseksi, vaikka se tulisi luokitella avioliittomuutoksi. Kolmantena on tapaus, jossa koko perhe muuttaa uuteen maahan yhdessä. (Emt. 246–247.)

Perheen läsnäolon on havaittu olevan olennaista maahanmuuttajien henkiselle ja taloudelliselle hyvinvoinnille. Onkin yleisesti tunnustettu, että perhe on terveyden ja hyvinvoinnin lähde ja se myös tarjoaa muun muassa taloudellista turvallisuutta. (Lippert & Pyykkönen 2012, 51.) Perheeltä saa monenlaista tukea, kuten taloudellista (raha), fyysistä (huolenpito), emotionaalista (rakkaus, neuvot), laillista (huoltajuus) sekä henkistä (uskonnolliset arvot) tukea. Perhe edistää terveyttä ja hyvinvointia, tehostaa kouluttautumista, opettaa arvoja ja moraalialia sekä auttaa pitämään huolta vanhoista, nuorista ja sairaista. Tämä heijastuu myös monissa poliittisissa toimissa ja ohjelmissa. Perhemuuton salliminen onkin yksi tärkeimmistä tavoitteista monessa kansallisessa maahanmuutto-ohjelmassa. (McDonald-Wilmsen & Gifford 2009, 1, 3.)

Suomessa perhemääritelmä juontuu avioliittoa/kumppanuutta koskevaan lainsäädäntöön ja verotukseen, lisätuihin, isyyteen/äitiyteen, velvollisuuksiin lapsia kohtaan sekä varallisuuden perintään. Perhe on yleensä suomalaisessa maahanmuutto- ja pakolaispolitiikassa määritelty ydinperheeksi, yhteiskunnan perustavanlaiseksi yksiköksi, jolla on lailliset oikeudet ja velvoitteet. Se koostuu kahdesta yhdessä asuvasta aikuisesta ja mahdollisesti heidän alle 18-vuotiaista lapsistaan, jotka ovat joko biologisia jälkeläisiä tai joilla on vähintään yksi aikuinen laillinen huoltaja. (Lippert & Pyykkönen 2012, 47.)

Tilastokeskuksen (2018) määritelmä perheestä taas on, että sen muodostavat: ”Yhdessä asuvat avio- tai avoliitossa olevat tai parisuhteensa rekisteröineet henkilöt ja heidän lapsensa,

jompikumpi vanhemmista lapsineen, avio- ja avopuolisot sekä parisuhteensa rekisteröineet henkilöt, joilla ei ole lapsia”. Sen sijaan muut sukulaiset, kuten serkut ja sisarukset, eivät kuulu perheväestöön, vaikka nämä asuisivat samassa asuntokunnassa. Tilastokeskuksen (2018) määritelmän mukaan, perheessä voi olla korkeintaan kaksi perättäistä sukupolvea.

Myös ulkomaalaislakiin on kirjattu, että perheen määritelmä perustuu ydinperheen käsitteeseen eikä se välttämättä aina vastaa muiden maiden käsitystä perheestä. Suomalainen perhekäsitys onkin suppeampi kuin monissa muissa maissa. EU:n kansalaisten perheenjäseniin sovelletaan perheenjäsenen laajempaa määritelmää, toisin kuin EU:n ulkopuolelta tuleviin perheenjäseniin, vaikka usein juuri EU:n ulkopuolelta tulevilla on laajemmat käsitykset siitä, keitä he lukevat kuuluvan perheeseensä. Samoin kun Suomen kansalaisten, EU:n kansalaisten perheenjäseniksi luetaan aviopuoliso, rekisteröity parisuhdekumppani, avopuoliso, alle 18-vuotiaan lapsen huoltaja tai lapsi. (Sisäministeriö 2018a.) Ulkomaalaislaki jättää ulkopuolelle muut sukulaiset perhepiiristä. Oikeus perheenyhdistämiseen kattaa ainoastaan henkilöt, jotka ovat avioliitossa tai heillä on biologinen lapsi. Tätä lähestymistapaa käytetään poikkeuksetta, kun ei-eurooppalainen maahanmuuttaja haluaa tuoda perheenjäsenensä Suomeen. Muut sukulaiset kuin puoliset tai lapset voivat saada perheensä Suomeen vain poikkeustapauksissa, jollaiseksi lasketaan se, että on EU:n kansalainen. (Lippert & Pyykkönen 2012, 47–48.)

Suomessa perhe on tilastollisista ja hallinnollisista syistä usein määritelty yhdessä asuvan ydinperheen tai pariskunnan mukaan. Perhe on kuitenkin paljon muutakin ja sen määrittely on hyvin kulttuurissidonnaista. (Säävälä 2013, 104.) Maahanmuuttajien perhekäsitys saattaakin olla erilainen kuin suomalaisten viranomaiskäytäntöjen perhekäsitys (Fingerroos ym. 2016, 22). Suomalainen käsitys perheen perustyyppistä, johon kuuluvat isä, äiti ja heidän lapsensa on vahvistunut käyttöön vasta toisen maailmansodan jälkeen. Maahanmuuttopolitiikassa käytetty määritelmä perheestä vastaa yleensä länsimaalaista käsitystä perheestä, mutta eroaa monen pakolaistaustaisen käsityksestä siitä, ketkä he laskevat kuuluvan perheeseensä. Tämä voi aiheuttaa pakolaistaustaisille turhautuneisuutta ja järkytystä, sillä monen pakolaistaustaisen ihmisen käsitys siitä, ketkä he laskevat kuuluvan perheeseensä on laajempi kuin suomalainen määritelmä ydinperheestä. Monet ihmiset, joilla on pakolaistausta laskevat perheeseensä kuuluvan vähintään kolme sukupolvea ja yleensä nämä perheenjäsenet asuvat joko samassa talossa tai kävelyetäisyydellä toisistaan.

(McDonald-Wilmsen & Gifford 2009, 9.) Tutkijat eivät kuitenkaan ole yksimielisiä perheen ulottuvuuden kehityksestä; monet myös keskittyvät muihin perhemuotoihin, kuten sateenkaariperheisiin ja maahanmuuttajien ”perhekulttuureihin”. Tämä liittyy liberaaliin ymmärrykseen yksilön oikeuksista perhesuhteisiin: jokaisella on oikeus valita ketä he laskevat kuuluvan perheeseensä. (Lippert & Pyykkönen 2012, 50.)

Perhesiteeseen perustuva maahanmuutto on yksi yleisimmistä maahanmuuton muodoista Euroopan unionissa (Heinemann, Naue & Tapaninen 2013, 184). Oikeudesta perheeseen säädetään Euroopassa monissa sopimuksissa ja laeissa, kuten YK:n Ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa, jossa todetaan että ”perhe on yhteiskunnan luonnollinen ja perustava ydinosa ja sillä on oikeus yhteiskunnan ja valtion suojaan”. Vaikka ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa perheenyhdistäminen määritellään jokaisen perusoikeudeksi, ovat asiat todellisuudessa mutkikkaampia, sillä ihmisoikeuksien julistus on kuitenkin vain julistus eikä juridisesti sitova asiakirja. Oikeudesta perheeseen on säädetty myös ainakin Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa, Kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa, Kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa sekä Yleissopimuksessa lapsen oikeuksista.

Perheenyhdistämisestä säädetään Euroopan unionissa sitä koskevassa Eurooppa-neuvoston direktiivissä (2003/86/EY), jonka tavoitteena on vahvistaa yhteiset säännöt perheenyhdistämiseen, taata kaikille oikeus säilyttää yhteys perheeseensä sekä helpottaa perheenjäsenten integraatiota uuteen kotimaahansa. Direktiivissä määritellään perheenyhdistämisen vähimmäisedellytykset, joita jäsenvaltioiden tulee noudattaa myös lainsäädännössään. Jäsenmaat saavat kuitenkin itse päättää, miten noudattavat direktiiviin sisältyviä lisäedellytyksiä koskien muun muassa turvallisuuteen, terveyteen, tuloihin ja asumiseen liittyviä edellytyksiä. Direktiivin säädökset koskevat laillisesti maassa oleskelevia kolmannen valtion kansalaisia, eivätkä siis oman maan tai muiden EU-maiden kansalaisten perheenjäsenten oleskeluoikeutta. Direktiivissä määritellään erityissäännöksiä pakolaisille, joilla tarkoitetaan direktiivissä henkilöitä, jotka ovat saaneet turvapaikan tai kiintiöpakolaisia. Sen sijaan direktiivi ei koske tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita eikä toissijaista suojelua saavia. (HE 43/2016, 2003/86/EY.)

Myös Schengen-sopimus säätelee ihmisten liikkumista EU:ssa, suosien siihen kuuluvien EU-maiden sekä Norjan, Islannin, Sveitsin ja Liechtensteinin kansalaisten liikkumista ja muuttamista EU-alueella. Sen sijaan Schengen-sopimukseen kuulumattomien maiden kansalaisten liikkuminen ja perheenyhdistäminen on vaikeampaa, ja heidän ydinperhettä laajempi käsityksensä perheestä jää yleensä huomiotta. (Ulkoministeriö 2018.)

Perheenyhdistämistä on tutkittu Suomessa vähän, kuitenkin viime vuosina enemmän. Fingerroos, Tapaninen ja Tiilikainen (2016) ovat julkaisseet perheenyhdistämistä laajasti käsittelevän kirjan *Perheenyhdistäminen. Kuka saa perheen Suomeen, kuka ei ja miksi?*, jossa eri tieteenalojen tutkijat selventävät perheenyhdistämistä eri näkökulmista. Lisäksi perheenyhdistämistä on käsitelty etenkin opinnäytetöissä. Perheenyhdistämistä Suomessa on tutkittu lähinnä perheenyhdistämisen säätelyn näkökulmasta (ks. Heinemann ym. 2013). Lisäksi suomalaista perheenyhdistämistä on tutkimuksissa lähestytty perhesuhteisen oikeudellisuuden näkökulmasta (Mustasaari 2017). Monet suomalaiset tutkijat ovat myös tutkineet perhesiteiden vahvistamiseksi tehtävien DNA-tutkimusten roolia perheenyhdistämisprosessissa. (ks. esim. Heinemann ym. 2013, Helén & Tapaninen 2013). Lisäksi on tutkittu perheenyhdistämisen mahdollisuuksia vanhusten (Pellander 2018) sekä lasten (Tapaninen, Halme-Tuomisaari & Kankaanpää 2017) näkökulmasta.

2.3 Ulkomaalaislaki perheenyhdistämisestä

Perhemuuttoa pidetään yleensä ei-toivottuna muuttona, ja tämän vuoksi myös sen säätely on lisääntynyt. Perheenyhdistämisestä keskustellaan integraatiopolitiikkana, jossa kulttuurin perusteella toiset voidaan määritellä hankalaksi integroida jo rajalla ja ennen rajaa. Poliitikot uskovat perheenyhdistämisen kautta tulleiden perheenjäsenien integroitumisen työmarkkinoille olevan hankalaa. (Horsti & Pellander 2015, 751.)

Perheenyhdistämisellä tarkoitetaan sitä, että Suomessa luvallisesti oleskelevan henkilön perheenjäsenet voivat hakea oleskelulupaa perhesiteen perusteella (HE 43/2016). Suomessa asuvaa perheenjäsentä, jonka kanssa perhe-elämää aiotaan viettää, kutsutaan perheenkokoajaksi. (Sisäministeriö 2018a). Perheenkokoaja on voinut saapua Suomeen esimerkiksi turvapaikanhakijana, opiskelijana tai työntekijänä. Perheenkokoaja voi olla myös

joko syntyperäinen Suomen kansalainen tai kansalaisuuslain (359/2003) nojalla kansalaisuuden saanut henkilö. (HE 43/2016.) Suomeen pyrkivät perheet jaetaan kahteen kategoriaan niin että EU-alueen ulkopuolelta tuleviin kansalaisiin sovelletaan perheenjäsenten suppeaa määritelmää. Fingerroosin (2016, 86) mukaan ulkomaalaishallinto erottelee suojelua vaativat henkilöt ja perheet muista, mikä rajaa potentiaalisten Suomeen pääsijöiden määrän erittäin pieneksi.

Suomessa asuva perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan Suomesta kansainvälisen suojelun perusteella silloin, kun hänelle on myönnetty Suomessa turvapaikka joko turvapaikkahakemuksen perusteella tai kiintiöpakolaisena. Lisäksi kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan Suomesta ovat saaneet ne, joille on myönnetty oleskelulupa toissijaisen tai tilapäisen suojelun perusteella tai silloin, kun perheenkokoajalle on myönnetty oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella ennen 1.6.2009. (Maahanmuuttovirasto 2018a.) Ihmisoikeudet takaavat, että Suomessa kansainvälisen suojelun perusteella oleskelevilla on oikeus saada viettää perhe-elämää. Oikeus koskee oleskeluluvan saaneen puolisoa ja alle 18-vuotiaita lapsia, tai lapsen tapauksessa vanhempia ja alaikäisiä sisaruksia. (Suomen pakolaisapu 2018.)

Perheenyhdistämisen edellytyksenä on, että henkilöllä, joka haluaa perheensä Suomeen, on oleskelulupa. Suomessa voi yleensä oleilla alle 90 päivää ilman oleskelulupaa mutta tähän tarvitaan usein viisumi. (Maahanmuuttovirasto 2018a.) Perhesiteen perusteella myönnettävä oleskeluluvan luonne ja voimassaoloaika ovat lähtökohtaisesti samat kuin perheenkokoajalla. (HE 43/2016).

Viimeisin tiukennus ulkomaalaislakiin perheenyhdistämistä koskien tehtiin vuonna 2016 valinnaisena lisänä EU:n perheenyhdistämisdirektiivin (2003/86/EU). Sitä ennen tiukennuksia on tehty 2010-luvulla kaksi, vuosina 2010 ja 2012. Lain tiukentaminen vuonna 2016 heikensi ennen kaikkea Suomessa kansainvälistä suojelua saavien mahdollisuuksia saada perheensä Suomeen. Vuonna 2016 tehdyssä ulkomaalaislain tiukennuksessa asetettiin perheenyhdistämisen edellytyksenä oleva toimeentulo vaatimus koskemaan myös kansainvälistä suojelua saavia. Jo ennen vuonna 2016 voimaan tullutta toimeentulo vaatimusta etenkin kansainvälistä suojelua saavilla perheen saaminen Suomeen oli hyvin vaikeaa. Perheenyhdistäminen on vaikeaa etenkin heidän perheenjäsenilleen, sillä perheenkokoaja ei voi jättää oleskelulupahakemusta perhesiteen perusteella Suomesta käsin,

vaan ulkomailla asuvan hakijan on tehtävä se itse. Oleskelulupaa haetaan henkilökohtaisesti Suomen suurlähetystöstä, hakijan kotimaassa tai maassa, jossa tämä oleskelee laillisesti viisumilla tai oleskeluluvalla. Jos maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee, ei ole Suomen suurlähetystöä, tulee hakijan matkustaa toiseen maahan. (Suomen pakolaisapu 2018, Maahanmuuttovirasto 2018b.)

Suomen perheenyhdistämispolitiikan sekä perheen käsitteellistämisen ongelmallisuus on viime vuosina esitetty monissa yhteyksissä. Etenkin tapaukset, joissa Suomessa asuvien maahanmuuttajien perheenjäsenet ovat saaneet negatiivisen turvapaikkapäätöksen ovat saaneet näkyvyyttä. Kritiikkiä on aiheuttanut ainakin se, että Suomen perheenyhdistämisjärjestelmä on liian kallis ja altis väärinkäytölle muun muassa poliittisissa toimissa, joissa ei huomioida maahanmuuttajien laajempaa perheenjäsenten määritelmää. (Lippert & Pyykkönen 2012, 45.)

Perheenyhdistämiseen perustuva siirtolaisuus on säilynyt melko korkeana, vaikka perheenyhdistämisen ehtoja on 2000-luvun alusta kiristetty huomattavasti (Fingerroos ym. 2016). Vuonna 2016 tehdyn perheenyhdistämisen ehtojen tiukennuksen mukaan perheenkokoajalla tulee olla riittävä toimeentulo, jotta tämä pystyy elättämään perheenjäsenensä. Maahanmuuttovirasto sekä sosiaali- ja terveysministeriö määrittelevät suuntaa-antavat euromääräiset tulorajat. Toimeentulovaatimuksesta voidaan lain mukaan poiketa tilanteissa, joissa lapsen etu tai poikkeuksellisen painava syy edellyttävät. Toimeentulovaatimusta ei edellytetä, jos turvapaikanhakija hakee perheenyhdistämistä kolmen kuukauden sisällä siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedon myönteisestä turvapaikkapäätöksestä. Tämä koskee kuitenkin vain turvapaikan saaneiden henkilöiden niin sanottua vanhaa perhettä, eli perhettä, joka on muodostettu jo ennen turvapaikanhakijan saapumista Suomeen. Jos perhe on muodostettu vasta sen jälkeen, kun perheenkokoaja on saapunut Suomeen, turvattu toimeentulo vaaditaan aina. Suomen tai muiden Pohjoismaiden kansalaisten osalta perheen maahantulolle ei ole asetettu toimeentuloon liittyviä edellytyksiä. (Sisäministeriö 2018a.)

3. Agendan asettaminen ja kehystäminen poliittisella ja julkisella agendalla

Edellisessä luvussa avasin maahanmuuttoa perheilmionä Suomessa sekä tarkemmin suomalaista maahanmuuttopolitiikkaa, perheenyhdistämistä maahanmuuton eräänä muotona ja perheenyhdistämistä koskevaa ulkomaalaislakia. Tarkastelen perheenyhdistämistä agendan asettamisen ja kehysten näkökulmasta. Tarkastelen tässä luvussa sitä, miten tutkijat ovat määritelleet nämä käsitteet sekä sitä, miten agendan asettamista ja kehystämistä on tutkittu toisaalta politiikkadokumentteihin perustuen ja toisaalta julkisiin keskusteluihin, lähinnä mediakeskusteluihin perustuen.

3.1 Agendan asettaminen

John W. Kingdon (2014, 3) on todennut, että agenda on lista niistä ongelmista tai asioista, joihin kiinnitetään huomiota tiettyinä ajankohtana. Tutkimuksissa agenda on usein jaettu julkiseen ja poliittiseen agendaan. Julkinen agenda liittyy asioihin, joihin kiinnitetään yleistä mielenkiintoa eli se viittaa esimerkiksi mediassa julkisten mielipiteiden ja aiheiden välisen vuorovaikutukseen. Poliittinen agenda sen sijaan liittyy ongelmiin, jotka politiikan tekijät mieltävät itse tärkeiksi tiettyinä ajankohtana ja jotka ovat hyväksytyt osaksi valtion virallista valmistelu- ja päätöksentekoprosessia. Nämä kaksi agendaa ovat yhteydessä toisiinsa, mutta ne tulee nähdä myös itsenäisinä. (Béland 2005, Tirronen 2011, 34.) Agendan asettamista on tutkittu verraten paljon, mutta ne ovat keskittyneet pääasiassa kysymykseen *mitä aiheita* on esitetty eivätkä siihen, *kuinka nämä aiheet* on esitetty. Kritiikkiä on aiheuttanut se, että tutkijat ovat kohdistaneet huomionsa lähinnä siihen, mitkä kysymykset pääsevät agendalle ja kuinka keskeisiä ne ovat, eivätkä niinkään siihen miten ne esitetään. (Vliegenthart & Roggeband 2007, 54.)

Agendan asettaminen edistää joidenkin asioiden nousemista puheenaiheiksi ja ihmisten tietoisuuteen, ja samalla se pitää toiset sieltä poissa. Mediaa, erityisesti valtamediaa, on aina pidetty voimakkaana agendan asettajana. (Kingdon 2014, 57.) Walter Lippmann (1922) on esittänyt, että media on peili ”oikeasta maailmasta”, johon ihmisillä ei ole suoraa pääsyä. Media esittää kuvauksia maailmasta ja nämä kuvaukset vaikuttavat siihen, kuinka ihmiset

tulkitsevat ja ymmärtävät maailman. Media siis ei ainoastaan peilaa "oikeaa maailmaa", vaan se myös vaikuttaa todellisen maailmaan rakenteeseen. Bernard Cohen (1963) taas on todennut, että klassisen agendan asettamista koskevan teorian mukaan media ei välttämättä määrää *mitä ajatella*, mutta se vaikuttaa *mistä asioista* ylipäätään ajatellaan jotain. Media siis suuntaa yleisön huomion tiettyihin asioihin ja ongelmiin sekä tiedottaa "yleisen mielipiteen" näihin kysymyksiin. Tämä taas on yhteiskunnallisesti merkittävää, sillä "yleinen mielipide" vaikuttaa muun muassa poliittiseen päätöksentekoon. Media ei kuitenkaan muotoile agendaa yksin vaan myös esimerkiksi viranomaiset ja tutkijat vaikuttavat siihen. (Kunelius 2003, 142–143.) McCombs ja Shaw (1972) taas ovat sitä mieltä, että medialla on valtaa nostaa julkisuuteen aiheita ja vaikuttaa siten ihmisten kiinnostuksen kohteisiin ja mielipiteisiin. Näin ollen mediajulkisuus voi vaikuttaa siihen mitä aiheita, mitä keskusteluja ja keitä henkilöitä yleisö pitää tärkeinä.

Klassisen agendan asettamista koskevan teorian (Cohen 1963) mukaan media vaikuttaa siis lähinnä siihen, mistä asioista ihmisillä on mielipiteitä eikä siihen, mitä ihmiset ajattelevat näistä esille nousseista asioista. Kuitenkin uudempi, toisen tason (second level) suuntaus, painottaa sitä, että tiedotusvälineet eivät ainoastaan nosta esiin asioita, vaan myös antavat asioille tietyt raamit ja kehykset, joissa niitä tulkitaan. Erimielisyyttä on aiheuttanut se, onko kehystämisen laajennus agendan asettamiseen vai ovatko nämä kaksi erillistä tulkintatapaa. (Ghanem, McCombs & Chernov 2009, 4.)

Agendan asettaminen on prosessi, joka liittyy olennaisesti valintoihin ja neuvotteluprosesseihin politiikassa eli siihen, miten uudet politiikkaehdotukset, ideat ja ongelmat hyväksytään tai jätetään hyväksymättä. Tämä taas on politiikan jatkovalmistelun näkökulmasta keskeistä. (Tirronen 2011, 34.) Kingdonin (2014) mukaan ei ole osoitettu, että media vaikuttaisi olennaisesti hallituksen agendaan. Tämä voi johtua siitä, että media ei voi keskittyä kauan yhteen aiheeseen, vaan sen on nopeasti siirryttävä seuraavaan. Media ennemminkin raportoi mitä politiikassa on meneillään, kun vaikuttaa suoraan hallituksen agendoihin. Lisäksi median vaikutusta poliittiseen päätöksentekoprosessiin heikentää se, että media yleensä keskittyy kaikkein dramaattisimpiin aiheisiin, jotka ovat kuitenkin yleensä jo politiikkaprosessin lopussa. (Emt., 59.)

Politiikan agendan tutkimuksissa olennaisimpia asioita ovat, kuinka uudet ideat, poliittiset ehdotukset sekä ongelman uudenlainen ymmärtäminen hyväksytään osaksi poliittista

järjestelmää tai hylätään (Baumgartner, Green-Pedersen & Jones 2006). Esimerkiksi uusi lakiehdotus tai olemassa olevan lain muuttaminen ovat aina myös valintoja siitä, mikä nähdään ongelmana. Suomen maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikasta käyty keskustelu siis määrittelee tiettyjä ongelmia ja uhkia, joihin poliitikot etsivät ratkaisuja. (Horsti & Pellander 2016, 162.)

Politiikan tutkijat kuten Schattschneider (1960) sekä Bachrach ja Baratz (1962) ovat ensimmäisiä, jotka ovat kirjoittaneet politiikan agendasta. Poliitiikkadokumentteihin perustuvaa tutkimusta agendan asettamisesta ovat tehneet myös monet muut (esim. Baumgartner ym. 2006, Baumgartner & Jones 2009). Myös suomalaista tutkimusta politiikan agendasta ja agendan asettamisesta on tehty jonkin verran (esim. Niemelä 2011, Saarinen 2011, Kettunen & Ruonavaara 2015).

Median agendan asettaminen taas on maahanmuutto- ja vähemmistötutkijoiden kiinnostuksen kohteita, mutta Bleichin ym. (2015) mukaan sitä on tutkittu riittämättömästi. Julkisista mielipiteistä maahanmuuttajia kohtaan on tehty paljonkin tutkimuksia, kun taas vähemmän tiedetään siitä, kuinka media muokkaa asenteita ja näkemyksiä maahanmuutosta ja maahanmuuttajista. (Bleich, Bloemraad & de Graauw 2015, 860.)

Julkista agenda, kuten mediakeskusteluja on tutkittu jonkin verran (esim. McCombs & Shaw 1972, Dunaway, Branton & Abrajano 2010). Lisäksi suomalaisista tutkijoista esimerkiksi Perna (2012) on tutkinut vuoden 2011 eduskuntavaalien media-agendaa. Lisäksi monet tutkijat ovat alkaneet kiinnostua median agendan asettamisen vaikutuksista julkisiin mielipiteisiin sekä politiikkaan. On muun muassa tutkittu, miten representaatiot ja osallistuminen mediassa vaikuttavat toisiin ilmiöihin, kuten politiikkaan tai julkiseen mielipiteeseen (esim. Kingdon 1984, Soroka 2002).

Vaikka poliittista ja julkista agenda sekä niiden agendan asettamisvaltaa on tutkittu jonkin verran, huomattavasti harvemmin on tutkittu samassa yhteydessä sekä julkista että poliittista agenda. Aiempien tutkimusten perusteella ei voidakaan sanoa sääteleekö valtamedia poliittista agenda tai missä olosuhteissa valtamedia kykenee vahvistamaan aiheiden poliittista huomiota. (Walgrave & Aelst 2006, 89.) Myös Suomessa median agendan asettamisvaltaa politiikassa eli vaikutusta politiikan agendoihin on tutkittu aiemmin vain vähän (Vesa 2016,

47). Walgrave ja Van Aelst (2006) ovat luonnostelleet yleisen teorian, jossa he asettavat media-agendan ja politiikka-agendan vastakkain ja vertailevat niitä. (Emt., 89).

Aiempaa tutkimusta median agendan asettamisen vaikutuksesta poliittiseen agendan asettamiseen on tehty joitakin (esim. Light 1982, Kingdon 1984, Walgrave & De Swert 2004). Light (1982) on havainnut tutkimuksessaan, että median vaikutus poliittiseen agendaan on pieni. Sen sijaan Walgrave ja De Swert (2004) ovat havainneet tutkimuksessaan, että median agendan asettamisvalta vaikuttaa poliittiseen agendaan huomattavasti.

Vesa (2016) taas on tutkinut, miten media vaikuttaa eduskunnan ja hallituksen agendaan eli, miten vastaanottavia poliitikot ovat mediassa käydylle julkiselle keskustelulle. Vesan (2016) tutkimuksessa median agendan asettamisvalta ei ulotu kovin syvälle varsinaiseen päätöksentekoon. Hänen tutkimuksensa osoittaa, että media vaikuttaa kansanedustajien mielestä paljon esimerkiksi julkisen keskustelun aiheisiin ja näkökulmiin. Sen sijaan kansanedustajat kokevat, että media vaikuttaa huomattavasti vähemmän poliittisiin päätöksentekoprosesseihin. Esimerkiksi laki- ja budjettipäätöksiä tehdessään päättäjät siis ottavat paljon harvemmin huomioon median ja sen mahdollisesti heijastaman yleisen mielipiteen. (Vesa 2016, 60.)

3.2 Kehystäminen

Kehystämällä on yhtäläisyyksiä agendan asettamisen kanssa ja kehystämistä voidaan pitää agendan asettamisen laajenuksena (McCombs, Shaw & Weaver 1997). Sekä kehystämisessä että agendan asettamisessa tarkastellaan enemmän sitä, kuinka asiat tai objektit (esim. ihmiset, ryhmät, organisaatiot) on esitetty mediassa, kuin sitä, mistä asioista ja objekteista on raportoitu. Molemmat myös keskittyvät objektien keskeisimpiin teemoihin tai kuvailuihin. Lisäksi sekä kehystäminen että agendan asettaminen ovat tapoja ajatella ennemminkin kuin ajattelun kohteita. Toisin kuin agendan asettaminen, kehystäminen ei vaikuta sisältävän laajempaa kognitiivisten prosessien vaihtelua – kuten moraalista arviointia, kausaalista pohdintaa tai vetoamuksia periaatteisiin. (Weaver 2007, 145–146.)

Erving Goffmanin (1986) mukaan kehukset ovat kulttuurisesti rakentuneita, yhteisön jäsenten jakamia tapoja ymmärtää ja tulkita erilaisia ilmiöitä. Kehys voidaan määritellä

tulkintakehykseksi, jonka avulla havainnoidaan, tunnistetaan ja nimetään asioita ja tapahtumia. Kehystämällä haetaan kuhunkin tilanteeseen sopivaa määrittelyä siitä, mistä tilanteesta on kyse ja tilanteesta tulisi toimia. Erilaiset tilanteen määrittelyt edellyttävät erilaista toimintaa ja toiminnan oikeuttaminen riippuu tilanteen kehystämisestä. Kehyttäminen perustuu oletukseen, että sillä kuinka jotakin asiaa luonnehditaan esimerkiksi uutisissa voi olla vaikutusta siihen, kuinka yleisö ymmärtää sen.

Kehyksen ja kehystämisen käsitteitä on käytetty etenkin viestinnän tutkimuksessa, mutta niitä on käytetty myös sosiologian ja psykologian tutkimuksissa. Sosiologiassa termiä on käytetty jo 1950-luvun puolivälistä alkaen, kun taas viestinnän tutkimuksessa käsitettä alettiin käyttää laajemmin vasta 1990-luvun alussa, kun Entmanin (1993) artikkeli kehystämisestä julkaistiin. Tieteenaloilla on erilaisia näkemyksiä kehystämisestä; esimerkiksi sosiaalisiin liikkeisiin keskittyvässä tutkimuksessa olennaisena pidetään erityisesti kehystämisen lähteitä, kun taas esimerkiksi viestinnän tutkimuksessa kehystämistä pidetään median ominaisuutena. (Vliegenthart & Roggeband 2007, 2, 9.)

Sosiologisen kehystutkimuksen lähtökohtana ovat Goffmanin (1986) käsitykset kehystämisestä, jotka perustuvat ajatukseen, että yksilö kamppailee jatkuvasti elämän kokemustensa tulkitsemisessa. Jotta yksilö käsittelisi tehokkaasti uutta tietoa, täytyy tämän käyttää tulkinnallisia skeemoja eli tietorakenteita tai ensisijaisia kehyksiä (primary frameworks) luokitellakseen ja tulkitakseen merkityksiä. Goffman esittää, että merkityksiä nousee ainoastaan vuorovaikutuksen prosesseista, tulkitsemisesta sekä kontekstista. Näiden prosessien seurauksena ovat sosiaaliset kehykset (social frameworks), jotka määrittävät mikä on merkityksellistä, kun huomioidaan tietyt tekijät, aiheet tai tapahtumat sekä ehdotetaan sopivaa käytöstä. Goffmanin mukaan yksilö käyttää toimintahetken aikana todennäköisesti useampaa kehystä.

Robert Entman (1991) on sen sijaan tutkinut kehystämistä poliittisessa viestinnässä. Hän esittää, että uutistoiminnan kehykset ovat olemassa kahdella eri tasolla: toisaalta ne ovat ihmisten mieliin tallennettuja tietojen prosessoinnin periaatteita ja toisaalta ne ilmentyvät uutisteksteissäkin. (Karvonen 2000, 80.) Siitä, kuinka kehyttäminen pitäisi määrittellä ja operationalisoida eli muuttaa mitattavaan muotoon mediaympäristössä, ei vallitse yksimielisyyttä. Kuitenkin suurin osa kehystämismääritelmistä on ainakin osittain linjassa Entmanin (1993) kehystämismääritelmän kanssa. Entman (1993, 52) mieltää, että

tulkintakehikot määrittelevät ongelmia sekä tunnistavat mikä aiheuttaa ongelman. Lisäksi tulkintakehykset muun muassa ehdottavat, miten ongelma voidaan ratkaista. (ks. Karvonen 2000, 82.)

Kehystäminen on sekä makro- että mikrotason käsite (Vliegenthart & van Zoonen 2011, 17–18). Makrotason käsitteenä kehystämällä tarkoitetaan viestijöiden, kuten toimittajien, käyttämiä esittämistapoja, joilla he pyrkivät herättämään yleisön piilossa olevia tunteita ja skeemoja (Shoemaker & Reese 1996). Mediassa voidaan monimutkaisetkin aiheet esittää ymmärrettävästi kehysten avulla, niin että ne vastaavat yleisön skeemoja. Toisaalta kehystäminen mahdollistaa sen, että esimerkiksi toimittajat voivat sävyttää tai vääristellä uutisiaan näin halutessaan, vaikka suurin osa ei niin teekään. Mikrotason käsitteenä kehystämällä sen sijaan tarkoitetaan sitä, miten ihmiset käyttävät tietoa. Kehysten vaikutuksia käsittelevät tutkimukset keskittyvät yleensä mikrotasoon (Vliegenthart & van Zoonen 2011, 17–18.)

Snow ja Benford (1988, 199–202) ovat tutkineet, miten yhteiskunnallisia liikkeitä on kehystetty. He ovat todenneet kehyksillä on kolme olennaista tehtävää. Diagnostisessa (diagnostic) kehystämisessä kehysten tehtävänä on määrittää yhteiskunnalliset asiat tai tapahtumat, jotka ovat ongelmallisia tai tarvitsevat muutosta. Ennustavassa (prognostic) kehystämisessä, kehysten tehtävä on ehdottaa ratkaisua todettuun ongelmaan, jonka avulla tarkennetaan, millaisia toimenpiteitä ongelman ratkaisu vaatii. Lisäksi ennustavassa kehystämisessä tunnistetaan toimintasuunnitelmia, toimenpiteitä ja tavoitteita. Motivoivassa (motivational) kehystämisessä kehysten avulla voidaan puolestaan motivoida yksilöitä liikkeelle, jotta ongelma saadaan ratkaistua.

Kehystämällä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa siis sitä, että joku tuo tietoisesti näkyväksi tilanteessa vallitsevia kehyksiä, esimerkiksi poliitikko puheessaan, kun hän sanavalinnoillaan sekä asioiden poisjättämällä vaikuttaa aiheen kehystämiseen. (Puroila 2002, 52.) Etenkin viestinnän ja politiikan tutkijat määrittelevät kehys -käsitteen kahdella eri tavalla. Ensinnäkin ilmauksilla ”kehys viestinnässä” tai ”mediakehys” tarkoitetaan kuvia, sanoja tai esittämistapoja, joita puhuja (poliitikko, media) käyttää kertoessaan tietoja asiasta tai ilmiöstä yleisölle. Valittu kehys ilmaisee sen, mitä puhuja pitää olennaisena käsitellessään aihetta. (Gamson & Modigliani 1989). Toiseksi kehyksellä voidaan siis tarkoittaa yksilön kognitiivista ymmärrystä annetusta tilanteesta (ks. Goffman 1986).

Kangas, Niemelä ja Varjonen (2011) tarkastelevat tutkimuksessaan kehyksiä, joiden kautta toimeentulotuen perusosan maksatuksen ja toimeenpanon siirtoa Kelaan on puolustettu ja vastustettu poliittisella agendalla. He tutkivat sitä, millä tavoin poliittisesta keskustelusta nousseet kehykset muokkaavat kansalaisten suhtautumista Kela-siirtoa kohtaan. (Emt., 144.) Tutkimuksessa toimeentulotuen Kela-siirron kehyksiä on yhteensä neljä ja ne ovat: menoautomaatti, sosiaalityö, tasa-arvo ja alikäyttö. Riippuen siitä kehystettiinkö asiaa esimerkiksi taloudellisilla vaikutuksilla tai yhdenmukaisella kohtelulla oli ihmisten suhtautuminen Kela-siirtoa kohtaan erilaista kehyksestä riippuen. (Emt., 165–166.)

Lisäksi on tutkittu, miten politiikassa käytetyt erilaiset kehykset vaikuttavat julkiseen mielipiteeseen aiheesta (Kangas, Niemelä & Varjonen 2014). Kankaan, Niemelän ja Varjosen (2014) tutkimuksessa analysoidaan kuinka erilaiset toimijat käyttävät ideoita kehystämään poliittisia vaihtoehtoja ja tekevät siten omista vaihtoehtoistaan houkuttelevampia yleisölle. Lisäksi tarkastellaan sitä, miten voimakkaasti eri kehykset vaikuttavat eli mikä määrä kilpailevia kehyksiä pystyy muokkaamaan julkista mielipidettä, niin että tapahtuu jokin poliittinen muutos. (Emt., 73.) Heidän analyysinsä osoittavat, että toiset kehykset ovat vaikuttavampia kuin toiset. Menestyäkseen poliitikon pitää yksinkertaistaa aihe ja vedota moraaliin ennemmin kuin esittää liian monia vaikeita tosiasiallisia näkökulmia. Tutkimus myös painottaa, että jopa kehykset, jotka onnistuvat muokkaamaan yleistä mielipidettä saattavat epäonnistua, jos vaikutusvaltaiset poliittiset toimijat vastustavat uudistusta. (Emt., 88–89.)

Kehykset ovat merkityksellisiä etenkin vähemmistöistä luotujen negatiivisten representaatioiden eli kuvausten yhteydessä. Jos median kertomuksissa vähemmistöjen edustajia käsittelevissä teksteissä on esimerkiksi taloudellisen uhan kehys, vaikuttaa tämä ryhmän representaatioon yhteiskunnassa negatiivisesti. (Bleich ym. 2015, 861). Mediassa toiset toimijat ja aiheet pääsevät ääneen, mutta toisilta se kaventaa mahdollisuutta päästä julkisuuteen (Horsti 2005, 77).

Näkyvyys mediassa, agendan asettaminen ja kehystäminen ovat ilmeisiä maahanmuutto- ja vähemmistötutkijoiden kiinnostuksen kohteita, mutta näitä aiheita on tutkittu riittämättömästi tähän päivään mennessä (Bleich ym. 2015, 860). Muuton ja vähemmistöjen tutkijoiden näkökulmasta kehystämisen merkitys on kuitenkin selvä: on tärkeää ymmärtää, miten erilaiset ryhmät esitetään sekä sen laajuus, miten ne vaikuttavat julkisiin mielipiteisiin, poliittisten toimien käyttöönottoon sekä poliittisiin seurauksiin. (Bleich ym. 2015, 863.)

3.3 Aiempia tutkimuksia suomalaisesta maahanmuuttokeskustelusta

Tässä luvussa avaan joitakin keskeisiä piirteitä, joita on liitetty 2000- ja 2010-lukujen maahanmuuttokeskusteluun sekä esittelen joitain suomalaisia tutkimuksia aiheesta. Maahanmuuttoa ja maahanmuuttokeskustelua on tutkittu Suomessa etenkin 2000-luvulta lähtien paljon. Aihepiiristä on kirjoitettu lukuisia yhteiskuntatieteellisiä opinnäytetöitä, väitöskirjoja ja artikkeleja. Usein maahanmuuttotutkimuksen keskiössä ovat tietyt maahanmuuttajaryhmät tai maahanmuuttokriittisyys (esim. Simola 2008, Puuronen 2011). Tässä tutkimuksessa kiinnostuksen kohde on maahanmuuttokeskustelu. Tarkastelen tässä luvussa aiempaa tutkimusta julkisuudessa ja politiikassa käydystä maahanmuuttokeskustelusta.

Vaikka maahanmuutto on ollut useisiin muihin Euroopan maihin ja Pohjoismaihin verrattuna Suomessa vähäistä, ei maahanmuutto ole Suomessa uusi ilmiö. (Avonius & Kestilä-Kekkonen 84, 2018.) Julkisuudessa maahanmuuttajista on käyty Suomessa keskustelua varsinaisesti 1990-luvusta alkaen, sillä ennen sitä Suomessa oli vain vähän maahanmuuttajia. Etenkin mediaa pidetään tärkeänä maahanmuuttoa koskevien asenteiden luojana ja ylläpitäjänä. Mediassa on usein pohdittu esimerkiksi turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanottamista sekä ulkomaisen työvoiman tarvetta. Keskusteluissa on tuotu esiin etenkin maahanmuuton sääteleminen sekä maahanmuuton tuomat kustannukset. (Välimäki 2012, 267.)

Sitä, miten maahanmuuttajat on esitetty mediassa, on tutkittu useissa suomalaisissa laadullisissa tutkimuksissa (esim. Horsti 2005, Simola 2008, Haavisto 2011). Maahanmuuttajat tai turvapaikanhakijat on esitetty julkisessa keskustelussa ainakin uhkana (esim. Horsti 2005), uhreina (esim. Horsti & Pellander 2015) ja taloudellisena taakkana (esim. Haara 2012). Nämä erilaiset puhetavat osoittavat, että keskusteluissa maahanmuutosta, maahanmuuttajista ja turvapaikanhakijoista esiintyy hyvin erilaisia näkemyksiä. Osaltaan näihin näkemyksiin vaikuttavat myös maahanmuuttokriitikoiden puhe, joka yleistyi syksyllä 2008 (Keskinen 2009, 34). Keskustelu maahanmuutosta on usein kansainvälistä ja samankaltaiset puheenvuorot ja argumentit maahanmuutosta toistuvat usein maasta toiseen (Välimäki 2012, 266–267). Tässä tutkimuksessa keskityn kuitenkin vain kansalliseen kontekstiin, koska haluan rajata tarkastelun suomalaiseen perheenyhdistämisäädännöstä käytyyn keskusteluun.

Horsti (2005) käsittelee väitöskirjassaan turvapaikanhakijoiden, monikulttuurisuuden ja median suhdetta. Hän selvittää miten maahanmuuttajia ja turvapaikanhakijoita kuvataan mediassa. Horstin tutkimissa teksteissä hallitseviksi kehyksiksi, joihin maahanmuuttajia käsittelevät aiheet julkisuudessa sijoittuvat nousevat uhan, laittomuuden ja hallinnan kehykset. Maahanmuuton ongelmia pidetään turvapaikanhakijoiden syynä, joihin viranomaisilla on ratkaisut. Julkisessa keskustelussa lisäksi erotellaan ihmisiä ”perusteltuihin” turvapaikanhakijoihin ja ”perusteettomiin” turvapaikanhakijoihin. (Emt. 178–182.)

Lisäksi tutkimusta on tehty siitä, millaista julkista keskustelua mediatekstit ovat synnyttäneet (Simola 2008). Simola on tutkinut, millaista keskustelua on käyty vuoden 2008 alussa työperäisestä maahanmuutosta. Hän on tutkinut, millaista kansalaiskeskustelua tapausta käsittelevät journalistiset tekstit ovat synnyttäneet internetin keskustelupalstoilla ja sanomalehtien yleisönosastoilla. Simola on pohtinut, miten journalististen tekstien sisällöt suhteutuvat internetin keskustelupalstojen kansalaiskeskustelujen sisältöihin. Hän on havainnut, että useimpia keskustelijoita yhdistää mielipiteestä riippumatta kysymyksen tarkasteleminen kansallisen tarpeen ja edun näkökulmasta. Näkemykset siitä, mitä tämä kansallinen etu pitää sisällään kuitenkin vaihtelevat. (Emt. 83–84.)

Politiikan agendalle maahanmuuttokysymys nousi näkyvästi 2010-luvun taitteessa. Tuolloin maahanmuuton politisoituminen oli yhteydessä perussuomalaisten kannatuksen kasvuun ja läpimurtoon. (Avonius & Kestilä-Kekkonen 2018, 84.) Maahanmuuttokeskustelun sisältö politisoitui vaalien yhteydessä – vuoden 2008 kunnallisvaaleissa, vuoden 2009 eurovaaleissa sekä vuoden 2011 eduskuntavaaleissa – kun keskusteluihin syntyi vastakkaisia asetelmia, joissa poliittiset toimijat kiistelivät toimintalinjoista (Keskinen 2009, 33, Välimäki 2012, 279.) Etenkin perussuomalaisten ehdokkaat ja kannattajat nostivat maahanmuuton yleiseksi keskustelunaiheeksi myös vaalijulkisuuden yhteydessä. Kuitenkaan kaikki perussuomalaisten ehdokkaat eivät pidä maahanmuuttoa yhtä tärkeänä teemana. Lisäksi myös muissa puolueissa on ollut poliitikkoja, jotka ovat nostaneet maahanmuuton esille julkisissa puheenvuoroissaan ja kampanjoissaan. (Välimäki 2012, 268, 279.) Julkiseen keskusteluun maahanmuutosta osallistuivat myös yksittäiset kansalaiset sekä erilaisten järjestöjen ja viranomaisten edustajat (Keskinen 2009, 33). Useat suomalaiset tutkijat ovat tarkastelleet maahanmuuttokeskustelua julkisuudessa ja politiikassa vuoden 2011 vaalien aikana ja sen jälkeen (esim. Maasilta 2012, Vehmas 2012, Haara 2012).

Vuoden 2011 eduskuntavaalien alla maahanmuutosta keskusteltiin mediassa enemmän kuin koskaan. Samaan aikaan poliitikot ja tutkijat kaipasivat maahanmuutosta lisää poliittista keskustelua. (Maasilta 2012, 7.) Maahanmuuttokeskustelun ilmapiiri muuttui jo vuoden 2008 vaalien aikaan kriittisempään suuntaan ja samoin vuoden 2011 eduskuntavaalien yhteydessä ilmapiiri oli kireämpi. Poliittisen ilmapiirin kiristymisen vaikutukset näkyivät myös mediassa, kuten sanomalehdissä. Medialla onkin valtaa päättää, mitä aiheita julkaistaan, kenen faktoja aiheesta pidetään luotettavina, ketkä ovat uutisten tietolähteitä sekä miten aiheet kehystetään osaksi yhteiskuntarakennetta. (Vehmas 2012, 116, 118.)

Maahanmuuttopolitiikka aiheutti julkista keskustelua vuonna 2011 esimerkiksi Helsingin Sanomien verkkokeskustelupalstoilla (Haara 2012, 54). Monissa keskusteluissa esitettiin vaatimuksena, että Suomen maahanmuuttopolitiikkaa tulisi tiukentaa (emt., 63). Yhtenä keskeisenä argumentointitapana maahanmuuton tiukentamisen puolesta olivat väitteet maahanmuuton suurista kustannuksista. Maahanmuuttopolitiikan tiukentamisen oletettiin tuovan merkittäviä säästöjä. (Emt., 66–67.) Myös maahantulon syistä keskusteltiin; työtä pidettiin hyväksyttävänä syynä tulla Suomeen. Työperäinen maahanmuutto onkin ollut pakolaisuutta helpommin hyväksyttävää julkisessa keskustelussa. (Emt., 73.)

Lisäksi on tutkittu, miten erilaiset diskurssit, joita esiintyy media- ja poliittisissa keskusteluissa vaikuttavat toinen toisiinsa (Keskinen 2011). Keskinen on kiinnostunut etenkin siitä, miten diskurssit ja väitteet siirtyvät areenalta toiselle, sanomalehtien, nettikeskustelujen ja politiikan välillä. Median kyky luoda ja kehystää yhteiskunnallisia asioita sekä hankkia julkisuutta poliitikoille, on saanut monet tutkijat puhumaan politiikan medioitumisesta. Ainoastaan jotkut poliittiset teot huomioidaan ja niille annetaan tilaa mediassa, mikä antaa medialle huomattavasti valtaa muokata poliittisia aiheita ja keskusteluja. (Emt., 111.)

Vuonna 2015 maahanmuutto nousi turvapaikanhakijoiden määrän vuoksi julkisen keskustelun aiheeksi. Siitä tuli kaikkia suomalaisia koskettava julkisen keskustelun aihe viimeistään kesällä 2015, kun Euroopasta tuli Suomeen paljon pakolaisia. (Avonius & Kestilä-Kekkonen 2018, 84.) Myös politiikassa käytiin keskustelua maahanmuutosta muun muassa siitä, miten toiseudesta kirjoitettiin maahanmuuttovastaisissa oikeistolaisissa politiikan blogeissa (Sakki & Pettersson 2016). Horsti ja Pellander (2015) taas ovat tutkineet, miten politiikassa ja mediassa neuvotellaan maahanmuuttopolitiikasta; kuulumisesta johonkin sekä kansalaisuudesta.

Horsti ja Pellander (2015) tutkivat sitä, miten politiikassa ja mediassa neuvotellaan maahanmuuttopolitiikasta, kuulumisesta johonkin sekä kansalaisuudesta. Heidän tutkimuksessaan perhemuutosta, perheenyhdistämisestä ja integroitumisesta, diskurssit liikkuvat kahdella julkisuuden areenalla, sanomalehtien pääkirjoituksissa ja eduskunnan puheenvuoroissa, eikä niiden välillä voinut suoraan havaita valtasuhteita eli sitä, kumpi vaikutti kumpaan.

Lisäksi poliittisissa kirjoituksissa huomioitiin poliitikkojen merkittävä vaikutusvalta. Poliitikot voivat retoriikkansa kautta kontrolloida keskusteluja siitä kuka kuuluu ja kuka taas ei kuulu yhteiskuntaan. Tällaisella retoriikalla he voivat luoda pohjaa radikaaleille mielipiteille, yhteiskunnallisille jännitteille ja epävakaudelle. (Sakki & Pettersson 2016, 168.)

4. Tutkimusasetelma

Medialla ja etenkin valtamedialla on kyky nostaa yhteiskunnan kannalta tärkeitä asioita julkiseen keskusteluun (Lippman 1922). Toisaalta myös poliitikot voivat vaikuttaa siihen, mistä aiheista ja miten mediassa ja julkisuudessa keskustellaan. Media toimii rajattuna tilana poliittiselle viestinnälle. Käytettävissä oleva viestintätila mediassa on rajallinen, kun taas niiden mahdollisten tekijöiden määrä, jotka haluavat vallata tämän tilan, on suhteettoman suuri. Mediassa muun muassa hallitus ja poliittiset puolueet, mutta myös monet muuta tahot, kuten yhteiskunnalliset liikkeet, yrittävät saada viestinsä perille. (Koopmans 2004.)

Tarkoitukseni on tässä tutkimuksessa selvittää, millaisia kehyksiä poliittisella agendalla (täysistuntokeskustelut) ja julkisella agendalla (Helsingin Sanomat) käydyissä puheenvuoroissa esiintyy. Näin voidaan tarkastella pitääkö paikkansa, ettei mediaa ainoastaan käytetä, vaan se on myös tekijä, jolla on omia viestejä riippuen median julkaisijasta ja media-aiheen esittäjästä (Herman & Chomsky 1994). Nykyään medialla on erilaisia kanavia, joiden kautta se toimii. Tässä tutkimuksessa käsittelen yhtä median muotoa, sanomalehtimediaa, joka hallitsee ja jota hallitaan. Aiheiden, lähteiden, painotusten ja asioiden kehystämisen valinnan kautta media toimii sisällön tuottajana ja agendan asettajana. Herman & Chomsky (1994) myös esittävät, että tämä prosessi saattaa palvella yhteiskunnan hallitsevaa eliittiä. Kuitenkaan eliitin ja median välinen suhde ei ole yksinkertainen.

Tässä luvussa esittelen tutkimusasetelmani. Ensin avaan tutkimukseni tarkoitusta sekä tutkimuskysymyksiä. Tämän jälkeen esittelen käyttämäni tutkimusmenetelmät; kehysanalyysin metodologisena lähestymistapana sekä sisällönanalyysin.

4.1 Tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen tarkasteluperiodi muodostuu perheenyhdistämistä koskevan lainsäädäntöprosessin mukaisesti (taulukko 1). Hallitus hyväksyi turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman joulukuussa 2015. Hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamisesta annettiin puolestaan eduskunnan käsittelyyn keväällä 2016. Lakiesityksen käsittely valiokunnissa ja eduskunnassa tapahtui tämän jälkeen varsin ripeästi siten, että ehdotus

hyväksyttiin eduskunnassa kesäkuussa ja lakimuutos astui voimaan heti vuoden 2016 heinäkuun alusta.

Taulukko 1. Vuonna 2016 voimaan tulleen perheenyhdistämistä koskevan ulkomaalaislain eteneminen.

Aika	Tapahtuma
8.12.2015	Hallituksen hyväksymä turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma
7.4.2016	Hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 43/2016) annetaan eduskunnalle
12.4.2016	Lähetekeskustelu täysistunnossa
2.6.2016	Perustusvaliokunnan lausunto
14.6.2016	Hallintovaliokunnan mietintö
17.6.2016	Ensimmäinen käsittely täysistunnossa
21.6.2016	Toinen käsittely täysistunnossa
22.6.2016	Eduskunta hyväksyy lakiehdotuksen
1.7.2016	Lakimuutos astuu voimaan

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarkastella perheenyhdistämistä koskevaa poliittista ja julkista keskustelua lainsäädäntöuudistuksen aikana. Tutkimuksen ensimmäisenä tavoitteena on tutkia, millaisia teemoja keskustelusta nousee esiin sekä sitä, millaisia kehyksiä nämä teemat muodostavat. Näin ollen analyysin ensimmäisessä osassa (luku 5.1) vastaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Minkälaisia teemoja julkisesta ja poliittisesta keskustelusta nousee esiin ja millaisia kehyksiä näistä teemoista voidaan muodostaa?
2. Millä tavoin eri kehykset eroavat toisistaan sisällöllisesti?

Analyysin ensimmäisen osan perusteella voidaan nähdä, mistä kehyksistä perheenyhdistämistä koskeva julkinen ja poliittinen rakentui. Tämän lisäksi voidaan tarkastella sitä, eroavatko kehykset sisällöllisesti julkisella ja poliittisella agendalla. Agendan asettamisen sekä julkisen ja poliittisen agendan vertailun näkökulmasta on kuitenkin mielenkiintoista tarkastella myös perheenyhdistämislainsäädäntöä koskevan keskustelun ajallista kehitystä. Näin ollen tutkimuksen kolmas kysymys on seuraava:

3. Missä määrin kehysten ilmentyminen on muuttunut tutkimuksen tarkasteluperiodin aikana julkisella ja poliittisella agendalla?

Analyysin toisen osan (luku 5.2) eli ajallisen tarkastelun perusteella voidaan tutkia yhtäältä sitä, missä määrin kehukset esiintyvät samanaikaisesti julkisella ja poliittisella agendalla ja onko kehysten painotuksissa ollut eroja julkisen ja poliittisen keskustelun välillä.

4.2 Aineisto

Tutkimusaineistoni koostuu Helsingin Sanomien artikkeleista sekä politiikka-asiakirjoista, joissa keskustellaan vuoden 2016 ulkomaalaislain ehtojen tiukentamisesta koskien perheenyhdistämistä. Nämä edustavat kahta valtajulkisuutta, poliittista ja mediajulkisuutta.

4.2.1 Poliitiikka-asiakirjat aineistona

Poliitiikka-asiakirjat edustavat poliittista agendaa ja ne ilmentävät maahanmuuton poliittisesta säätelystä käytyä keskustelua, jonka aiheena on perheenyhdistämisen ehtojen tiukentaminen hallituksen esityksen (HE 43/2016) pohjalta. Hallituksen tavoitteena on lakiesityksissä ennen kaikkea perheenyhdistämisen ehtojen kiristäminen EU:n perheenyhdistämisdirektiivin mukaisesti. Tavoitteena on vähentää Suomen houkuttelevuutta turvapaikanhakijoiden kohdemaana. Vuoden 2015 kasvavat turvapaikanhakijamäärät sekä muiden maiden perheenyhdistämisehtojen kiristäminen lisäsivät myös Suomen painetta kiristää perheenyhdistämisen kriteereitä. Tästä johtuen hallitusohjelmaan kirjattiin vuonna 2015 tavoite tarkentaa perheenyhdistämisen kriteereitä EU:n perheenyhdistämisdirektiivin mukaisesti.

Taulukossa 2 on esitetty politiikka-asiakirjat, jotka toimivat poliittista agendaa koskevana aineistona. Analyysissäni keskityn tarkastelemaan eduskunnan täysistuntokeskustelujen pöytäkirjoja, joissa käsitellään hallituksen antamaa lakiesitystä ulkomaalaislain muuttamisesta. Hallituksen esitys samoin, kun valiokuntamietinnöt vaikuttavat kuitenkin

olennaisesti analyysiin, sillä niissä määritellään esimerkiksi perheenyhdistämiseen liittyvät vanhan ulkomaalaislain ongelmat, lakiuudistuksen tavoitteet sekä ratkaisuehdotukset.

Taulukko 2. Poliitikka-asiakirjat.

Politiikka-asiakirja	Dokumentti
Hallituksen esitys	Hallituksen esitys (HE 43/2016)
Lähetekeskustelu	Täysistunnon pöytäkirja (PTK 36/2016)
Valiokuntakäsittely	Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 27/2016) Hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 11/2016)
Ensimmäinen käsittely	Täysistunnon pöytäkirja (PTK 70/2016) Täysistunnon pöytäkirja (PTK 72/2016)
Toinen käsittely	Täysistunnon pöytäkirja (PTK 73/2016) Täysistunnon pöytäkirja (PTK 74/2016)

Empiirisessä analyysissäni olen tarkastellut perheenyhdistämistä koskevasta ulkomaalaislaista käytyä kolmea täysistunnon pöytäkirjaa. Täysistunnot toimivat ajankohtaisten aiheiden poliittisen keskustelun areenana. Ensimmäinen aineistooni kuuluva täysistunnon pöytäkirja on eduskunnan 12.4.2016 käydyn lähetekeskustelun pöytäkirja hallituksen esityksestä eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 43/2016). Toinen pöytäkirja, jota tarkastelen tässä tutkimuksessa, on eduskunnan täysistunnon ensimmäisestä käsittelystä, joka käytiin 17.6.2016. Aineistoni kolmas pöytäkirja on eduskunnan täysistunnon toisesta käsittelystä, joka käytiin 21.6.2016.

Täysistuntojen pöytäkirjat ovat julkista aineistoa ja ne julkaistaan eduskunnan verkkosivuilla. Täysistunto on myös eduskunnan ainoa julkinen foorumi, jolla voidaan julkisesti tuoda esiin eduskuntaryhmien tavoitteet, näkemykset ja perustelut. Täysistuntoja pidetään myös usein esiintymispaikkana kansalaisille ja medialle, eikä uskota, että niissä voitaisiin niinkään vaikuttaa päätöksentekoon. Tämä voi johtua ainakin siitä, että täysistuntokeskusteluissa tulee harvoin enää esille uusia näkökulmia valiokuntien valmistelemaan asiaan, vaan niissä usein toistetaan valiokunnissa esillä olleita näkökulmia ja tulkintoja. (Pekonen 2011, 99, 102.)

Politiikkadokumentteja käytetään yleisesti aineistona, kun halutaan tutkia politiikan agenda. Aiemmissä tutkimuksissa on analysoitu ainakin komiteamietintöjä, hallituksen esityksiä, valiokuntien kannanottoja, hallitusohjelmia, ministeriöiden tuottamat asiakirjoja, julkaisuja ja

tiedotteita sekä eduskuntakeskustelua (esim. Niemelä 2008, 2011, Kuivalainen 2011, Niemelä & Saarinen 2012). Lisäksi poliittista agendaa tutkittaessa tutkitaan myös usein puolueohjelmia (esim. Chydenius, Saarinen & Tynkkynen 2016). Puolueohjelmat soveltuvat pidemmän aikajänteen politiikan muutosten tutkimukseen, samoin kun puolueiden välisten erojen tutkimiseen. Aineiston rajauksen ulkopuolelle jäivät esimerkiksi puolueohjelmat, sillä tässä tutkimuksessa ei keskitytty tarkastelemaan puolueiden välisiä eroja ja lisäksi tarkasteluperiodi oli tässä tutkimuksessa lyhyt. Näin ollen aineiston rajaaminen valittuihin poliittisiin asiakirjoihin on perusteltu.

4.2.2 Helsingin Sanomat aineistona

Julkista agendaa koskevana aineistona hyödynnän Helsingin Sanomissa käytyä keskustelua perheenyhdistämiseen liittyen. Helsingin Sanomat valikoitui aineistokseni, koska se on Suomen suurlevikkisin sanomalehti ja sen voi katsoa edustavan yhteiskunnassa käytyä julkista keskustelua. Lisäksi isot kansalliset mediat, kuten Helsingin Sanomat vaikuttavat julkisuuden agendaan eli siihen, mistä aiheista ylipäättään puhutaan, miten asiasta puhutaan sekä siihen, miten asiat kehystetään (Horsti 2005, 45–78). Tein aikarajauksen 1.1.2015–31.12.2016 Helsingin Sanomien tarkasteluun, koska tällä aikavälillä käsiteltiin lakiesitystä ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 43/2016). Tällä aikavälillä lain muutoksista käytiin keskustelua sekä poliittisella agendalla että julkisella agendalla.

Aineistoni artikkelit hain Helsingin Sanomien digilehdestä hakusanoilla ”perheenyhdistäminen” ja ”ulkomaalaislaki” (sekä niiden taivutusmuodoilla). Rajasin aineistoni haun aikaväliksi 1.1.2015–31.12.2016, koska halusin ottaa tarkasteluun mukaan artikkeleita, joissa käsitellään 1.7.2016 voimaan astunutta ulkomaalaislakia, jossa perheenyhdistämisen ehtoja tiukennettiin. Otin mukaan artikkelit, joissa mainittiin perheenyhdistämistä koskeva ulkomaalaislaki ja siihen liittyvät seuraukset. Artikkeleita, joissa käsiteltiin vuoden 2016 perheenyhdistämistä koskevaa ulkomaalaislain muutosta, löytyi Helsingin Sanomista yhteensä 47 kappaletta (ks. liite 1). En tehnyt rajausta siitä, millä osastolla artikkelit sijaitsevat, koska koen, että julkista keskustelua käydään niillä kaikilla. Toki mielipideosasto edustaa erilaista julkista keskustelua, kuin esimerkiksi kotimaa- tai ulkomaat

-osastojen tekstit, jotka ovat kirjoittaneet toimittajat. Taulukossa 3 esitän Helsingin Sanomien aineiston osastoittain. Huomattavasti eniten keskustelua perheenyhdistämislainsäädännöstä on käyty mielipideosastolla.

Taulukko 3. Helsingin Sanomien aineisto osastoittain

Helsingin Sanomien artikkelin osasto	N
Kotimaa	12
Ulkomaat	4
Politiikka	3
Mielipide	20
Pääkirjoitus	5
Sunnuntai	2
Nyt	1
Yhteensä	47

Lehtiaineistot sopivat julkisen keskustelun tutkimiseen, koska ne toimivat vahvasti agendan asettajina. Lisäksi lehtiaineistot vaikuttavat politiikkaan esimerkiksi ottamalla kantaa poliittiseen keskusteluun (esim. Vehmas 2012, Horsti & Pellander 2015). Julkista keskustelua lakiuudistuksesta olisi voinut tarkastella myös esimerkiksi analysoimalla keskustelupalstoja tai blogeja, joissa keskusteltiin aiheesta (esim. Sakki & Pettersson 2016, Haara 2012). Tämän tutkimuksen tavoitteiden näkökulmasta on kuitenkin perusteltua tutkia nimenomaan sellaista mediakeskustelua, joka mahdollistaa poliittisen ja julkisen agendan vertailun. Tässä mielessä Helsingin Sanomat maan suurilevikkisimpänä valtamediana on tutkimuksen tavoitteiden näkökulmasta perustelluin julkista keskustelua koskeva aineistolähde.

4.3 Tutkimusmenetelmä

Tässä luvussa avaan tutkimuksessani käyttämiäni menetelmiä, kehysanalyysin metodologisia lähtökohtia sekä sisällönanalyysiä. Tässä tutkimuksessa kehysanalyysi on sekä teoreettinen että metodologinen viitekehys (esim. Goffman 1986, Entman 1993).

4.3.1 Kehysanalyysin metodologiset lähtökohdat

Analyysimenetelmän lähtökohtana on tässä tutkimuksessa kehysanalyysin perusteet sekä kehystäminen. Luvussa 3 esiteltiin kehyksiä teoreettisesta näkökulmasta, kun taas tässä luvussa avataan kehysanalyysiä ja kehystämistä metodologisesta näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa kehysanalyysin tarkoituksena on pääosin olla apuväline, jonka avulla jäsennetään kehyksiä perheenyhdistämistä koskevasta ulkomaalaislaista käydystä julkisesta ja poliittisesta keskustelusta.

Väliverroksen ja Hellstenin (2000) mukaan kehykset liittyvät aiheen yleisiin kulttuurisiin arvoihin ja teemoihin sekä vallitseviin puhetapoihin. Kehysten määrä, jotka jäsentävät yhteisön kulttuuria on suhteellisen pieni. Kuitenkin näitä peruskehyksiä voidaan muunnella, jolloin päädytään lukemattomiin erilaisiin merkitysten yhdistelmiin. (Puroila 2002, 52.)

Kehysanalyysillä on D'Angelon (2002, 873) mukaan ainakin neljä tutkimustavoitetta: a) Tunnistaa temaattisia kokonaisuuksia, joita kutsutaan kehyksiksi, b) tutkia, millaiset taustaoletuksia, jotka tuottavat kehyksiä, c) tutkia, miten uutiskehykset vaikuttavat siihen, mitä jo tiedämme eli, miten kehykset vaikuttavat päätöksentekoon ja arviointiin. Lisäksi d) tavoitteena on tutkia, miten kehykset muokkaavat yhteyskunnallisia prosesseja, kuten julkisia ja poliittisia keskusteluja. Tässä tutkimuksessa tutkimuskohteeni on erityisesti a-kohdan mukaisesti tunnistaa kehyksiä aineistosta, mutta lisäksi d-kohdan mukaisesti olen tarkastellut, miten kehykset muokkaavat julkisia ja poliittisia keskusteluja.

Goffmanin (1986) luomaa kehysanalyysia voidaan pitää enemminkin lähestymistapana kuin kapeana analyysimenetelmänä. Kehysanalyysi onkin saanut kritiikkiä siitä, ettei Goffman itse ole kommentoinut kehysanalyysin käytöstä menetelmänä. Lisäksi kehysanalyysissä ei ohjeisteta, miten kehykset voidaan tunnistaa sosiaalisessa elämässä (Puroila 2002, 51).

Kehysanalyysin tulkinnanvaraisuus on saanut kritiikkiä, sillä kehysten erittelyssä ei voida ikinä saavuttaa yksimielisyyttä. Kritiikkiä on herättänyt ainakin se, onko tunnistettu ja nimetty ilmiö

kehys vai teema (Horsti 2005, 51). Horsti (2005) on ratkaissut omassa maahanmuuttokehyskäsittelevässä tutkimuksessa ongelman siten, että hän pitää maahanmuuttoa yleisenä teemana, josta etsii ja nimeää median luomia kehyksiä. Tässä tutkimuksessa etsitään poliittisella ja julkisella agendalla esiintyviä teemoja ja tämän jälkeen tarkastellaan, millaisia kehyksiä näistä teemoista muodostuu (ks. luku 4.3.2, Liite 2).

Kehyksiä voidaan etsiä tekstien kätkeymistä merkityksistä, jolloin kiinnitetään huomiota ainakin tekstissä esiintyvään retoriikkaan sekä metaforiin (Bleich ym. 2015, 861). Horsti (2005, 77) käyttää tutkimuksessaan kehysanalyysin metodologisina keinoina metaforien lisäksi muun muassa rinnastusten ja nimeämisen analyysiä. Lisäksi hän pyrkii vastamaan kehysanalyysissään kysymyksiin: mikä on määritelty ongelmaksi, mikä on ongelman syy sekä mitä ehdotetaan ongelman ratkaisuksi. Tätä kehysten etsinnän metodia käytetään myös tässä tutkimuksessa.

Kehykset esiintyvät harvoin tekstissä puhtaassa muodossaan. Tässä tutkimuksessa huomioidaan kehyksiä etsiessäni, miten asia on kategorisoitu. Kuten Välvärrönen ja Hellsten (2000, 10) tutkimuksessaan, aion kehysten valinnassa aineistossani painottaa etenkin, jutun otsikkoa, johdantoa tai muuta keskeistä näkökulmaa aiheeseen.

4.3.2 Sisällönanalyysi

Tässä tutkimuksessa analyysimenetelmänä on sisällönanalyysi, jonka avulla tarkastelen kehysten sisältöä. Sisällönanalyysiä on käytetty paljon erityisesti sosiaalitieteissä ja se sopii mielestäni tähän tutkimukseen, kun haluan selvittää ensinnäkin minkälaisia teemoja julkisesta ja poliittisesta keskustelusta nousee esiin ja millaisia kehyksiä näistä teemoista muodostuu sekä miten eri kehykset eroavat sisällöllisesti.

Sisällönanalyysiä voidaan pitää sekä yksittäisenä metodina että väljänä teoreettisena viitekehysenä. Laadullisista tutkimuksista lähes kaikki perustuvat jollain tapaa sisällönanalyysiin, jos sisällönanalyysillä tarkoitetaan väljää teoreettista kehystä, jossa analysoidaan kirjoitettuja, nähtyjä ja kuultuja aineistoja. Sisällönanalyysi ei ole tästä näkökulmasta pelkästään laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmä, vaan sitä voidaan hyödyntää myös määrällisessä tutkimuksessa. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 103.)

Sisällönanalyysillä tarkoitetaan dokumenttien sisällön esittämistä sanallisesti. Sen avulla pyritään järjestämään aineiston selkeään ja tiiviiseen muotoon kadottamatta sen informaatiota. Sisällönanalyysi on siis tekstianalyysiä kuten on myös esimerkiksi diskurssianalyysi. Nämä eroavat toisistaan kuitenkin siten, että sisällönanalyysissä etsitään tekstien merkityksiä. Sen sijaan diskurssianalyysissä analysoidaan, miten näitä merkityksiä tuotetaan. (Emt., 117, 122.)

Sisällönanalyysin avulla pyrin luomaan selkeyttä aineistoon niin, että pystyn tekemään siitä luotettavia ja selkeitä johtopäätöksiä. Tarkoitukseni on sen avulla selvittää, millaisia kehyksiä poliittisella ja julkisella agendalla esiintyy vuoden 2016 ulkomaalaislain muutoksesta koskien perheenyhdistämisen edellytyksiä (ks. luku 5.1). Aineisto hajotetaan osiin, käsitteellistetään ja kootaan uudella tavalla loogiseksi kokonaisuudeksi. Analyysiä tehdään laadullisessa aineistossa tutkimusprosessin jokaisessa vaiheessa. (Emt., 122.)

Joskus toisistaan erotetaan sisällönanalyysi ja sisällön erittely. Sisällönanalyysin lisäksi käytin aineiston analyysin toisessa osassa määrällistä sisällön erittelyä, jolla kuvataan kvantitatiivisesti esimerkiksi tekstin sisältöä. Tarkastelen tässä tutkimuksessa määrällisen sisällön erittelyn avulla sitä, miten kukin aineistosta löytämäni kehys on kehittynyt ajanjakson aikana poliittisella ja julkisella agendalla (ks. luku 5.2).

Analyysiä tehdessä tulee muistaa, että kehysten erittely on aina tulkinnanvaraista (Horsti 2005, 51). Tulkinnanvaraisuus koskee myös minua tutkijana, kun tarkastelen tutkimusta tietyistä kehyksistä. Omat ennakkokäsitykseni ja olettamukseni siis vaikuttavat siihen, millaisia kehyksiä valitsen sekä miten nimeän kehykset. Horsti (2005, 51) on esittänyt, että tulkinnanvaraisuus pienenee usein sillä mitä hallitsevampi tai toistuvampi jokin kehys on.

Aloitin analyysin sillä, että syötin aineistoni eli Helsingin Sanomien artikkelit ja politiikka-asiakirjat aineistonkäsittelyohjelma NVivoon. Tämän jälkeen järjestelin aineiston luettavampaan muotoon. Luin valitsemani politiikka-asiakirjat ja Helsingin Sanomien artikkelit ensin kertaalleen läpi ja tarkastelin, mitkä aiheet niissä toistuivat. Tämän jälkeen kävin aineiston uudelleen läpi niin, että muodostin kokonaisuuksia, joihin yhdistelin usein toistuvia teemoja kokonaisuuksiksi sekä keksin niille sisältöä kuvaavat nimet. Aineistoa analysoidessani huomasin, että samoja teemoja esiintyi sekä politiikka-asiakirjoissa että Helsingin Sanomien artikkeleissa. Löytämieni toistuvien teemojen pohjalta mietin seuraavaksi, millaisia kehyksiä

ne ilmentävät (ks. liite 2.). Aineiston teemoittelu antoi suuntaa sille, minkälaisista aiheista vuoden 2016 ulkomaalaislain muutoksen yhteydessä on puhuttu. Teemojen perusteella erittelin perheenyhdistämistä koskevasta ulkomaalaislaista käydystä keskustelusta viisi kehystä: *kansainväliset sopimukset kehys, ihmisoikeuksien kehys, kriittisyyskehys, talouskehys* sekä *hallintakehys* (ks. liite 2).

5. Analyysi

Hallituksen esitys (HE 43/2016) asettaa agendan monilta osin etenkin hallituksen näkökulmasta poliittisella agendalla sekä välillisesti myös julkisella agendalla. Ongelmat, joihin perheenyhdistämistä koskevalla ulkomaalaislain muutoksella pyritään vastaamaan, määritellään hallituksen esityksessä. Hallituksen esitys (HE 43/2016) toimiikin kehystämisen lähtökohtana. Hallituksen esityksen laatimisen taustalla on se, kun ulkomaalaislakia ehdotettiin tiukennettavan, koska turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi vuoden 2015 aikana merkittävästi.

Taulukko 4. Hallituksen esityksen perusteluja ulkomaalaislain muuttamisesta

Vanhan lain ongelmat	Uudistuksen tavoitteet
ei linjassa muiden Euroopan maiden lainsäädännön kanssa	yhtenäisempi muiden Euroopan maiden lainsäädännön kanssa
Suomi näyttäytyy houkuttelevana maahanmuuttomaana	vähentää Suomen houkuttelevuutta maahanmuuttomaana
nopeasti kasvanut turvapaikanhakijoiden määrä	maahanmuuton hallittavuus
Suomen talouden kantokyky ei kestä	edistää kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden riippumattomuutta toimeentulotuista
turvapaikanhakijoiden huono kotoutuminen	helpottaa/edistää kotoutumista Suomeen
EU:n perheenyhdistämisdirektiivin (2003/86/EY) edellytyksiä ei hyödynnetä kokonaan (kuten toimeentuloedellytystä kaikilta osin)	saada muutos aikaan mahdollisimman nopeasti ja vähin hallinnollisin toimin

Taulukossa 4 esittelen, millaisia perusteluja hallituksen esityksessä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 43/2016) on esitetty. Taulukkoon 4 olen sijoittanut hallituksen esityksen olennaisimpia perusteluja siitä, miksi lakia on esitetty muutettavaksi. Siitä ilmenee, mitkä ovat olleet hallituksen näkökulmasta vanhan perheenyhdistämistä koskevan ulkomaalaislain ongelmia ja puutteita ja toisaalta, mitkä ovat tavoitteet joihin lain uudistamisella pyritään. Yhtenä olennaisena vanhan ulkomaalaislain ongelmana pidettiin sitä, ettei laki ollut linjassa muiden Euroopan maiden kanssa. Uudistuksen tavoitteena esitettiin, että laista tulisi yhtenäisempi muiden Euroopan maiden sekä myös muiden Pohjoismaiden

perheenyhdistämistä koskevien lakien kanssa. Liittyen lakien eroavaisuuksiin maiden välillä, Suomen aiemman ulkomaalaislain ongelmaksi nähtiin se, että Suomi näyttäytyy houkuttelevana maahanmuuttomaana, kun laki on sallivampi kuin muissa maissa. Lakiuudistuksen eräänä tavoitteena olikin hallituksen esityksen mukaan vähentää Suomen houkuttelevuutta maahanmuuttomaana. Lisäksi lakiuudistuksen tavoitteeksi asetettiin maahanmuuton hallittavuus eli se, että pystyttäisiin hallitsemaan nopeasti kasvaneita maahanmuuttajamääriä. Hallituksen esityksessä mainittiin myös Suomen talouden kantokyky, jonka ennustettiin petteävän, jos Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrä lisääntyisi perheenyhdistämisen myötä. Uudistuksen eräänä olennaisena tavoitteena olivatkin säästöt, joita uskottiin tulevan, kun kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden riippumattomuutta toimeentulotuista edistettäisiin.

Huono kotoutuminen mainittiin myös yhtenä vanhan perheenyhdistämistä koskevan ulkomaalaislain ongelmana, kuten taulukosta 4 havaitaan. Uudistuksen tavoitteena oli kotoutumisen edistäminen, johon uskottiin vaikuttavan myönteisesti uuteen lakiin ehdotetut toimeentulorajat, joiden taas uskottiin patistavan maahanmuuttajat töihin ja siten helpottavan heidän kotoutumistaan. Lisäksi hallituksen esitykseen on kirjattu, että yhtenä ongelmana vanhassa laissa oli, että EU:n perheenyhdistämisdirektiivin edellytyksiä, kuten toimeentuloedellytystä kaikilta osin, ei siinä ole hyödynnetty kokonaan. Taulukosta 4 ilmenee lisäksi se, että lakiuudistuksen eräänä tavoitteena oli saada muutos aikaan mahdollisimman nopeasti ja vähin hallinnollisin toimin.

5.1 Sisällönanalyysi kehyksistä

Tässä luvussa tarkastelen kehyksiä, joita julkisesta ja poliittisesta keskustelusta perheenyhdistämisen lainsäädännön muuttamisesta nousee esiin. Analyysin lähtökohtana toimii kehysanalyysin idea, jonka pohjalta jaottelen aineiston kehyksiksi, jotka ilmentävät aiheen kannalta olennaisimman.

Teemojen perusteella muodostin siis yhteensä viisi kehystä, jotka ovat: kansainväliset sopimukset kehys, ihmisoikeuksien kehys, hallinnankehys, talouskehys ja kriittisyyskehys (ks. Liite 2). Analysoin kehysten sisältöä tarkemmin kehys kerrallaan ja esittelen, miten kehys

ilmenee aineistossa sekä, miten eri kehykset eroavat toisistaan sisällöllisesti. Tässä luvussa käytetyt esimerkit poliittisesta ja julkisesta keskustelusta on valittu sen mukaan, miten hyvin ne havainnollistavat kehyksen sisältöä. Aineistosta erittelemäni viisi kehystä eivät ole perheenyhdistämistä koskevasta lainsäädäntöuudistuksesta käydyn keskustelun ainoat kehykset. Jaottelun kehyksiin olisi voinut tehdä myös toisella tapaa. Löytämäni kehykset perustuvat tässä tutkimuksessa käyttämäni aineistoon ja ovat omia valintojani tutkijana aineiston käsittelystä. Lisäksi yksittäisen artikkelin tai puheenvuoron ei odoteta analyysissä asettuvan vain yhden kehyksen sisään, vaan kehykset esiintyvät monessa tapauksessa samojen artikkelien tai puheenvuorojen sisällä eri painoituksin (Simola 2008, 39).

5.1.1. Kansainväliset sopimukset kehys

Yksi perheenyhdistämislainsäädännön puheenvuoroissa esiintyvä kehys on *kansainväliset sopimukset*. Aineistossa merkittävään rooliin nousee keskustelu kansainvälisistä sopimuksista, jotka sitovat Suomea ja rajoittavat perheenyhdistämistä koskevan ulkomaalaislakiin ehdotettujen muutosten tekoa. Kuten taulukossa 4 tuli esille, kansainväliset sopimukset kehyksessä perheenyhdistämisen ehtoja koskevaa ulkomaalaislakia käsitellään osana yhteisiä kansainvälisiä sopimuksia. Ehkä tärkein näistä sopimuksista on perheenyhdistämistä säätelevä EU-direktiivi (2003/86/EY), jota myös Suomen perheenyhdistämislainsäädännön tulee seurata.

Olemassa olevan ulkomaalaislain yhtenä ongelmana nähtiin hallituksen esityksen (HE 43/2016) mukaan se, ettei se ollut tarpeeksi yhdenmukainen muiden Euroopan maiden lakien kanssa. Eräänä ulkomaalaislain uudistuksen tavoitteena olikin, että se vastaisi paremmin muiden Euroopan maiden lainsäädäntöä. Lisäksi liittyen lakien eroavaisuuksiin maiden välillä, Suomen aiemman ulkomaalaislain ongelmana nähtiin se, että Suomi näyttäytyy houkuttelevana maahanmuuttomaana lain ollessa sallivampi kuin muissa maissa. Lakiuudistuksen eräänä tavoitteena onkin hallituksen esityksen (HE 43/2016) mukaan varmistaa, ettei Suomi näyttäyty eriyisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana.

Perheenyhdistämislainsäädännön muutostarvetta perusteltiin poliittisissa puheenvuoroissa ja Helsingin Sanomissa EU:n perheenyhdistämisdirektiivillä, joka sallii nämä muutokset. Suomi on soveltanut tätä direktiiviä vain osittain. Sekä poliittisissa puheenvuoroissa että Helsingin

Sanomissa vedotaan EU:n perheenyhdistämisdirektiiviin. Monessa poliittisessa puheenvuorossa nostettiin esille se, miten lakiesitys tulkitsee EU-direktiiviä liian tiukasti niin, että direktiivin olennaisin tavoite eli perheenyhdistämisen edistäminen unohdetaan.

”Virkamiesvalmistelun pohjana on EU:n perheenyhdistämisdirektiivi, jota Suomi on soveltanut vain osittain. Se sallii, että Suomi voisi laittaa muille kuin pakolaisaseman saaneille tiukemmat perheenyhdistämisvaatimukset.” (HS kotimaa 16.11.2015)

”Ministeri perusteli tätä esitystä sillä, että tämä on direktiivin mukainen. Tämän direktiivin tavoite on perheenyhdistämisen edistäminen. Sitä tämä hallituksen esitys ei kyllä tee. Se vaikeuttaa ja tiukentaa ehtoja, vaikeuttaa perheenyhdistämistä monella tavoin. Tässä direktiivissä sanotaan myös, että jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa käyttää tätä liikkumavaraa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitteita.” (PTK 12.4.2016)

Poliittisessa ja julkisessa keskustelussa nostetaan esille se, että kiristyksiä perheenyhdistämislainsäädäntöön tehdään vain pieneltä osin, vaikka Suomi olisi voinut ottaa käyttöönsä myös muita edellytyksiä, joita perheenyhdistämistä koskeva EU-direktiivi (2003/86/EY) sallii. Helsingin Sanomissa direktiivin muista perheenyhdistämisen edellytyksistä raportoidaan neutraaliin sävyyn, eikä keskusteluissa niinkään oteta kantaa siihen, olisiko muita perheenyhdistämisen ehtoja pitänyt ottaa käyttöön. Helsingin Sanomissa siis ennemminkin raportoidaan, että lakiehdotuksessa on päädytty siihen, ettei enempää perheenyhdistämisen edellytyksiä otetaan Suomessa käyttöön ainakaan vielä. Sen sijaan poliittisissa puheenvuoroissa muut edellytykset on nostettu esille useammin ja keskustelussa korostuu etenkin se, että ehdotettu perheenyhdistämisen ehto on vain yksi EU-direktiivin sallimista edellytyksistä, joita tulee jatkossa asettaa lisää.

”Rajat kiristyksille asettaa EU:n perheenyhdistämisdirektiivi. Kaikkia sen keinoja Suomi ei kuitenkaan ota vielä käyttöön. Esimerkiksi siihen, miten nopeasti Suomen kansalaisuuden voi saada, ei puututa.” (HS pääkirjoitus 16.2.2016)

”Mutta jatkoneuvotteluissa, kun tämä työryhmä asetetaan, täytyy kyllä lakiin saada mahdollisimman usea niistä velvoitteista, jotka tämä EU-direktiivi sallii, ja käyttää sitä liikkumavaraa, mikä meillä on.” (PTK 12.4.2016)

Lisäksi kansainväliset sopimukset kehyksessä perheenyhdistämislainsäädännön kiristämisen yhteydessä vertailu muiden maiden lainsäädäntöön ja käytänteisiin on yleistä sekä poliittisessa että julkisessa keskustelussa. Poliittisessa keskustelussa painotetaan, että

Suomen perheenyhdistämislainsäädännön poikkeavuus muiden maiden lainsäädännöstä on ongelma. Poliittisissa puheenvuoroissa esitetään myös, että Suomen tulisi menetellä samoin, kun muut Pohjoismaat ja Euroopan maat eli kiristää perheenyhdistämiskäytäntöjä. Toisaalta poliittisissa puheenvuoroissa nostetaan esiin, että Suomen perheenyhdistämiskäytännöt tulisivat olemaan joltain osin tiukemmat kuin muissa Euroopan maissa. Myös Helsingin Sanomissa perheenyhdistämiskäytäntöjä verrataan muiden maiden käytänteisiin.

”Tässähän ei suinkaan ole kysymys yhdenmukaistamisesta, vaan edelleen eurooppalaiset perheenyhdistämiskäytännöt eroavat toisistaan merkittävästi. Myös sekä Suomen vanha että nyt tässä esitetty malli eroavat kaikista muista Euroopassa käytössä olevista malleista.” (PTK 12.4.2016)

”Perheenyhdistämiskäytännöissä on toistaiseksi ollut suuria maakohtaisia eroja. Siinä missä Suomella on ollut hakemuksiin tiukka linja, Ruotsi on tähän asti suhtautunut asiaan joustavasti, eikä se ole käytännössä esimerkiksi edellyttänyt hakijoilta turvattua toimeentuloa.” (HS ulkomaat 7.6.2016)

Poliittisessa ja julkisessa keskustelussa nostetaan esiin tarve Euroopan yhtenäisille ratkaisuille maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa. Koska tällaisia Euroopan maiden yhtenäisiä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskevia säännöksiä tai käytänteitä ei ole kuitenkaan vielä kyetty löytämään esitetään, että Suomen tulee tehdä omia tiukennuksiaan EU-direktiivin (2003/86/EY) mukaisesti.

” - - niin kauan kuin tilanne ei meillä Euroopassa kollektiivisesti ole hallinnassa, niin kauan kuin me emme löydä tähän yhtenäisiä ratkaisuja, niin kauan kuin meillä ei ole yhtenäisempiä käytäntöjä eri puolilla Eurooppaa, niin kauan tilanne on tällainen, että jokainen maa vuorollaan tulee omaa lainsäädäntöään kiristämään.” (PTK 12.4.2016)

”Riittävän yhtenäisen EU-lainsäädännön puuttuessa olemme Suomessakin joutuneet tekemään oman lakiesityksemme ulkomaalaislain muutoksesta, jossa muun muassa perheenyhdistämisen ehdot kiristyvät.” (HS kotimaa 5.6.2016)

Etenkin poliittisessa keskustelussa pelätään Suomen näyttäytyvän turvapaikanhakijoille vetovoimaisena maana, jos perheenyhdistämisen ehtoja ei kiristetä. Poliittisessa keskustelussa esiintyykin paljon puheenvuoroja, joissa esitetään, että perheenyhdistämisen ehtoja on tiukennettava, jotta Suomi ei olisi niin houkutteleva tai vetovoimainen maahanmuuton kohdema.

”Jos mitään ei tehdä, niin kuin täällä oppositio vaatii, niin on tietysti aivan selvä asia, että Suomen vetovoimaisuus muihin maihin verrattuna kasvaa, kun muut menettelevät näin kiristämällä.” (PTK 12.4.2016)

”Tämähän tarkoittaisi sitä, että kun muut maat kuin Suomi kuitenkin toimivat näin eli kiristävät perheenyhdistämisen ehtoja ja muita turvapaikkapolitiikkaansa liittyviä ehtoja, niin Suomi jäisi selvästi houkuttelevammaksi turvapaikanhakijoiden kannalta kuin muut Pohjoismaat, jotka kaikki ovat tiukentaneet ehtojaan, tai muut Euroopan maat.” (PTK 21.6.2016)

5.1.2 Ihmisoikeuksien kehys

Ihmisoikeuksien kehyksessä ulkomaalaislakiin ehdotettuja muutoksia käsitellään osana ihmisoikeuksia, joilla tarkoitetaan jokaisella ihmiselle kuuluvia perustavanlaatuisia oikeuksia kansalaisuuteen, vapauteen, turvallisuuteen, inhimilliseen työhön sekä oikeuden toteutumiseen. Kansallisvaltio kuitenkin haluaa rajata pääsyn kansalaisuuteen eli sen, kuka pääsee osalliseksi kaikesta kansalaisille kuuluvasta yhteisestä hyvästä. Esimerkiksi tasa-arvo, koulutus ja terveydenhoito halutaan Suomessa taata vain niille, jotka päästetään sisälle suomalaiseen kansallisuuteen tai EU-kansalaisuuteen. (Horsti 2005, 287.)

Sekä julkisuudessa että politiikassa esitetään useasti huoli siitä, että erityisesti lasten oikeudet vaarantuvat, jos perheenyhdistämislainsäädäntöä tiukennettaisiin hallituksen esityksen (HE 43/2016) mukaisesti. Poliittisissa puheenvuoroissa ja Helsingin Sanomien artikkeleissa lasten oikeuksiin vedotaan argumenteissa, joissa lakiehdotuksen muutosta vastustetaan.

”Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan lapsen oikeuksia sekä oikeutta perhe-elämään tulisi kunnioittaa. Suomessa ne ovat kuolleita pykäliä kolmansien maiden kansalaisten kohdalla.” (HS mielipide 20.2.2016)

” - - onko kyse niin laajasta ongelmasta, että kannattaa evätä lasten oikeudet perhe-elämään? Lastenoikeusjärjestö Unicef kirjoittaa lausunnossaan: ”Tämä esitys kertoo siitä, että ulkomaalaiset lapset nähdään ensisijaisesti ulkomaalaisina eikä lapsina, mikä on jo itsessään Suomea velvoittavan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen vastaista.” (PTK 12.4.2016)

Etenkin tulorajan ylettämistä alaikäisiin pidetään poliittisessa ja julkisessa keskustelussa kohtuuttomana. Sen nähdään olevan lapsen edun vastaista, sillä lasten ei uskota mitenkään

pystyvän pääsevän vaadittaviin tuloihin, jotta he saisivat perheensä Suomeen. Julkisessa ja poliittisessa keskustelussa vedotaan siihen, että lapsella on oikeus olla perheensä kanssa.

”Hätkähdyttää on sekin, että uudet vaatimukset toimeentulosta koskevat pääsääntöisesti myös Suomeen yksin tulleita alaikäisiä lapsia. Jos vaaditut tulot ovat aikuisellekin suuria, lasten oikeuksien kannalta ne ovat kohtuuttomia.” (HS pääkirjoitus 7.6.2016)

” - - jos todella välitettäisiin lapsen edusta, jokaisella lapsella olisi aina lähtökohtainen oikeus vanhempiinsa. Sen sijaan nyt vaaditaan yksin sotaa paenneelta lapselta monen tuhannen euron kuukausituloja, jotta hänellä olisi oikeus molempiin vanhempiinsa ja sisaruksiinsa.” (PTK 16.6.2016)

Ihmisoikeuksien kehyksessä politiikassa ja julkisuudessa käydään myös keskustelua perheenyhdistämislainsäädäntöön liittyvästä poikkeamismahdollisuudesta sekä siitä, että päätökset siitä kuka saa perheensä Suomeen ja kuka ei, tehdään aina yksilöllisin perustein.

”- - päätökset tehdään joka kerta yksilöllisin perustein. Alaikäisten kohdalla kielteisen päätöksen syynä on hänen mukaansa usein se, että perhe-elämää ei ole ollut tai perheside on katkennut.” (HS kotimaa 11.6.2016)

”Ei se auta, että epäinhimillisistä linjauksista voidaan poiketa. Niitä ei pidä tehdä. Ja me tiedämme hyvin, että nämä poikkeukset ovat äärimmäisen harvinaisia.” (PTK 16.6.2016)

Lisäksi keskustelu jokaisen ihmisen oikeudesta perheeseen nousee ihmisoikeuksien kehyksessä vahvasti esille. Poliitiikassa ja julkisuudessa esiintyy argumentteja siitä, että lakimuutoksen myötä oikeus perheeseen ei enää toteutuisi. Lisäksi ollaan huolissaan siitä, että lakimuutoksen myötä eriarvoisuus siinä kenellä on oikeus perheeseen ja kenellä ei kasvaisi.

”Oikeus perhe-elämään on ihmisoikeus, jota suunniteltu lainmuutos räikeästi rikkoisi. - - Jos haluamme säilyttää Suomen turvallisena ja hyvänä maana elää, täytyy meidän antaa kaikille tasa-arvoiset mahdollisuudet perhe-elämään.” (HS mielipide 1.5.2016)

”Käytännössä tämä lakimuutos tarkoittaa, että hallitus haluaa estää pakolaisten ja turvapaikan saaneiden oikeuden perhe-elämään kokonaan.” (PTK 16.6.2016)

Ihmisoikeuksien kehyksessä esiin nousevat myös naisten oikeudet. Poliittisessa keskustelussa naisten asema otetaan esille hieman enemmän kuin julkisessa keskustelussa. Poliittisessa

keskustelussa perheenyhdistämisen ehtojen kiristämisen pelätään heikentävän jo valmiiksi heikossa asemassa olevien naisten oikeuksia. Julkisessa keskustelussa taas nousee esiin pelko siitä, että etenkin naiset saisivat jatkossa harvemmin oleskelulupia, jos perheenyhdistämislainsäädäntöä kiristetään.

”Perheenyhdistäminen on keskeinen, laillinen ja turvallinen reitti usein haavoittuvassa asemassa olevien perheenjäsenten, kuten naisten ja lasten, pääsystä kansainvälisen suojelun piiriin ja perheensä luo.” (PTK 12.4.2016)

”Hallituksen esitykset perheenyhdistämisen uusista ehdoista aika- ja tulo-rajoineen ovat syrjiviä - - - myös sukupuolen perusteella, sillä tosiasiallisesti oleskelulupa jäisi saamatta useimmiten naisilta.” (HS pääkirjoitus 7.6.2016)

5.1.3 Kriittisyyskehys

Kriittisyyskehyksessä keskustelua hallitsee kriittisyys niin perheenyhdistämistä koskevaa ulkomaalaislain uudistusta kohtaan, kuin perheenyhdistämisen ehtojen tiukentamiseen yhdistettyjä ongelmia kohtaan. Perheenyhdistämistä koskevasta lakiesityksestä käytyä keskustelua voidaan tulkita kokonaan kriittisenä keskusteluna, jossa on lakimuutosta kannattavia ja vastustavia argumentteja. Olen kuitenkin erottanut tämän kehyksen puheenvuorot muihin kehyksiin kuuluvista puheenvuoroista siten, että kriittisyyskehykseen kuuluvat puheenvuorot, joissa kyseenalaistetaan mahdollisia vaikutuksia, joita perheenyhdistämislainsäädännön muutos voi aiheuttaa. Näitä ovat eriarvoisuus turvapaikanhakuprosessissa ja perheenyhdistämisessä, ”ankkurilapsi-ilmiö”, syy maahanmuutolle tai Suomeen tulolle, vaihtoehtoiset tavat auttaa hädänalaisia ihmisiä sekä ihmissalakuljetus.

Kriittisyyskehyksessä politiikassa sekä Helsingin Sanomissa on käyty keskustelua eriarvoisuudesta turvapaikanhakuprosessissa ja perheenyhdistämisessä. Molemmissa esiin tuodaan tulo-rajoihin liittyvä eriarvoisuus, jonka aiheuttaa sen, ettei kaikista töistä saa Suomessa riittävää palkkaa, jotta kaikilla olisi mahdollisuus tuoda perheensä Suomeen. Perheenyhdistämiskäytänteisiin liittyvää eriarvoisuutta on kritisoitu erityisesti julkisuudessa, jossa nostetaan esille ainakin kolmen kuukauden aikaraja perheenyhdistämiseen sekä se, että naiset jäävät miehiä useammin ilman oleskelulupaa.

” - hallitus on tehnyt tilannearvion, että meillä ei olisi varaa taata kaikille oikeutta perheeseen, ja kun sitten karsintaa lähdetään tekemään, keneltä se oikeus pudotetaan pois, se tehdään tuloperustaisesti: pudotetaan se pois niiltä köyhimmiltä.” (PTK 12.4.2016)

”Hallituksen esitykset perheenyhdistämisen uusista ehdoista aika- ja tulorajoihin ovat syrjiviä – vain hyvin toimeentulevilla olisi oikeus perhe-elämään. Lakiesitys on syrjivä myös sukupuolen perusteella, sillä tosiasiallisesti oleskelulupa jäisi saamatta useimmiten naisilta.” (HS pääkirjoitus 7.6.2016)

Poliittisissa ja julkisissa keskusteluissa kritiikkiä aiheuttaa perheenyhdistämisen prosessiin yhdistetty ongelma, niin sanottu ankkurilapsi-ilmiö, joka tarkoittaa sitä, että vanhemmat lähettävät lapsensa edellä, koska toivovat tämän saavan turvapaikan helpommin. Poliittisissa puheenvuoroissa mainitaan ankkurilapset huomattavasti useammin kuin Helsingin Sanomien artikkeleissa. Poliitikassa kiistellään siitä, esiintyykö ankkurilapsi-ilmiötä perheenyhdistämisen yhteydessä. Osa poliitikoista ennustaa ankkurilasten määrän kasvavan, jos perheenyhdistämisen ehtoja ei kiristetä, kun taas osa ei usko, että ankkurilapsi-ilmiötä on olemassa tai että se on harvinaista. Sen sijaan julkisessa keskustelussa todetaan, että ankkurilapset ovat nykyään harvinaisia, mutta muuten ankkurilapsista ei ole julkisessa keskustelussa mainintoja.

” - - ankkurilapset ovat nykyisin harvinaisia. Termillä tarkoitetaan lapsia, joiden vanhemmat lähettävät lapsen yksin turvapaikanhakijaksi, jotta saisivat oleskeluluvat koko perheelle.” (HS kotimaa 11.6.2016)

”Kun katsoo niitä lukuja, mistä täällä on tänään puhuttu, niin ankkurilapsikeskustelu on legenda. Semmoista ei ole olemassa.” (PTK 16.6.2016)

”Eli tämä niin sanottu ankkurilapsi-ilmiö valitettavasti on ollut totta, ja on toimittu näin, että kun tiedetään, että lapsi helpommin turvapaikan saa, niin sitten hänet lähetetään ensin. Tällaista väylää ei Suomi eikä mikään järkevä, vastuullinen maa ja lapsien oikeuksia kunnioittava maa voi antaa syntyä.” (PTK 16.6.2016)

Kriittisyyskehyksessä esiintyy myös keskustelua toisesta perheenyhdistämisen prosessiin liittyvästä ongelmasta eli ihmissalakuljetuksesta. Aiheesta käytyä keskustelua sävyttää kriittisyys sitä kohtaan, lisääkö vai vähentääkö lakiesitykseen kirjattujen perheenyhdistämistä koskevien ehtojen tiukentaminen ihmissalakuljetusta. Ihmissalakuljetuksesta on keskusteltu enemmän politiikassa, kun taas Helsingin Sanomissa ihmissalakuljetus mainitaan vain

muutamassa artikkelissa. Poliittisessa keskustelussa ihmissalakuljetuksen yhteydessä mainitaan naiset ja lapset, joiden uskotaan joutuvan turvautumaan ihmissalakuljetukseen, jos laillisen maahanmuuton väyliä, kuten perheenyhdistämistä vaikeutetaan.

” - - mitä enemmän on vaarallisia reittejä, mitä vaikeampaa on laillisia keinoja käyttäen saapua Suomeen, sitä parempi bisnes on ihmissalakuljettajilla muun muassa. Jos tahdotte auttaa naisia ja lapsia, hyvä hallitus, edistäkää tehokasta perheenyhdistämistä sekä estäkää nämä laittomat ja vaaralliset kulkureitit mahdollistamalla niitä laillisia reittejä Suomeen ja Eurooppaan, muun muassa tehokkaan perheenyhdistämisen kautta.” (PTK 12.4.2016)

Kriittisyyskehysten sisällä esiintyy myös keskustelua maahanmuuton syystä. Työperäistä maahanmuuttoa tuetaan yleisesti, kun taas ”elintasopakolaisiksi” nimettyjä ihmisiä ei haluta Suomeen. Medialla on keskeinen rooli sen määrittelemisessä, ketkä ovat hyviä maahanmuuttajia ja ketkä taas eivät ole (Horsti 2005, 52). Julkisuudessa esiintyykin näkemyksiä, siitä että työperäistä maahanmuuttoa ei tulisi vaikeuttaa kiristämällä perheenyhdistämisen edellytyksiä. Kuitenkin vielä enemmän keskustelua maahanmuuton syistä on käyty politiikassa, jossa kyseenalaistetaan turvapaikanhakijoiden maahantulon syy ja esitetään, että monet hakevat parempaa elintasoja sen sijaan että pakenisivat esimerkiksi vainoa.

”Olisi myös erikoista, että samalla kun haluamme maahanmuuttajia töihin rakentamaan maatamme ja paikkaamaan eläköityvää työvoimaamme, vaikeuttaisimme työperäistä maahanmuuttoa näin järjettömällä tavoilla.” (HS mielipide 18.2.2016)

” - - kuinka paljon niitä tulijoita tänne voi tulla ja millä perusteella. Nyt on käynyt hyvin selväksi se, että ne tulijat eivät välttämättä olekaan niitä sotaa pakenevia ja niitä vainottuja henkilöitä, vaan parempaa elintasoja etsiviä, niin sanottuja elintasoliikkujia, elintasoja hakevia henkilöitä.” (PTK 16.6.2016)

Sen lisäksi, että kriittisyyskehyksessä turvapaikanhakijoiden syitä maahanmuutolle kyseenalaistetaan, nimitetään heitä politiikassa ”turvapaikkaturisteiksi”. Nimeäminen taas vaikuttaa siihen, millainen mielikuva ihmisille tulee turvapaikanhakijoista. Samalla tehdään jako ”oikeiden” pakolaisten ja ”perusteettomien” turvapaikanhakijoiden välillä. Perusteettomia turvapaikanhakijoita pidetään systeemiä väärinkäyttävinä ja sen tukkivina, kun taas ”oikeat” pakolaiset kärsivät tästä. (Horsti 2005, 286.)

”- - itselläni ainakin iskee vielä korvaan - - termi "turvapaikkaturismi" ja niin edelleen. Ei tässä ole kyse turismista. Turismi on aivan toisenlaista matkustamista. Tässä on inhimillinen tragedia taustalla, sodat ja maailmanpolitiikka.” (PTK 12.4.2016)

”Turvapaikanhakijat pakenevat kuitenkin sotaa ja vainoa. Tuskin kukaan lähtisi vaaralliselle ja kalliille matkalle sekä jättäisi perhettään ilman pakottavaa syytä. Onko hallitus unohtanut, millaista on olla sodassa? - - On väistämätöntä, että joku yrittää käyttää tilannetta hyväkseen, mutta viimeistään turvapaikkapuhuttelussa pätevät viranomaisemme osaavat erottaa aidosti hädänalaiset parempaa elintasoja hakevista. Näin on toimittu jo muutaman vuosikymmenen ajan.” (HS mielipide 27.6.2016)

Kriittisyyskehyksessä esiintyy myös keskustelua siitä, onko perheenyhdistäminen paras tapa auttaa hädänalaisia. Sekä poliittisessa että julkisessa keskustelussa ehdotetaan vaihtoehtoisia tapoja auttaa hädänalaisia kuten se, että kiintiöpakolaisia vastaanotettaisiin jatkossa enemmän. Vaihtoehtoisista tavoista auttaa hädänalaisia keskustellaan enemmän politiikassa kuin julkisuudessa. Poliitikassa myös kritisoidaan sitä, että toisaalta kehitysyhteistyöstä on myös leikattu, joten apua eivät saa edes kaikkein hädänalaisimmat.

”- - pitäisi auttaa paikan päällä ja pitäisi auttaa niitä kaikkein hädänalaisimpia ja suunnata apu heille ja sen takia pitää tätä houkuttelevuutta heikentää, jotta tänne ei tulla. No, kuitenkin päätökset, mitä on tehty: On leikattu kehitysyhteistyöstä eli juuri siitä rahasta, joka veisi apua sinne paikan päälle. Ei ole esitetty kiintiöpakolaisten määrän kasvattamista - - se on tänä vuonna pienempi kuin viime vuonna. ” (PTK 16.6.2016)

”Perheenyhdistämisen rajoittaminen ilman riittäviä varoja on oikea askel kohti kestävämpää auttamista. Nykytilannetta selvästi tasa-arvoisempi, kustannustehokkaampi ja kestävämpi vaihtoehto on kiintiöpakolaisten vastaanottaminen ja ihmisten tukeminen paikan päällä.” (HS mielipide 29.6.2016)

5.1.4 Talouskehys

Talouskehyksessä esiintyvälle keskustelulle on tyyppillistä perheenyhdistämistä koskevan ulkomaalaislain taloudellisen puolen korostaminen. Hallituksen esityksessä (HE 43/2016) esitetään, että eräänä vanhan perheenyhdistämistä koskevan ulkomaalaislain ongelmana pidetään sitä, että se rasitti Suomen taloudellista kantokykyä liikaa (ks. taulukko 4). Hallituksen

esityksessä asetetaan tavoitteeksi, etteivät kansainvälistä suojelua saavat henkilöt olisi enää riippuvaisia toimeentulotuista mikä vaikuttaisi positiivisesti Suomen talouteen.

Politiikassa ja julkisuudessa keskusteluun nousevat usein toimeentulorajat, joissa määritellään, miten paljon perheenkokoajan on tienattava, jotta hän voi hakea perheenyhdistämistä. Lakiuudistuksessa perheenkokoajalta vaadittava toimeentuloedellytys mainitaan julkisessa ja poliittisessa keskustelussa eriarvoistavaksi, sillä sitä pidetään liian korkeana monelle perheenyhdistämistä hakevalle. Poliittisessa ja julkisessa keskustelussa esitetään, että uudistuksen myötä vain kaikkein parhaiten tienaaavilla olisi tällöin mahdollisuus saada perheensä Suomeen. Toisaalta poliittisessa keskustelussa toimeentulorajaa myös puolustetaan ja esitetään, että hallituksen esityksen mukaan toimeentulorajoista voidaan kuitenkin poikkeustapauksissa joustaa.

”- - nämä esitetyt tulorajat ja toimeentuloraja johtavat käytännössä siihen, että raha ratkaisee sen, kenellä on oikeus perheeseen, ja se on aivan kestävä periaate silloin, kun kysymys on perheestä.” (PTK 12.4.2016)

”Pakolaisina Suomeen tulleille perheenkokoajille ollaan asettamassa kohtuuttomia tulorajoja. Esimerkiksi puolison ja kaksi lasta Suomeen saadakseen on tienattava nettona 2 600 euroa kuukaudessa. Tämä on summa, johon edes me korkeakoulutettuina suomalaisina emme yllä. - - On täysin epärealistista kuvitella, että kukaan juuri maahan tullut ja vasta suomen kieltä opetteleva tienaisi tällaisia summia perhe-elämän jatkumisen kannalta kohtuullisessa ajassa.” (HS mielipide 1.5.2016)

Julkisuudessa, mutta etenkin politiikassa, tuodaan esille Suomen taloustilanne. Turvapaikanhakijoita pidetään kulueränä yhteiskunnalle etenkin, jos heitä tulee Suomeen nopeasti suuria määriä kuten vuonna 2015. Toisaalta taloudellisia kuluja ennustetaan aiheutuvan myös siitä, että mahdollisuutta saada perhe Suomeen kiristetään, jolloin arvellaan, että kotoutumisesta sekä kolmen kuukauden aikarajasta aiheutuu todennäköisesti kustannuksia.

”Kysymys on yhdenvertaisuudesta sekä sosiaaliturvamenojen säästämisestä, lakiluonnoksessa perustellaan. - -. Kun kotoutumisesta puhutaan, perhe on ensiarvoisen tärkeä. Ihan kummallista ajattelua, että maahanmuuttajat olisivat vain kuluerä.” (HS politiikka 15.2.2016)

”Mitä sitten tulee kustannuksiin, niin meillä on lisäbudjetti käsittelyssä valtiovarainvaliokunnassa, ja sen mukaan tämän vuoden 40 000 turvapaikanhakijan kustannukset ovat miljardi euroa, siis tänä vuonna. Se on

valtava summa. Sillä pystyisimme hoitamaan kymmeniätuhansia, ehkä satojatuhansia, ehkä miljoonia ihmisiä pakolaisleireillä, niitä, jotka ovat kaikkein suurimmassa hädässä. Nyt tämä miljardi menee meillä byrokratian pyörittämiseen.” (PTK 16.6.2016)

Lisäksi politiikassa vertaillaan kumpi lisää kustannuksia enemmän se, että turvapaikanhakijoiden kotoutuminen epäonnistuu vai se, että turvapaikanhakijoita saapuu valtavia määriä. Tällaista vertailua ei esiinny Helsingin Sanomissa mikä osoittaa mahdollisesti sen, että politiikassa herkemmin tartutaan vastapuolen argumentteihin. Poliittisessa keskustelussa perheenyhdistämisen ehtojen tiukentamisesta myönnetään, että kustannuksia syntyy, jos kotoutuminen epäonnistuu, mutta vielä kalliimmaksi tulee, jos turvapaikanhakijoita tulee valtavat määrät Suomeen.

”- - tämä ei ole mikään säästölaki. - - kummat kustannukset ovat suurempia, ne, jotka tässä tulevat mahdollisen byrokratian lisääntymisestä tuloharkinnassa, vai ne kustannukset, jotka tulevat siitä, että kymmenettuhannet Eurooppaan saapuvat turvapaikanhakijat hakeutuvat nimenomaan Suomeen - -.” (PTK 12.4.2016)

”Kotoutumisen epäonnistuminen maksaa, mutta jos täällä on vuosittain turvapaikanhakijoita tuhansittain tai kymmeniätuhansia enemmän kiitos sen, että meillä ei ole sellaista perheenyhdistämisen tilannetta kuin on kaikissa muissa maissa, niin se tulee erittäin paljon kalliimmaksi. - - tähän ei nyt ensisijaisesti ole mikään säästölaki.” (PTK 12.4.2016)

5.1.5 Hallintakehys

Hallintakehyksessä pyritään perheenyhdistämisen ehtoja tiukentamalla hallitsemaan Suomeen suuntautuvaa maahanmuuttoa, etenkin turvapaikanhakijoiden määrää ja heidän kotoutumistaan Suomeen. Turvapaikanhakijoiden kuvataan olevan monella tapaa viranomaisten hallinnassa. Toisaalta poliittisessa ja julkisessa keskustelussa esitetään myös, ettei turvapaikanhakijoiden määrää tulisi hallita siten, että heikennetään perheenyhdistämisen mahdollisuuksia.

Hallintakehysten taustalla on, että turvapaikanhakijoiden määrän äkillinen kasvu vuonna 2015 aiheutti hallituksessa tarvetta hallita Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrää. Huomattavasti kasvanutta turvapaikanhakijoiden määrää esitettiin myös hallituksen

esityksessä (HE 43/2016) ongelmana, johon pyrittiin ainakin osittain vaikuttamaan perheenyhdistämistä koskevan ulkomaalaislain ehtoja kiristämällä.

Julkisuudessa ja politiikassa keskustelua käydään esimerkiksi ”turvapaikanhakijakriisistä” mikä kertoo, että turvapaikanhakijoiden määrää pidetään ongelmana, jota vastaan ei osattu varautua. Poliitikassa esitetään, että turvapaikanhakijoiden määrä tulee mahdollisesti tulevaisuudessa kasvamaan hallitsemattomasti, joten lainsäädäntömuutoksia, jotka vähentävät turvapaikanhakijoiden tuloa Suomeen on tehtävä mahdollisimman pian.

”Hallitus aikoo kiristää tuntuvasti turvapaikan saaneiden mahdollisuutta saada perhe Suomeen. Tiukemmasta perheenyhdistämislinjasta sovittiin jo viime kevään hallitusneuvotteluissa. Linjan kiristämistä vauhdittaa myös päälle kaatuva turvapaikanhakijoiden määrä.” (HS kotimaa 16.11.2015)

”Tilanne on se, että meillä on todennäköisesti vain hengähdystauko turvapaikkakriisissä. Nyt on toimittava ja kiristettävä niitä lakeja, kun ne hakijamäärät perheenyhdistämiseen ovat vielä vähäisiä. Tulevaisuudessa ne voivat olla suurempia.” (PTK 16.6.2016)

Toisaalta politiikassa vedotaan siihen, että perheenyhdistäminen ei nosta turvapaikanhakijoiden määrää niin paljon, ettei se olisi enää hallittavissa. Lisäksi poliittisissa puheenvuoroissa vedotaan siihen, että vaikka vuonna 2015 turvapaikanhakijoita tuli poikkeuksellisen paljon, pystytään Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrää kuitenkin hallitsemaan.

”Kansainvälistä suojelua saavien perheiden yhdistämissä tehdään vuositasolla noin 600, eli määrä on ollut viime vuosina suhteellisen matala. Määrät kasvanevat viime vuoden turvapaikanhakijamäärän vuoksi, mutta edelleen maahanmuuton koko kuvassa tämä asia ei ole kovin ratkaiseva.” (PTK 12.4.2016)

”Viime vuonna Suomeen tulleiden noin 32 000 turvapaikanhakijan pelästyttämä Suomi sen sijaan uhkaa tehdä surullisista poikkeustapauksista uuden, pysyvän normaalin.” (PTK 12.4.2016)

Lisäksi hallintakehyksessä keskustellaan siitä, että perheenyhdistämisen lakiuudistuksen tekemisellä on kiire johtuen muuttuneesta turvapaikanhakijatilanteesta. Lakiuudistus halutaan toteuttaa mahdollisimman nopealla aikataululla. Poliittisessa ja julkisessa

keskustelussa kritisoidaan sitä, että kiire voi näkyä lainvalmistelussa siten, että lakihanke tehdään ilman, että asiasta vielä tiedetään tarpeeksi.

”- onko lakihanketta valmisteltu kunnolla. Nyt syntyy vaikutelma, ettei kiireessä ole ehditty kunnolla pohtia, millaista muutosta oikein ollaan tekemässä.” (HS pääkirjoitus 16.2.2016)

”Tällaiset kiireessä jätetyt ja valmistellut lakiesitykset ilman, että kunnolla huomioidaan niiden todellisia vaikutuksia maahanmuuttoon, kotoutumiseen tai varsinkaan ihmisten elämään, ovat väärin.” (PTK 16.6.2016)

Hallintakehyksessä keskustellaan myös siitä, miten perheenyhdistämisen ehtojen kiristäminen suhteutuu Suomen maahanmuuttopolitiikkaan. Poliitikkojen puheenvuoroissa esitetään kritiikkiä Suomen maahanmuuttopolitiikkaa kohtaan. Toisaalta politiikassa myös esitetään, että eräänä olennaisena Suomen maahanmuuttopolitiikan tavoitteena on hallittu maahanmuutto. Maahanmuuttopolitiikan avulla pyritään ennen kaikkea hallitsemaan Suomeen suuntautuvaa maahanmuuttoa. Aiemman ulkomaalaislain ongelmana pidetään sitä, ettei siinä ole otettu käyttöön kaikkia EU-direktiivin (2003/86/EY) sallimia edellytyksiä perheenyhdistämiselle (ks. taulukko 4).

”Kun linja on muutoinkin tiukka, on erikoista, että hallitus kiristää entisestäänkin juuri perheenyhdistämistä. Kyse onkin yhä symbolipolitiikasta, vetotekijöiden karsinnasta ja sisäpolitiikasta, sillä toimeentulo vaatimukset eivät koske Suomen ja Pohjoismaiden kansalaisten perheenjäseniä.” (HS pääkirjoitus 7.6.2016)

”- - meillä jokaisella on tässäkin vaikeassa tilanteessa tavoite tehdä Suomessa vastuullista politiikkaa myös näissä maahanmuuttoasioissa, ja se minusta tarkoittaa silloin sitä, että huomioimme, totta kai, kantokykymme, mutta myös sitä, että pystymme kantamaan oman vastuumme tässä kansainvälisessä kriisissä ja hädänalaisten auttamisessa.” (PTK 16.6.2016)

Kuten taulukosta 4 selviää, hallituksen esityksessä esitetään myös huoli turvapaikanhakijoiden huonosta kotoutumisesta yhteiskuntaan. Yhtenä hallituksen esittämänä lakiuudistuksen tavoitteena voidaankin pitää kotoutumisen edistämistä. Kotoutumisen uskotaan helpottuvan sillä, että toimeentulorajoja nostetaan lakiuudistuksen mukaisesti, minkä uskotaan kannustavan työntekoon ja auttavan siten kotoutumisessa. Poliitikassa esitetään, että kotouttamistoimenpiteiden avulla oleskeluluvan saaneet halutaan integroida suomalaiseen yhteiskuntaan. Tärkeimpänä kotoutumisen kannalta pidetään työssäkäyntiä, johon

perheenyhdistämisen ehdoksi asetetun toimeentulorajan uskotaan kannustavan. Toisaalta politiikassa myös painotetaan, ettei perheenyhdistämislainsäädäntöön esitettyjen muutosten ole tarkoituskaan toimia kotoutumistoimenpiteenä.

”Kritiikki tähän kotoutukseen voidaan kyllä nähdä toisinkin. Tämähän ei ole ensinnäkään kotoutustoimenpide, eikä sitä ole sellaisena missään kohtaa markkinoitu. Mutta meidän täytyy huomioida, että nimenomaan työssäkäynti on kaikkein tärkein kotoutumisen kriteeri, ja kyllähän tämä nimenomaan houkuttaa ja kannustaa työssäkäyntiin ja siihen hakeutumiseen.” (PTK 12.4.2016)

”Jotta olisi mitään onnistumisen edellytyksiä kotouttamisessa, on tärkeitä, että Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrä ja myös niiden määrä, jotka voivat Suomeen jäädä, jollain tavoin vastaavat meidän voimavaroja.” (PTK 16.6.2016)

Sitä vastoin joissakin politiikassa ja julkisuudessa käydyissä puheenvuoroissa kotoutumisen on arveltu vaikeutuvan, jos perheenyhdistämisen ehtoja kiristetään, sillä tällöin ihminen, joka ei ole saanut perhettään luokseen, ei ole samalla lailla motivoitunut kotoutumistoimenpiteisiin. Tällöin hallinnan nähdään menevän liian pitkälle, kun mahdollisuuksia perheenyhdistämiseen heikennetään. Kun turvapaikanhakijoiden kotoutuminen epäonnistuu, uskotaan, että myös yhteiskunta kärsii.

” - - kun tässä todetaan hallituksen esityksessä, että tavoitteena on edistää kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden itsensä ja sitä kautta myös perheenjäsenten kotoutumista ja niin edelleen, niin on kyllä tunnustettava, että se, että perhettä ei voida yhdistää, kyllä mielestäni vaikeuttaa sitä kotouttamista.” (PTK 12.4.2016)

”Perheenyhdistäminen on osa kotoutumispolitiikkaa. Oleskeluluvan saaneille alkuvaiheet ovat tärkeitä. Aika pitäisi käyttää muun muassa kielen opiskeluun eikä perheenyhdistämisen byrokratiaan tai perheen puolesta pelkäämiseen.” (HS mielipide 23.4.2016)

Lisäksi hallintakehykseen voidaan katsoa kuuluvan keinot, joilla perheenyhdistämistä halutaan rajoittaa. Etenkin pääsy lähetystöön sekä kolmen kuukauden aikaraja perheenyhdistämispäätöksen saamiselle ovat keinoja, joilla pyritään rajoittamaan sitä, kuinka moni saa perheensä Suomeen. Etenkin politiikassa kritisoidaan kolmen kuukauden aikarajaa, jota pidetään liian lyhyenä aikana hakea perheenyhdistämistä. Sen sijaan julkisessa

keskustelussa ennemminkin raportoidaan näistä ehdoista, jotka liittyvät perheenyhdistämisprosessiin.

” - - tosiasiallisesti hakemusprosessi on niin vaikea ja hidas, että perheenyhdistämispäätös on käytännössä melkein mahdoton saada kolmessa kuukaudessa.” (PTK 12.4.2016)

”Jos uusi laki astuu voimaan, turvapaikanhakijoiden ja kiintiöpakolaisten pitää anoa perheenyhdistämistä kolmen kuukauden sisällä oleskeluvan saamisesta. Muuten heihin sovelletaan tulorajaa, jossa esimerkiksi yksin tulleelta alaikäiseltä edellytettäisiin 2 000 euron tuloja vanhempien saamiseksi maahan.” (HS ulkomaat 7.6.2016)

Politiikassa käydään keskustelua perhekäsityksestä ja määritelmästä. Puheenvuoroissa esiintyy erityisesti ydinperheen määritelmä, johon vedotaan, kun puhutaan siitä, ketkä lasketaan perheenjäseniksi suomalaisessa perheenyhdistämisäädännössä. Politiikassa huomautetaan, että jos perheenyhdistämisäädännössä ei noudateta tiukkaan ydinperheen määritelmää, tulee perheenyhdistämisestä hallitsematonta, kun perheenjäseneksi määritellään huomattavasti laajempi joukko, kuin ydinperheen määritelmässä.

”Tässä ei ole kysymys laajasta suvusta — ei sellaisesta perheestä, että me houkuttelisimme Suomeen nyt tätejä, setiä, enoja — vaan kysymys on ydinperheestä, ydinperheestä, ja se on - - tässä maassa maan tapa.” (PTK 12.4.2016)

”Ja sitten, mitä opposition mielestä on perhe? Onko se se ydinperhe, jossa on sisko, veljen perhe, serkkujen perheet ja niin pois päin? Meillä on tähän asti ollut niin väljiä tulkintoja perheenyhdistämisestä, että jos samaa rataa jatketaan, niin heimo- ja kylätolkulla tulee näitä turisteja tänne lisää.” (PTK 12.4.2016)

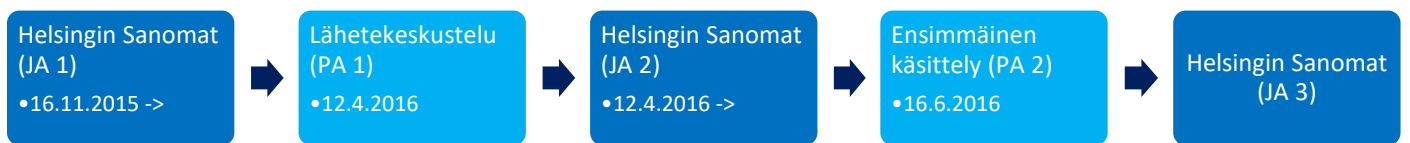
Kaikki kehukset ovat julkisessa ja poliittisessa keskustelussa sisällöltään melko yhteneväisiä, mutta joitakin eroja ilmenee. Kansainvälisten sopimusten kehityksessä keskustelua perheenyhdistämisen tiukentamisesta käydään erityisesti politiikassa. Julkisuudessa esimerkiksi EU-direktiivin perheenyhdistämisen muista edellytyksistä, raportoidaan neutraaliin sävyyn, eikä keskusteluissa niinkään oteta kantaa siihen, pitäisikö muita perheenyhdistämisen ehtoja ottaa käyttöön. Sen sijaan ihmisoikeuksien kehityksessä keskustelu julkisuudessa ja politiikassa on sisällöltään hyvin yhteneväistä. Ihmisoikeuksien

kehyksessä sekä julkisessa että poliittisessa keskustelussa nostetaan esiin lasten ja naisten asema, poikkeamismahdollisuudet ja yksilölliset päätökset perheenyhdistämislainsäädännön toimissa sekä jokaisen ihmisen oikeus perheeseen. Kriittisyyskehyksessä esiintyy keskustelua erityisesti politiikassa, jossa nostetaan esille erityisesti vaikutuksia, joita perheenyhdistämislainsäädännön muutos voi aiheuttaa, kuten eriarvoisuus turvapaikanhakuprosessissa ja perheenyhdistämisessä, ”ankkurilapsi-ilmiö” sekä ihmissalakuljetus. Myös julkisessa keskustelussa nämä aiheet tuodaan esille, mutta niistä ei esitetä yhtä kriittisiä argumentteja kuin poliittisessa keskustelussa. Hallintakehyksessä sen sijaan etenkin poliittisissa puheenvuoroissa esitetään näkemyksiä Suomen maahanmuuttopolitiikasta. Julkisuudessa taas lähinnä raportoidaan, miten maahanmuuttopolitiikassa on toimittu ja tullaan tulevaisuudessa toimimaan. Talouskehyksessä poliittista keskustelua käydään useasti laajemmasta näkökulmasta, jossa väitellään siitä ovatko turvapaikanhakijat kuluera vai eivät. Julkisessa keskustelussa taas ennemminkin raportoidaan toimeentulorajoista sekä muista perheenyhdistämisen tiukentamisen taloudellisista vaikutuksista.

5.2 Määrällinen sisällön erittely

Tässä luvussa analysoin kehysten ajallista kehitystä poliittisella ja julkisella agendalla tarkasteluperiodilla 16.11.2015–31.12.2016. Pyrin vastaamaan kolmanteen tutkimuskysymykseeni: Missä määrin kehysten ilmentyminen on muuttunut tutkimuksen tarkasteluperiodin aikana julkisella ja poliittisella agendalla. Tarkastelen siis, miten kukin kehys on kehittynyt; onko kehys heikentynyt tai voimistunut aiheen siirtyessä poliittiselta agendalta julkiselle agendalle ja toisinpäin.

Kuviossa 1 esitän aikajärjestyksessä tässä luvussa analysoimani aineiston: julkinen keskustelu ennen lähetekeskustelua (JA 1), lähetekeskustelu (PA 1), tätä seuraava julkinen keskustelu (JA 2), ensimmäinen käsittely (PA 2) sekä ensimmäisen käsittelyn aikana ja sen jälkeen käyty julkinen keskustelu (JA 3).



Kuvio 1. Aikajana perheenyhdistämistä koskevasta ulkomaalaislain muuttamisesta poliittisella ja julkisella agendalla. JA=julkinen agenda, PA=poliittinen agenda

Aloitin kehysten ajallisen kehityksen tarkastelun julkisella agendalla käydyistä keskusteluista koskien perheenyhdistämisehtojen tiukentamista ulkomaalaislaissa. Kuten kuviosta 1 nähdään, keskustelu julkisella agendalla alkoi vuoden 2015 lopulla. Tämän jälkeen tarkastelen poliittisen agendan lähetekeskustelua, jolloin hallituksen esitystä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 43/2016) käsiteltiin ensimmäisen kerran eduskunnassa. Seuraavaksi tarkastelen, miten lähetekeskustelun jälkeen käytyä keskustelua kehystettiin julkisella agendalla, Helsingin Sanomien artikkeleissa. Sitten tarkastelen kehystämistä ja sen muutoksia jälleen poliittisella agendalla eli lakiehdotuksen ensimmäisen käsittelyn puheenvuoroja. Lisäksi tarkastelen kehysten kehitystä julkisella agendalla ensimmäisen käsittelyn aikana sekä sen jälkeen (kuvio 1).

Taulukko 5. Kehysten esiintymismäärät julkisella ja poliittisella agendalla tarkasteluajanjakson (16.11.2015–31.12.2016) aikana.

Kehykset	Helsingin Sanomat 16.11.2015 → (JA 1)	Lähetekeskustelu 12.4.2016 (PA 1)	Helsingin Sanomat 12.4.2016 → (JA 2)	Ensimmäinen käsittely 16.6.2016 (PA 2)	Helsingin Sanomat (JA 3)
	N (%)				
Kansainväliset sopimukset	5 (9,6 %)	33 (17,5 %)	0 (0,0 %)	19 (10,3 %)	11 (13,8 %)
Ihmisoikeudet	11 (21,2 %)	35 (18,5 %)	3 (21,4 %)	34 (18,4 %)	19 (23,8 %)
Kriittisyys	10 (19,2 %)	28 (14,8 %)	3 (21,4 %)	36 (19,5 %)	11 (13,8 %)
Talous	14 (26,9 %)	46 (24,3 %)	3 (21,4 %)	52 (28,1 %)	19 (23,8 %)
Hallinta	12 (23,1 %)	47 (24,9 %)	5 (35,7 %)	44 (23,8 %)	20 (25,0 %)
Yhteensä	52 (100 %)	189 (100%)	14 (100 %)	185 (100 %)	80 (100 %)

Taulukossa 5 esitetään kehysten esiintymismäärät julkisella ja poliittisella agendalla tarkasteluajanjakson 16.11.2015–31.12.2016 aikana. Kuten taulukosta 5 nähdään kehysten esiintyvyydessä julkisella ja poliittisella agendalla on tapahtunut muutoksia tarkastelemallani ajanjaksolla. Pääosin kehukset ovat esiintyneet melko tasaisesti tarkasteluajankohdan aikana. Kaikki kehukset ovat kuitenkin heikentyneet tai voimistuneet jossain kohtaa ajanjakson aikana aiheen siirtyessä julkiselta agendalta poliittiselle tai toisinpäin.

Kansainväliset sopimukset kehysten ajallisen kehittymisen tarkastelussa voidaan havaita, aiheen siirtyessä julkiselta agendalta (JA 1) poliittiselle agendalle (PA 1), on kansainväliset sopimukset kehys voimistunut huomattavasti. Mielenkiintoista on, että kansainväliset sopimukset kehys ei kuitenkaan esiinny lainkaan julkisella agendalla (JA 2) lähetekeskustelun jälkeen, vaikka se on ollut esillä vielä poliittisella agendalla (PA 1) tätä ennen. Kehys on kuitenkin voimistunut ja se on noussut uudelleen poliittisella agendalla (PA 2) ja esiintynyt tämän jälkeen vielä julkisella agendalla (JA 3).

Sen sijaan ihmisoikeuksien kehys on esiintynyt ajanjakson aikana suhteellisen tasaisesti julkisella ja poliittisella agendalla. Julkisella agendalla (JA 1, JA 2, JA 3) on ollut ajanjakson aikana hieman poliittista agendaa (PA 1, PA 2) yleisempää kehystä aiheutta ihmisoikeuksien kehyksellä. Myös kriittisyyskehys on esiintynyt ajanjakson aikana melko tasaisesti. Kriittisyyskehys on esiintynyt ensimmäisen kerran julkisella agendalla (JA 1), minkä jälkeen se on hieman heikentynyt poliittiselle agendalle (PA 1) siirtyessä. Julkisella agendalla (JA 2) on kriittisyyskehys kuitenkin taas voimistunut ja pysynyt lähes yhtä yleisenä kehystämistapana myös lakiesityksen ensimmäisessä käsittelyssä poliittisella agendalla (PA 2). Ensimmäisen käsittelyn jälkeen kehystämistapa on kuitenkin taas hieman heikentynyt sen siirryttyä julkiselle agendalle (JA 3).

Myös talouskehys on esiintynyt ajanjakson aikana tasaisesti julkisella ja poliittisella agendalla. Talouskehys on voimistunut jonkin verran, kun se on siirtynyt julkiselta agendalta (JA 2) poliittiselle agendalle (PA 2) ja tämän jälkeen taas hieman heikentynyt julkisella agendalla (JA 3).

Hallintakehys on esiintynyt melko tasaisesti julkisella ja poliittisella agendalla. Ainoastaan lähetekeskustelun jälkeen poliittiselta agendalta (PA 1) julkisella agendalle (JA 2) siirtyessä hallintakehys on voimistunut.

6. Johtopäätökset

Maahanmuuttokeskustelua käydään Suomessa rinnakkain sekä lomittain julkisuudessa ja politiikassa. Tässä tutkimuksessa keskityin tarkastelemaan julkista ja poliittista keskustelua vuoden 2016 perheenyhdistämistä koskevasta ulkomaalaislaista.

Tarkastelin, millaisia kehyksiä julkisella ja poliittisella agendalla esiintyvät teemat perheenyhdistämistä koskevasta ulkomaalaislaista muodostivat. Aineistosta nousseiden teemojen perusteella muodostui yhteensä viisi kehystä, joiden sisällä keskustelua käytiin julkisuudessa ja politiikassa (liite 2). Nämä kehykset olivat kansainväliset sopimukset kehys, ihmisoikeuksien kehys, hallintakehys, talouskehys sekä kriittisyyskehys. Luvussa 5.1 analysoin näiden kehysten sisältöä sekä vertailin, millä tavoin eri kehykset eroavat toisistaan. Tarkastelin, onko Helsingin Sanomien ja poliittisten puheenvuorojen välillä jotain sisällöllistä eroa vai ovatko ne täysin samat sisällöltään. Lisäksi selvitin, nouseeko joku kehykseen liittyvä teema esiin enemmän poliittisessa vai julkisessa keskustelussa.

Tarkastelin myös sitä, miten kehysten ilmentyminen on muuttunut tarkasteluperiodin aikana julkisella ja poliittisella agendalla (luku 5.2). Kehysten esiintymismäärää tarkastelemalla havaitsin, että kaikki kehykset esiintyivät lähes jokaisessa tarkasteluajankohdan vaiheessa julkisella sekä poliittisella agendalla. Merkittävä muutos kehysten ilmentymisessä on tapahtunut, kun kansainväliset sopimukset kehys katosi kokonaan kehystämistapana julkiselta agendalta lähetekeskustelun ja ensimmäisen käsittelyn välisenä aikana. Kansainväliset sopimukset kehys on taas voimistunut poliittisella agendalla ja esiintynyt tämän jälkeen myös julkisella agendalla. Keskustelu julkisella agendalla jatkui pitkään senkin jälkeen, kun perheenyhdistämistä koskeva uudistus astui voimaan 1.7.2016.

Kun tarkastelin kehyksiä yksitellen, havaitsin että keskustelua perheenyhdistämisen tiukentamisesta käytiin kansainväliset sopimukset kehyksessä erityisesti politiikassa. Kuitenkin myös julkisuudessa perheenyhdistäminen liitettiin useasti kansainvälisiin sopimuksiin sekä vertailtiin Suomen perheenyhdistämlainsäädäntöä muiden Euroopan maiden lainsäädäntöön. Poliittisessa keskustelussa korostettiin useasti pelkoa siitä, että Suomi näyttäytyy vetovoimaisena maahanmuuttomaana, jos perheenyhdistämisen lainsäädäntö on Suomessa sallivampi kuin muissa EU-maissa.

Hallintakehyksessä sen sijaan etenkin poliittisissa puheenvuoroissa esitettiin näkemyksiä Suomen maahanmuuttopolitiikasta. Julkisuudessa taas lähinnä raportoitiin, miten maahanmuuttopolitiikassa on toimittu ja tullaan tulevaisuudessa toimimaan. Keskustelua aiheutti myös kotoutuminen – tarkemmin se heikentääkö vai vahvistaako perheenyhdistämisen ehtojen tiukentaminen sitä.

Lisäksi hallintakehyksessä käytiin keskustelua keinoista, joilla perheenyhdistämistä halutaan rajoittaa. Keskustelua käytiin siitä, että perheenyhdistäminen on jo ilman lakiehdotustakin hyvin vaikeaa, sillä muun muassa kolmen kuukauden aikaraja ja vaikea pääsy suurlähetystöön hidastavat tai jopa estävät perheenyhdistämistä. Poliitikassa nostettiin myös esiin perhekäsitys ja se, miten suomalainen perheen määrittely eroaa usein monen muun maan laajemmasta perhekäsityksestä. Perhekäsitys taas vaikuttaa siihen, kenellä on lainsäädännön mukaan oikeus muuttaa perheensä luokse (ks. luku 1).

Talouskehyksessä sen sijaan nostettiin esiin perheenyhdistämislainsäädännön taloudellinen puoli. Keskustelua käytiin uudistuksessa ehdotetuista toimeentulorajoista, joita pidettiin sekä poliittisessa että julkisessa keskustelussa liian korkeina ja ihmisiä eriarvoisiin asemiin asettavina. Toisaalta keskustelua käytiin myös turvapaikanhakijoiden aiheuttamista kustannuksista. Poliitikassa nostettiin esille turvapaikanhakijoiden kustannuksista puhuttaessa kysymys kotouttamisen kustannuksista. Helsingin Sanomissa ennemminkin raportoitiin toimeentulorajoista ja niiden vaikutuksista sekä toisaalta esitettiin, etteivät maahanmuuttajat ole yhteiskunnalle pelkästään menoerä. Sen sijaan politiikassa keskustelua käytiin useasti laajemmasta näkökulmasta, jossa väitellään siitä ovatko turvapaikanhakijat kuluerä vai eivät.

Kriittisyyskehykseen sijoittuivat keskustelut siitä, miten perheenyhdistäminen on monelle turvapaikanhakijalle jo ennestään vaikeaa, puhumattakaan siitä, miten vaikeaa se on ulkomaalaislakiin tehtyjen tiukennusten jälkeen. Perheenyhdistämisprosessiin liittyy monia ongelmia, kuten ihmissalakuljetus. Lisäksi perheenyhdistäminen on pitkä ja raskas prosessi perheenyhdistämistä hakeville turvapaikanhakijoille. Perheenyhdistäminen ei myöskään läheskään aina toteudu, jolloin esimerkiksi kotoutuminen vaikeutuu huomattavasti.

Toisaalta kriittisyyskehyksessä keskusteltiin myös turvapaikanhakijoiden määrän kasvusta ja esitettiin, että perheenyhdistämisen politiikan taustalla on ”pakolaiskriisi”, kun niin monet

ihmiset ovat joutuneet jättämään kotimaansa ja lähteneet etsimään turvaa muualta. Myös maahantulon syistä keskusteltiin; työtä pidettiin hyväksyttävänä syynä tulla Suomeen. Työperäinen maahanmuutto onkin ollut pakolaisuutta helpommin hyväksyttävää julkisessa keskustelussa. (Haara 2012, 73.)

Tässä tutkimuksessa tarkastelemani perheenyhdistämiskeskustelu voidaan nähdä osana yleistä suomalaista maahanmuuttokeskustelua. Analyysissä selvisi, että Suomen lainsäädäntöä vertailtiin julkisessa ja poliittisessa keskustelussa muiden maiden lakeihin. Etenkin poliittisessa keskustelussa nostettiin selkeästi esille huoli siitä, että Suomi näyttäytyy vetovoimaisena maahanmuuttomaana turvapaikanhakijoille. Myös Haaran (2012, 63) tutkimuksessa Suomen maahanmuuttopolitiikkaa verrataan muun muassa Kanadan ja Tanskan maahanmuuttopolitiikkaan, joita pidetään onnistuneempina.

Lisäksi analyysini osoitti, että politiikassa ja julkisuudessa käytiin keskustelua siitä, miten perheenyhdistämistä koskeva lakiuudistus mahdollisesti heikentäisi ihmisoikeuksia. Myös aiemmissa maahanmuuttokeskustelua käsittelevissä tutkimuksissa on havaittu maahanmuuttoon liittyvä ihmisoikeuksien ja oikeudenmukaisuuden puoli (esim. Horsti 2005, Simola 2008, Horsti & Pellander 2015). Ihmisoikeuksien kehyksessä esitetäänkin, että kaikkein haavoittuvammassa asemassa olevien naisten ja lasten oikeudet heikkenevät perheenyhdistämisen tiukentamisen myötä. Myös Horstin ja Pellanderin (2015) tutkimuksessa esiintyvässä *maahanmuutto ongelmana* -kehyksessä maahanmuuttajanaisia pidetään perheidensä uhreina, jotka suomalainen kulttuuri voi ”pelastaa”. Havaitsin myös tässä tutkimuksessa, että naisista puhutaan ”heikoimmassa asemassa olevina”. Erityisesti naisten uskotaan joutuvan kärsimään siitä, että perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukennetaan.

Hallintakehyksessä keskustelua taas käytiin Suomeen suuntautuvan maahanmuuton hallitsemisesta etenkin turvapaikanhakijoiden äkillisesti kasvaneen määrän takia. Turvapaikanhakijoiden määrää pidettiin uhkaavana ja puhuttiin esimerkiksi ”turvapaikanhakijakriisistä”. Simola (2008) on tutkimuksessaan havainnut *maahanmuuttopolitiikan hallinnan puutteet* -kehyksen. Tälle kehykselle on hänen mukaansa tyypillistä maahanmuuttopolitiikan ja itse työvoimapulan kyseenalaistaminen. Tässä puhettavassa maahanmuutto kehystetään yhteisön järjestystä ja yhtenäisyyttä uhkaavana kehityskulkuna. (Emt., 52.)

Toisaalta analyysissäni ilmeni, että hallintakehyksessä käytiin keskustelua myös siitä, onko perheenyhdistämisen ehtojen tiukentaminen oikea ratkaisu vähentää turvapaikanhakijoiden määrää ja hallita maahanmuuttoa. Välimäki (2012) on havainnut, että vuoden 2011 eduskuntavaalien aikaan politiikassa maahanmuutosta keskusteltaessa, painotettiin hallinnonin tarvetta. Hallinnallista näkökulmaa korosti muun muassa päättäjien ja viranomaisten antamien lausuntojen vahva rooli useissa kirjoituksissa. (Emt., 276.)

Aiemmissa maahanmuuttotutkimuksissa on havaittu myös taloudellisen näkökulman nousevan usein esiin maahanmuuttokeskusteluissa esimerkiksi päivälehdissä (esim. Keskinen, Rastas & Tuori 2009, Välimäki 2012, Haara 2012). Välimäen (2012, 277) tutkimuksessa turvapaikkajärjestelmään ja integraatiopolitiikkaan liittyvät kustannukset esiintyivät kirjoituksissa, joissa poliitikot pohtivat Suomen sosiaali- tai terveydenhuoltojärjestelmän maksamia etuuksia. Myös Keskinen ym. (2009) toteavat, että maahanmuuttajat nähdään usein kustannuksena. Heidän tutkimuksessaan selvisi, että eniten vastustusta herättävät pakolaiset ja turvapaikanhakijat, joita pidetään usein taloudellisena rasitteena yhteiskunnalle. Sen sijaan monet hyväksyvät maahanmuuttajat, jotka tulevat Suomeen tekemään töitä, sillä silloin heistä on taloudellista hyötyä. (Emt., 14.) Haaran (2012) sisällönanalyysissä yhtenä keskeisenä argumentointitapana maahanmuuton tiukentamisen puolesta olivat väitteet maahanmuuton suurista kustannuksista. Maahanmuuttopolitiikan tiukentamisen oletettiin tuovan merkittäviä säästöjä. (Emt., 66–67.) Kuten aiemmissa tutkimuksissa myös tässä tutkimuksessa talouskehityksessä taloudellisia kuluja ennustettiin aiheutuvan siitä, että turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa ja heitä tulee Suomeen esimerkiksi perheenyhdistämisen kautta. Toisaalta talouskehityksessä esiintyi tässä tutkimuksessa myös sellaisia puheenvuoroja, joissa arveltiin, että perheenyhdistämisen ehtojen kiristäminen tuo kustannuksia. Keskusteluissa esitettiin, että kustannuksia aiheutuu etenkin kotoutumisesta sekä kolmen kuukauden aikarajasta.

Kuten Tirronen (2011, 34) on todennut, agendan asettaminen on politiikassa neuvotteluprosessi, jossa valitaan politiikan agenda ja määritellään ideat ja ongelmat, jotka hyväksytään tai jätetään hyväksymättä. Tässä tutkimuksessa tarkastelin poliittisen ja julkisen agendan asettamisvaltaa. Tämän tutkimuksen perusteella ei voi sanoa varmasti, vaikuttiko julkisuus agenda, eli tässä tapauksessa media, poliittiseen agendaan vai toisin päin.

Medialla ja etenkin valtamedialla on kyky nostaa yhteiskunnallisia puheenaiheita julkiseen keskusteluun. Herman ja Chomsky (1994) ovat myös esittäneet, ettei mediaa ainoastaan käytetä vaan sen on myös tekijä, jolla on omia viestejä riippuen median julkaisijasta ja media-aiheen esittäjästä. Myös Lippmann (1922) on todennut, ettei media ainoastaan esitä kuvauksia maailmasta, vaan vaikuttaa myös siihen, mitkä asiat nousevat julkiseen keskusteluun. Aiemmin on havaittu, että median agendan asettamisvalta vaikuttaa poliittiseen agendaan huomattavasti (Walgrave ja De Swert 2004). Toisaalta on myös havaittu, että media agenda ei vaikuttaisi olennaisesti hallituksen agendaan (Kingdon 2014). Taulukosta 5 voidaan havaita, että kaikki argumentit (kehykset) esiintyvät julkisella agendalla, mediakeskusteluissa, ennen kuin niitä aletaan käsitellä politiikassa. Kehykset myös esiintyvät tämän jälkeen melko yhteneväisinä sekä poliittisessa että julkisessa keskustelussa. Tässä tutkimuksessa median agendan asettamisvalta siis vaikutti mahdollisesti jonkin verran poliittiseen agendaan.

Tutkimusprosessi aiheutti myös aiheita jatkotutkimukselle. Jatkotutkimusta voitaisiin tehdä täysistuntopöytäkirjojen lisäksi tai niiden sijaan tutkimalla esimerkiksi puolueiden lehtiä, joista voisi eritellä esimerkiksi kehysten eroja eri puolueiden puheenvuoroissa. Jatkotutkimuksissa voitaisiin tarkastella myös muitakin kuin julkisia poliittisten prosessien asiakirjoja, jotka jättävät osan asiaan vaikuttaneista tekijöistä todennäköisesti pimentoon (Kuivalainen 2011, 181).

Toisaalta julkisen agendan puheenvuoroja voitaisiin myös tutkia käyttäen jotain muutakin aineistoa, kun Helsingin Sanomia. Tässä tutkimuksessa julkista agendan sisältöä edustaa sanomalehtimedia, Helsingin Sanomat, jonka kautta etenkin eliitti pääsee vaikuttamaan suurestikin. Herman ja Chomsky (1994) ovat esittäneet, että prosessi, jossa media toimii aiheiden, lähteiden, painotusten ja asioiden kehystämisen valinnan kautta sisällön tuottajana ja agendan asettajana, saattaa palvella yhteiskunnan hallitsevaa eliittiä. Kuitenkin eliitin ja median välinen suhde ei ole yksinkertainen. Eliitti välittää mitä ihmiset ajattelevat, koska se haluaa muiden käyttäytyvän tietyllä tavalla. Kertomalla ihmisille mitä ajatella eliitti käyttää poliittista vaikutusvaltaa poliittisissa järjestelmissä. Tämä tapahtuu kehysten kautta, joissa poliittiset toimijat muokkaavat kirjoituksia, jotka vaikuttavat agendoihin, joiden pohjalta ihmiset muokkaavat ajatuksiaan. (Entman 2005, 165.)

Kirjallisuus

- Avonius, M. & Kestilä-Kekkonen, E. (2018). Johdanto. Suomalaisten maltilliset ja kirjavat maahanmuuttoasenteet. *Yhteiskuntapolitiikka* 83(1). 84–95.
- Bachrach, P. & Baratz, M. Two Faces of Power. (1962). *The American Political Science Review* 56(4). 947–952.
- Baumgartner, F. & Green-Pedersen, C. & Jones, B. (2006). Comparative Studies of Policy Agendas. *Journal of European Public Policy* 13(7). 959–1132.
- Baumgartner, F. & Jones, B. (2009) Agendas and Instability in American Politics, Second Edition. Chicago: University of Chicago Press.
- Béland, D. (2005). Ideas and Social policy: An Institutionalist Perspective. *Social Policy & Administration* 39(1). 1–18.
- Bleich, E. & Bloemraad, I. & de Graauw, E. (2015). Migrants, Minorities and the Media: Information, Representations and Participation in the Public Sphere. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41(6). 1–17.
- Chydenius, M. & Saarinen, A. & Tynkkynen, L-K. (2016). Terveystieteiden valinnanvapaus eduskuntapuolueiden ohjelmissa. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 53(4). 242–257.
- Cohen, B. (1963). The press and foreign policy. Princeton: Princeton University Press.
- D'Angelo, P. (2002). News Framing as a Multiparadigmatic Research Program: A Response to Entman. *Journal of Communication* 52(4). 870–888.
- Dunaway, J. & Branton, R. & Abrajano, M. (2010). Agenda Setting, Public Opinion, and the Issue of Immigration Reform. *Social Science Quarterly* 91(2). 359–378.
- Entman, R. (1991). Framing U.S. Coverage of International News: Contrasts in Narratives of the KAL and Iran Air Incidents. *Journal of Communication* 41(4). 6–27.
- Entman, R. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication* 43(4). 51–58.
- Entman, R. (2005). Projections of Power: Framing News, Public Opinion and U.S. Foreign Policy. Chicago: University of Chicago Press.
- Eurooppa-neuvoston direktiivi oikeudesta perheenyhdistämiseen 2003/86/EY. Elektroninen lähde: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133118>. Viitattu 30.2.2018.
- Fingerroos, O. & Tapaninen, A-M. & Tiilikainen, M. (toim.) (2016). Perheenyhdistäminen - Kuka saa perheen Suomeen, kuka ei ja miksi? Tampere: Vastapaino.
- Fingerroos, O. & Tapaninen, A-M. & Tiilikainen, M. (2016). Kurittomat perheet: perheen käsitteen monet muodot historiassa ja eri kulttuureissa. Teoksessa O. Fingerroos & A-M. Tapaninen & M. Tiilikainen (toim.) Perheenyhdistäminen - Kuka saa perheen Suomeen, kuka ei ja miksi? Tampere: Vastapaino. 21–41.

- Fingerroos, O. (2016). Mitä perheenyhdistäminen tarkoittaa? Teoksessa O. Fingerroos & A-M. Tapaninen & M. Tiilikainen (toim.) Perheenyhdistäminen - Kuka saa perheen Suomeen, kuka ei ja miksi? Tampere: Vastapaino. 65–87.
- Foucault, M. (1985). The history of sexuality Vol. 2: the use of pleasure. Hurley, R. (kääntäjä). London: Penguin.
- Foucault, M. (1986). The history of sexuality Vol. 3: the care of self. Hurley, R. (kääntäjä). New York: Vintage Books.
- Foucault, M. (1991). 'Governmentality' in Graham Burchell, Colin Gordon ja Peter Miller (toim.): The Foucault effect. studies in governmentality. Braidotti, R. (kääntäjä) London & Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Foucault, M. (2007). Security, territory, population. Lectures at the collège de France 1977–78. (toim.) New York: Palgrave Macmillan.
- Gamson, W. & Modigliani, A. (1989). Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *American Journal of Sociology* 95(1). 1–37.
- Ghanem, S. & McCombs, M. & Chernov, G. (2009). Agenda Setting and Framing. Teoksessa Eadie, W. (toim.) 21st Century Communication: A Reference Handbook. Thousand Oaks: Sage Publications. 516–525.
- Goffman, E. (1986). Frame analysis: An essay on the organization of experience. Boston: Northeastern University Press.
- Haara, P. (2012). Poliittinen maahanmuuttokeskustelu Helsingin Sanomien verkkokeskusteluissa. Teoksessa M. Maasilta (toim.) Maahanmuutto, media ja eduskuntavaalit. Tampere: Tampere University Press. 52–86.
- Haavisto, C. (2011). Conditionally One of 'Us': A Study of Print Media, Minorities and Positioning Practices. Väitöskirja. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta.
- HE 43/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Finlex. Elektroninen lähde: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160043>. Viitattu: 13.2.2018.
- Heinemann, T. & Naue, U. & Tapaninen, A. (2013). Verifying the Family? A Comparison of DNA Analysis for Family Reunification in Three European Countries (Austria, Finland and Germany). *European Journal of Migration and Law* 15(2). 183–202.
- Helén, I. & Tapaninen, A-M. (2013). Closer to the truth: DNA profiling for family reunification and the rationales of immigration policy in Finland. *Nordic Journal of Migration* 3(3). 153–161.
- Herman, E. & Chomsky, N. (1994). Manufacturing Consent: the Political Economy of the Mass Media. London: Vintage.
- Honohan, I. (2008). Reconsidering the claim to family reunification in migration. *Political studies* 57(4). 768–787.
- Horsti, K. (2005). Vierauden rajat: Monikulttuurisuus ja turvapaikanhakijat journalismissa. Väitöskirja. Tampereen yliopisto, tiedotusoppi.

- Horsti, K. & Pellander, S. (2015). Conditions of cultural citizenship: intersections of gender, race and age in public debates on family migration. *Citizenship Studies* 19(6-7). 751–767.
- Horsti, K. & Pellander, S. (2016). Mummut mediassa. Teoksessa O. Fingerroos & A-M. Tapaninen & M. Tiilikainen (toim.) Perheenyhdistäminen - Kuka saa perheen Suomeen, kuka ei ja miksi? Tampere: Vastapaino.
- Kangas, O. & Niemelä, M. & Varjonen, S. (2011). Teoksessa M. Niemelä & J. Saari (toim.) Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Kangas, O. & Niemelä, M. & Varjonen, S. (2014). When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change. *European Political Science Review* 6(1). 73–92.
- Karvonen, E. (2000). Tulkintakehys (frame) ja kehystäminen. *Tiedotustutkimus* 22(2). 78–84.
- Keskinen, S. (2009). Pelkkiä ongelmia? Maahanmuutto poliittisen keskustelun kohteena. Teoksessa S. Keskinen & A. Rastas & S. Tuori (toim.) En ole rasisti, mutta...: maahanmuutosta, monikulttuurisuudesta ja kritiikistä. Tampere: Vastapaino & Nuorisotutkimusverkosto.
- Keskinen, S. & Rastas, A. & Tuori, S. (2009). Johdanto: Suomalainen maahanmuuttokeskustelu tienhaarassa. Teoksessa S. Keskinen & A. Rastas & S. Tuori (toim.) En ole rasisti, mutta...: maahanmuutosta, monikulttuurisuudesta ja kritiikistä. Tampere: Vastapaino & Nuorisotutkimusverkosto.
- Keskinen, S. (2011). Border of the Finnish nation: media politics and rape by “foreign” perpetrators”. Teoksessa E. Eide & K. Nikunen (toim.) Media in Motion: Cultural Complexity and Migration in the Nordic Region. Aldershot: Ashgate. 107–124.
- Kettunen, H. & Ruonavaara, H. (2015). Discoursing deregulation: the case of the Finnish rental housing market. *International Journal of Housing Policy* 15(2).
- Kingdon, J. (1984). Agendas, alternatives and public policies. New York: Harper Collins.
- Kingdon, J. (2014). Agendas, alternatives and public policies. Harlow: Pearson.
- Kofman, E. (2007). Family-related migration: a critical review of European Studies. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30(2). 243–262.
- Koopmans, R. (2004). Movements and Media: Selection Processes and Evolutionary Dynamics in the Public Sphere. *Theory and Society* 33(3-4). 367–391.
- Kuivalainen, S. (2011). Vuoden 2007 perhevapaaudistuksen politiikkaprosessi. Teoksessa M. Niemelä & J. Saari (toim.) Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy. 178–204.
- Kunelius, R. (2003). Viestinnän vallassa: johdatusta joukkoviestinnän kysymyksiin. Helsinki: WSOY.
- Kunelius, R & Noppari, E. & Reunanen, E. (2010). Media vallan verkoissa. Julkaisuja/Sarja A 112/2009. 2. painos. Tampereen yliopisto.
- Light, P. (1982). The President's Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Carter. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lippert, R.K. & Pyykkönen, M. (2012). Contesting family in Finnish and Canadian immigration and refugee policy. *Nordic Journal of Migration Research* 2(1). 45–56.

Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. New York: Harcourt, Brace and Company.

Maahanmuuttovirasto 2018a. Oleskelulupa. Elektroninen lähde: <https://migri.fi/oleskelulupa>. Viitattu: 30.2.2018.

Maahanmuuttovirasto 2018b. Perheenyhdistämisen toimeentuloedellytyksessä huomioidaan työssäkäynti. Elektroninen lähde: https://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/perheenyhdistamisen-toimeentuloedellytyksessa-huomioidaan-tyossakaynti?p_p_auth=PK9Ym1c. Viitattu: 30.2.2018.

Maahanmuuttovirasto 2019. Tilastot. Päätökset. Elektroninen lähde: <http://tilastot.migri.fi/#decisions?start=540&end=551>. Viitattu: 30.1.2019.

Maahanmuuttostrategian toimenpideohjelma 2018. Elektroninen lähde: https://issuu.com/sisaministerio/docs/maahanmuuttostrategian_toimenpideoh. Viitattu: 28.2.2018.

Maasilta, M. (toim.) *Maahanmuutto, media ja eduskuntavaalit*. Tampere: Tampere University Press.

McCombs, M. & Shaw, D. (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. *The Public Opinion Quarterly* 36(2). 176–187.

McCombs, M. & Shaw, D. & Weaver, D. (1997). *Communication and Democracy: Exploring the intellectual Frontiers in Agenda-setting theory*, 1st Edition. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.

McDonald-Wilmsen, B. & Gifford, S. (2009). Refugee resettlement, family separation and Australia's humanitarian programme. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) 178.

Mustasaari, S. (2017). *Rethinking Recognition: Transnational Families and Belonging in Law*. Väitöskirja. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.

Niemelä, M. (2008). Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Parashankeeseen. *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 102. Kelan tutkimusosasto. Helsinki. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Niemelä, M. (2011). Poliittikkaprosessi ja ongelmanmäärittäminen kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Teoksessa M. Niemelä & J. Saari (toim.) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy. 100–127.

Niemelä, M. & Saarinen, A. (2012). The role of ideas and institutional change in Finnish public sector reform. *Policy and Politics* 40(2). 171–191.

Pekonen, K. (2011). Puhe täysistunnossa. Teoksessa K. Pekonen. *Puhe eduskunnassa*. Tampere: Vastapaino. 98–106.

Pellander, S. (2018). The ageing body as a bordering site: Narrowing definitions of dependency for elderly family reunification in Finland. *Nordic Journal of Migration Research* 8(3). 159–166.

Pernaa, V. (2012). Vaalikamppailu mediassa. Teoksessa S. Borg. (toim.) *Muutosvaalit 2011*. Oikeusministeriön julkaisu 16/2012. 29–42.

- Puroila, A-M. (2002). Kohtaamisia päiväkotiarjessa – kehysanalyttinen näkökulma varhaiskasvatustyöhön. Väitöskirja. Oulun yliopisto, kasvatustieteiden tiedekunta.
- Puuronen, V. (2011). Rasistinen Suomi. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Rask, S. & Paavonen A-M. & Lilja, E. & Koponen, P & Suvisaari, J. & Halla, T. & Koskinen, S. & Castaneda, A. (2016). Primääriperheestä erossaolo on yhteydessä somalialais- ja kurditaustaisten maahanmuuttaja-aikuisten hyvinvointiin ja kotoutumiseen Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 81(3). 273–287.
- Saarinen, A. (2011). Kilpailu lääkepolitiikassa: Lääkevaihto- ja viitehintajärjestelmän päätöksentekoprosessit. Teoksessa M. Niemelä & J. Saari (toim.) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy. 128–143.
- Sakki, I. & Pettersson, K. (2016). Discursive constructions of otherness in populist radical right political blogs. *European Journal of Social Psychology* 46(2). 156–170.
- Saukkonen, P. (2013). Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka. Teoksessa T. Martikainen & P. Saukkonen & M. Säävälä (toim.) *Muuttajat: Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus Oy. 81–100.
- Schattschneider, E. (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale: Dryden Press.
- Shoemaker, P. & Reese, S. (1996). *Mediating the message: Theories of influences on mass media content*. New York: Longman.
- Sisäministeriö. 2018a. Perheenyhdistämistä voi hakea Suomen tai ulkomaan kansalainen. Sisäministeriö: Helsinki. Elektroninen lähde: <https://intermin.fi/maahanmuutto/maahanmuuttopolitiikka/perheenyhdistaminen>. Viitattu: 6.2.2018.
- Sisäministeriö. 2018b. Pakolainen pakenee vainoa kotimaassaan. Sisäministeriö: Helsinki. Elektroninen lähde: <https://intermin.fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat-ja-pakolaiset>. Viitattu: 6.2.2018.
- Sisäministeriö. 2018c. Suomen OECD-maahanmuuttoraportti tarjoaa kokonaiskatsauksen maahanmuuttoon 2016–2017. Sisäministeriö: Helsinki. Elektroninen lähde: https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/suomen-oecd-maahanmuuttoraportti-tarjoaa-kokonaiskatsauksen-maahanmuuttoon-2016-2017. Viitattu: 7.2.2018.
- Sisäministeriö. 2018d. Paine EU:n turvapaikkajärjestelmän uudistamiselle on kova. Sisäministeriö: Helsinki. Elektroninen lähde: <https://intermin.fi/maahanmuutto/eu-n-yhteinen-turvapaikkajarjestelma>. Viitattu: 7.2.2018.
- Simola, A. (2008). Tervetullut työvoimaksi. Työperäinen maahanmuutto mediassa. *Journalismin tutkimusyksikkö*. Tampereen yliopisto.
- Snow, D. & Benford, R. (1988). Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization. Teoksessa B. Klandermans. & H. Kriesi & S. Tarrow. *From structure to action: comparing social movement research across cultures*. Greenwich: JAI Press. 197–217.
- Soroka, S. (2002). Issue Attributes and Agenda-Setting by Media, the Public, and Policymakers in Canada. *International Journal of Public Opinion Research* 14(3). 264–285.

Suomen pakolaisapu 2018. Pakolaisuus: sanasto. Elektroninen lähde: <https://pakolaisapu.fi/pakolaisuus/sanasto/>. Viitattu: 28.2.2018.

Säävälä, M. (2013). Maahanmuutto perheilmionä. Teoksessa T. Martikainen & P. Saukkonen & M. Säävälä (toim.) Muuttajat: Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus Oy. 101–122.

Tapaninen, A-M. & Halme-Tuomisaari, M. & Kankaanpää, V. (2017). Mobile lives, immutable facts: family reunification of children in Finland. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45(5).

Tversky, A. & Kahneman, D. (1981). The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science* 211(4481). 453–58.

Tilastokeskus 2018. Käsitteet: Perhe. Helsinki. Elektroninen lähde: <https://www.stat.fi/meta/kas/perhe.html>. Viitattu: 28.2.2018.

Tirronen, J. (2011). Poliittikkaprosessin sisällä: polkuriippuvuus, agendan asettaminen ja innovaatioiden leviäminen. Teoksessa M. Niemelä & J. Saari (toim.) Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy. 26–45.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). Laadullisen aineiston analyysi: sisällönanalyysi. Teoksessa J. Tuomi & A. Sarajärvi. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi. 103–146.

Ulkoministeriö 2018. Schengen-alueella liikkuminen. Elektroninen lähde: <https://um.fi/schengen-alueella-liikkuminen>. Viitattu 28.2.2018.

Valtioneuvosto 2018a. Suomen maahanmuuttostrategia painottaa työllisyyskysymyksiä ja syrjimättömyyttä. Elektroninen lähde: https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410869/suomen-maahanmuuttostrategia-painottaa-tyollisyyskysymyksiä-ja-syrjimattomyyttä. Viitattu 28.2.2018.

Valtioneuvosto 2018b. Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma tähtää työvoiman maahanmuuton vahvistamiseen. Elektroninen lähde: https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallituksen-maahanmuuttopoliittinen-ohjelma-tahtaa-tyovoiman-maahanmuuton-vahvistamiseen?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616. Viitattu 28.2.2018.

Vehmas, S. (2012). Maahanmuuttokirjoittelu sanomalehdissä. Teoksessa M. Maasilta (toim.) 2012: Maahanmuutto, media ja eduskuntavaalit. Tampere: Tampere University Press. 116–135.

Vesa, J. (2016). Päätöksenteon avoimuus ja medioituminen Suomen konsensusdemokratiassa. Väitöskirja. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta.

Vliegthart, R. & Roggeband, C. (2007). Framing Immigration and Integration Relationships between Press and Parliament in the Netherlands. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* 69(3). 295–319.

Vliegthart, R. & van Zoonen, L. (2011). Power to the Frame: Bringing Sociology Back to Frame Analysis. *European Journal of Communication* 26(2). 101–115.

Välimäki, M. (2012). Maahanmuutto – politiikan arka aihe. Teoksessa V. Pernaa & E. Railo. (toim.) Jytky: eduskuntavaalien 2011 mediajulkisuus. Turku: Kirja-Aurora. 264–292.

Välvirronen, E. & Hellsten, I. (2000). Bioversiteetti mediassa: Sukupuuton uhkasta kestävään kehitykseen. *Tiedotustutkimus* 23(2). 4–19.

Walgrave, S., & De Swert, K. (2004). The making of the (issues of the) Vlaams Blok. The media and the success of the Belgian extreme-right party. *Political Communication* 21(4). 79–500.

Walgrave, S. & Van Aelst, P. (2006). The Contingency of the Mass Media's Political Agenda Setting Power: Toward a Preliminary Theory. *Journal of Communication* 56(1). 88–109.

Weaver, D. (2007). Thoughts on Agenda Setting, Framing, and Priming. *Journal of Communication* 57. 142–147.

Wilmsen, B. (2011). Family Separation: The Policies, Procedures, and Consequences for Refugee Background Families. *Refugee Survey Quarterly* 48(2). 44–64.

Liitteet

Liite 1.

Tutkimusaineisto. Helsingin Sanomien artikkelit

Osasto ja julkaisupäivä	Otsikko
Kotimaa 16.11.2015	”Perheen saanti Suomeen on ollut elämäni tärkeimpiä hetkiä”
Kotimaa 16.11.2015	Hallitus aikoo kiristää turvapaikan saaneiden mahdollisuuksia tulla Suomeen - ”Perhe täytyy pysytä myös elättämään”
Politiikka 22.12.2015	Soini: Suomi ei ole enää houkutteleva turvapaikanhakijoille – ”Matkalippuja jonotetaan kotiin”
Ulkomaat 31.1.2016	Pikakäännytyksiä, omaisuuden takavarikointia ja valvontaa rajoille – EU-maat suitsivat maahantuloa kevään lähetessä
Politiikka 11.2.2016	Perheenyhdistäminen vaatii vastedes vakaita tuloja – vaatimus koskee myös suomalaisia
Nyt 15.2.2016	Kohu-uudistus selitettynä: vain tarpeeksi hyvätuloinen saisi puolison Suomeen – tällä laskurilla näet, saisitko sinä
Politiikka 15.2.2016	Perheenyhdistämisen tulorajoista syntyi poliittinen myrsky – tarkista laskurilla, saisitko tuotua perheesi Suomeen
Pääkirjoitus 16.2.2016	Kiireellä tehdystä ei tule hyvää
Kotimaa 17.2.2016	Toimeentulorajoja päivitetään ajoittain
Mielipide 17.2.2016	Yhdenvertaisuusperiaate ei toteutuisi
Pääkirjoitus 17.2.2016	Perheenyhdistämisen uudet tulorajat hirvittävät
Kotimaa 17.2.2016	Tuloraja perheenyhdistämisille olisi tiukka seula: vain puolet suomalaisista saisi puolionsa maahan
Mielipide 17.2.2016	Ulkomaalaislain muutos pakottaisi puoliset kuukausien asumiseroon
Mielipide 17.2.2016	Ulkomaalaiseen rakastuminen kielletty?
Mielipide 18.2.2016	Ville Niinistö HS:n mielipidesivuilla: Hallitus on sulkemassa Suomea maailmalta
Mielipide 20.2.2016	Korkeat tulorajat koskevat jo tuhansia Suomessa oleskelevia
Mielipide 28.2.2016	Huoli perheenjäsenistä jarruttaa kotoutumista
Mielipide 1.3.2016	Yhtään euroa ei synny vaikka kuinka halaisi
Mielipide 10.4.2016	Suomen uskontojohtajat mielipidekirjoituksessa: Pakolaisella on yhtäläinen oikeus perheeseen

Mielipide 12.4.2016	Eurooppa ei saa sulkea oviaan lasten ja naisten edestä
Mielipide 23.4.2016	Perheenyhdistämistä ei saa vaikeuttaa
Mielipide 30.4.2016	Ilman perhettä on vaikea kotoutua
Mielipide 1.5.2016	Perheenyhdistäminen on ratkaisevan tärkeää
Mielipide 1.5.2016	Miten voi olla koti ilman perhettä?
Kotimaa 5.6.2016	Äiti ja kolmevuotias aiotaan käännättää Suomesta – isä ja vauva saavat jäädä
Kotimaa 5.6.2016	Ministeri Orpo pyytää selvitystä irakilaisperheen hajottamisesta – ”Hankalaltahan perheen tilanne tuntuu”
Kotimaa 6.6.2016	Keskustan varapuheenjohtaja arvostelee ulkomaalaislain tiukennusta: ”Lasten näkökulmasta irvokasta”
Kotimaa 6.6.2016	KHO kielsi irakilaisäidin käännättämisen – käännätyspäätös olisi koskenut myös perheen vauvaa
Pääkirjoitus 6.6.2016	Suomi hajottaa perheitä
Pääkirjoitus 7.6.2016	Toimeentulovaade on kohtuuton
Kotimaa 7.6.2016	Irakilaisperhe sai jatkoaikaa – KHO kielsi käännätyspäätöksen toimeenpanon
Ulkomaat 7.6.2016	Kilpajuoksu hankalimmaksi maaksi – perheenyhdistämisen vaikeuttaminen sulkee laillisen reitin Eurooppaan
Mielipide 7.6.2016	Perheen hajottamista ei voi perustella lapsen edulla
Ulkomaat 7.6.2016	Perheenyhdistäminen vaikeutumassa Pohjoismaissa – Suomen lisäksi Tanska, Norja ja Ruotsi haluavat kiristää käytäntöjään
Kotimaa 7.6.2016	THL:n tutkimus: Ero perheestä voi aiheuttaa psyykkisiä oireita ja vaikeuttaa maahanmuuttajien kotoutumista
Mielipide 9.6.2016	Kataisen hallitus ei tiukentanut perheenyhdistämissäännöksiä
Kotimaa 11.6.2016	Harva yksin turvapaikkaa hakeva alaikäinen saa perheensä Suomeen
Mielipide 11.6.2016	Suomella ei ole perustetta poiketa muiden Pohjoismaiden linjasta
Sunnuntai 12.6.2016	Kansliapäällikkö Päivi Nerg haluaisi, että jokainen turvapaikan saanut voisi tuoda perheensä Suomeen
Mielipide 27.6.2016	Tiukennukset perheenyhdistämisessä uhkaavat maahanmuuttajien oikeusturvaa
Mielipide 29.6.2016	Maahanmuuttajat ovat vastedeskin tervetulleita Suomeen

Mielipide 29.6.2016	Viranomaisen tehtävä on vaikea, jos turvapaikanhakijalla ei ole henkilöllisyystodistusta
Mielipide 7.8.2016	Millaista aikaa nyt eletään?
Ulkomaat 7.9.2016	Unicef: Lapsipakolaisten määrä kaksinkertaistui 10 vuodessa
Sunnuntai 11.9.2016	Kunnioittaako eduskunta edelleen perustuslakia?
Pääkirjoitus 7.10.2016	Amnestyn edustajat Suomen tilanteesta Vieraskynä-palstalla: Ihmisoikeuksien mallimaa pyrkii nyt pohjalle
Kotimaa 5.11.2016	Saisiko Jeesus turvapaikan Suomesta? Suomi kiristi linjaansa hivuttamalla

Liite 2.

Teemat ja niistä muodostuneet kehukset

Teemat	Kehys
<ul style="list-style-type: none">• EU-direktiivin noudattaminen• vertailu muiden Euroopan maiden lainsäädäntöön• Euroopan maiden yhtenäinen lainsäädäntö• muut direktiivin vaihtoehtoisen edellytykset	<i>Kansainväliset sopimukset kehys</i>
<ul style="list-style-type: none">• lasten asema ja etu• naisten asema• oikeus perheeseen• poikkeustapaukset ja yksilölliset päätökset	<i>Ihmisoikeuksien kehys</i>
<ul style="list-style-type: none">• eriarvoisuus• syy maahanmuutolle• vaihtoehtoiset tavat auttaa hädänalaisia• ankkurilapset• ihmissalakuljetus	<i>Kriittisyyskehys</i>
<ul style="list-style-type: none">• Suomen taloustilanne• toimeentuloedellytys	<i>Talouskehys</i>
<ul style="list-style-type: none">• kotoutuminen ja integroituminen• turvapaikanhakijoiden määrä• Suomen maahanmuuttopolitiikka• perhekäsitys ja määrittely• tehokkuus lain säätämisessä• pääsy suurlähetystöön ja 3 kk. aikaraja	<i>Hallintakehys</i>