

2. Kylmän sodan ajasta eurooppalaiseen päätöksen- tekoon: kansainvälistä suojelua hakevia ihmisiä koskeva politiikka ja lainsäädäntö 1973–2015

Matti Välimäki

2.1. Johdanto

Analysoin tässä luvussa kiintiöpakolaisia ja turvapaikanhakijoita koskevan politiikan ja lainsäädännön kehitystä viiden viime vuosikymmenen ajalta. Kansainväliseen suojeluun liittyvä keskustelu ei alkanut Suomessa vuonna 2015. Itse asiassa historiantutkijan näkökulmasta mikään keskustelu tai tapahtumakulku ei ala tarkasti määriteltävänä ajankohtana, vaan on osa ajassa limittäin ja eriaikaisina vaikuttavia kehityskulkuja. Poliittikkaa ja lainsäädäntöä on mielekästä tarkastella rinnakkain, sillä ne ovat erottamattomasti kytköksissä toisiinsa. Näin on siksi, että korkeinta lainsäädäntövaltaa käyttävät puolueiden ehdokkaaksi asettamat, eduskuntaan valitut, kansanedustajat. Valtioneuvosto taas valmistelelee lakiesitykset ja käyttää korkeinta lakien toimeenpanovaltaa. Kytken luvussa politiikan ja lainsäädännön rinnakkaisen kehityksen Suomen sisä- ja ulkopoliittisissa toimintaympäristöissä tapahtuneisiin muutoksiin, sillä ne vaikuttavat merkittäväällä tavalla lainsäätäjien ja hallitusten ratkaisuihin (vrt. Välimäki 2017, Välimäki tulossa). Pakolaispolitiikka on tässä luvussa yleiskäsite, jolla kuvaan ulko- ja sisäpolitiikan ratkaisuja, jotka koskevat kansainvälistä suojelua hakevia ja pakolaisstatuksen saaneita henkilöitä. Pakolaispolitiikka käsittää sekä kiintiöpakolais- että turvapaikkapolitiikan.

Viime vuosikymmenten suomalaisesta maahanmuutto- tai pakolaispolitiikasta ei ole olemassa kattavaa tutkimusta. Yksittäisiä ajanjaksoja sekä maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikan erityiskysymyksiä on kuitenkin käsitelty useissa tutkimuksissa (esim. Lepola 2000; Laiho 2008; Nykänen 2012; Saukkonen 2013b; Pellander 2016; Välimäki tulossa). Myös ulkomaalaislainsäädännön pitkän aikavälin muutoksia on tarkasteltu tutkimuksessa (esim. Kuosma 2004; Leitzinger 2008). Pohjaan tarkastelun lukuisiin maahanmuutto- ja pakolaispolitiikkaa, niistä käytyä keskustelua sekä ulkomaalaislain kehitystä käsitteleviin tutkimuksiin. Empiirisenä aineistona analysoin laadullisen sisällönanalyysin keinoin valtioneuvoston pakolaispolitiikkaa koskevia esityksiä, päätöksiä ja ohjelmia, valtioneuvoston asettamien työryhmien ja neuvottelukuntien asiaa koskevia mietintöjä ja raportteja, ulkomaalaislainsäädäntöä sekä puolueista erityisesti keskustan, kokoomuksen, sosialidemokraattien (SDP) julkilausumia. Ne ovat ainoat puolueet, jotka ovat tarkasteluvälillä saavuttaneet kaikissa eduskuntavaaleissa yli 15 prosentin kannatuksen (Tilastokeskus 2017a, 2017b).

Tarkastelun alkupisteenä on vuonna 1973 tehty päätös Chilen pakolaisten vastaanottamisesta, ja päätepisteenä vuosi 2015, jolloin turvapaikanhakijamäärä moninkertaistui. Vuosien 2016–2017 kehityskulkuja käsitellään yksityiskohtaisemmin teoksen muissa luvuissa (ks. tässä teoksessa Lyytinen; Heikkilä & Mustaniemi-Laakso; Ahonen & Kallius; Puumala, Ristimäki & Ylikomi). Tämän luvun tarkoituksena on selittää, millä tavoin korkeimman tason päätöksenteossa on lähestytty kansainvälisen suojelun kysymyksiä ennen viime vuosien kehitystä. Hallintoon liittyvät kysymykset on rajattu tarkastelun ulkopuolelle. On kuitenkin syytä huomauttaa, että pakolaispolitiikan luonne on päätöksentekijöiden ratkaisujen ja lainsäädännön lisäksi merkittävältä osin seurausta siitä, miten viranomaiset ja tuomioistuimet soveltavat lainsäädäntöä (vrt. Saarikkomäki ym. 2018).

1970-luvulta 2010-luvulle sijoittuvana aikana kansainvälistä suojelua hakevia ihmisiä koskevat poliittiset ja lainsäädännölliset tarkastelukulmat ja toimintaperiaatteet muuttuivat Suomessa monin tavoin. Muutoksia analysoidaan kysymällä, 1) miten eri aikoina on jäsennetty pakolaispolitiikan ja kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä koskevan lainsäädännön keskeisiä haasteita, ja 2) miten politiikan ja lainsäädännön muutoksia on perusteltu.

Paikannan luvussa kolme toisistaan poikkeavaa pakolaispolitiikan ja -lainsäädännön kautta, jotka ovat ulkopolitiikan marginaalikysymys (1973–1984), länsieurooppalaisten mallien omaksuminen (1985–2004) ja EU:n raamit, puoluepolitisoituminen ja rajoittava politiikka (2005–2015). Kunakin kautena painotuksia arvioidaan kolmella tasolla: hallitusten esityksissä ja päätöksissä, puolueiden julkilausumissa ja lainsäädännössä. Päätöksentekoon ja lainsäädäntöön on vaikuttanut vastaanotettavien ihmisten määrän kasvun lisäksi mukautuminen Suomen ulkopuolella, varsinkin Euroopan unionissa (EU) sekä kansainvälisessä säännöstössä, tapahtuneeseen kehitykseen.

Siirtolaisuustutkimuksessa usein tehtävä jako maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikkaan auttaa lainsäädännön ja kannanottojen painopisteen erittelyssä. Maahanmuuttopolitiikka (engl. *immigration policy*) tarkoittaa maahan pääsyn ja maassa oleskeluoi-

keuden sääntelyä ja ulkomaalaispolitiikka (engl. *immigrant policy*) taas ulkomaalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien säätelyä maassa oleskeluaikana (esim. Geddes & Scholten 2016, 11–15). Pakolaiskysymyksissä maahanmuuttopolitiikan näkökulma hallitsi erityisesti tarkasteluvälin alkua ja on säilynyt keskeisenä myös myöhemmin. Ulkomaalaispolitiikan osalta käsiteltiin 1970- ja 1980-luvuilla pääasiassa vastaanottovaihetta ja siihen liittyviä palveluja. 1980-luvun lopulta lähtien vahvistui ulkomaalaispolitiikan pidemmän aikavälin yhteiskuntaan sopeutumisen näkökulma sekä ulkomaalaisten oikeuksien muokkaaminen yhdenvertaisiksi Suomen kansalaisten kanssa. Tarkastelen ennen kausien käsittelyä lyhyesti 1970-lukua edeltänyttä suomalaista pakolaispolitiikkaa.

2.2. Pakolaiskysymykset ennen 1970-lukua

Pakolaisuus ei koskettanut Suomea ensimmäistä kertaa 1970-luvulla. Venäjän vallankumouksia, sisällissotaa ja nälkää pakeni Suomeen vuosina 1917–1923 noin 16 000 ihmistä. Lisäksi vuosina 1917–1922 Suomeen muutti yli kahdeksantuhatta inkeriläistä ja 16 500 Itä-Karjalan alueella asunutta ihmistä erityisesti epäonnistuneiden kansannousujen jälkeen. Sisäministeriön alainen Valtion pakolaisavustuskeskus avusti vuosina 1922–1958 itärajan yli tulleita ihmisiä, joista suurin osa oli taustaltaan inkeriläisiä, itäkarjalaisia, suomalaisia ja venäläisiä. Huippuvuonna 1922 Suomessa on arvioitu olleen 33 500 pakolaista. (Nevalainen 1999; Leitzinger 2008.) Talvi- ja jatkosotien aikana ja välittömästi niiden jälkeen Neuvostoliitolle luovutetuilta alueilta maan sisäisinä pakolaisina Suomeen asutettiin ja muutti omatoimisesti noin 420 000 evakkoa (Mylly 2008). Lisäksi jatkosodan aikana Inkerinmaalta siirrettiin Saksan ja Suomen välisellä sopimuksella Suomeen yli 63 000 ihmistä, joista suuri osa palasi tai palautettiin sodan jälkeen Neuvostoliittoon (Torvinen 1984; Tuuli 1988). Kylmän sodan aikana aina 1980-luvun lopulle asti Suomesta kansainvälistä suojelua hakeneet olivat harvinaisuus lukuun ottamatta joitain Neuvostoliitosta Suomeen pyrkinettä ihmisiä (153 tapausta vuosina 1945–1981). Valtaosa näistä loikkareiksi kutsutuista henkilöistä joko palautettiin tai ohjattiin vähin äänin kolmanteen maahan, useimmiten Ruotsiin. (Pekkarinen & Pohjonen 2005; Rentola 2009.)

Myös pakolaisten avustaminen lähtömaiden lähellä oli alkanut ennen 1970-lukua, vaikkakin pienimuotoisena. Esimerkiksi vuonna 1952 Suomi antoi Palestiinan pakolaisten avustamiseen "1000 dollarin suuruisen symbolisen avustuksen sekä vuonna 1957 samoin 2000 dollaria" (Ulkoasiainvaliokunta 1960, Liite II c). 1960-luvulta lähtien avustukset nousivat asteittain satoihin tuhansiin dollareihin ja vuonna 1979 yli 1,6 miljoonaan dollariin, mikä oli kuitenkin vain pieni osa siitä, mitä esimerkiksi Norja, Ruotsi ja Tanska lahjoittivat (Pakolaisasiain toimikunta 1979, 24). Jo vuoden 1930 ulkomaalaisasetus (57/1930) mainitsi Suomen ulkomaalaislainsäädännössä ensimmäistä kertaa turvapaikkaoikeuden mahdollisuuden. Asetuksen mukaan poliisiviranomaisen tuli antaa päätös turvapaikasta ulkoasiainministeriön tehtäväksi. Kuitenkin vasta vuo-

den 1958 ulkomaalaisasetuksessa (187/1958) säänneltiin turvapaikkapyyntöä käsittelevä ja ratkaisemista koskeva menettely. (Kuosma 2004, 721, 730.)

2.3. Ulkopolitiikan marginaalikysymys (1973–1984)

1970- ja 1980-luvuilla kansainvälisen suojelun kysymyksiä käsiteltiin päätöksenteossa ennen muuta ulkopolitiikan alaan kuuluvina. Sekä valtionhallinnossa että puolueissa pakolaispolitiikka ymmärrettiin Suomen rajojen ulkopuolella toteutettavaksi ja useimmiten osaksi kehitysapupolitiikkaa. Muun muassa valtion talousarvioissa ”pakolaisapu” oli osa kehitysapua pääasiassa momentissa ”humanitaarinen apu kehitysmaille” (Rinne 1989, 9, 33–35, 41–43). Suomi oli tukenut Yhdistyneiden kansakuntien (YK) pakolaisjärjestöjen, pakolaispäävaltuutetun (UNHCR) ja Palestiinan alueen pakolaisia avustaneen UNRWA:n, toimintaa pienin summin 1950-luvulta lähtien. 1970- ja 1980-luvuilla tämä pakolaispolitiikan muoto katsottiin keskeiseksi valtion keinoksi ”maailman pakolaisongelmaan” vaikuttamiseksi (esim. Pakolaisasiain toimikunta 1979, 5–7). Toinen kauden suomalaiselle pakolaispolitiikalle tyypillinen piirre oli tapauskohtaisten pakolaiskiintiöiden omaksuminen. Suomi otti vastaan ensimmäiset kiintiöpakolaiset sitten toisen maailmansodan, kun vuosina 1973–1977 Suomeen sijoitettiin yhteensä 182 chileläistä ja muita eteläamerikkalaisia pakolaisia sekä vuosina 1979–1988 yhteensä 853 kaakkoisaasialaista pakolaista (Tuomarila 1989, 12). Molempien päätösten taustalla oli UNHCR:n lukuisille valtioille esittämä vetoisuus (Pakolaisasiain neuvottelukunta 1989, 79; Hiilamo 2010, 158–160; Leitzinger 2010, 41–42, 51–52).

Kansainvälistä suojelua koskevat aiheet olivat tällä kaudella valtiollisessa päätöksenteossa pääasiassa kiintiöpakolaiskysymyksiä. 1970- ja 1980-lukujen pakolaispoliittisten kannanottojen peruslinja korosti pakolaisten lähtömaiden ja keskeisiä lähtömaita lähellä olevien vastaanottajamaiden tukemisen ensisijaisuutta sekä pakolaisten lähtömaahan paluun tavoitetta. Vähäisempi painoarvo annettiin pakolaisten pysyvälle sijoittamiselle muihin valtioihin. Nämä päälinjat omaksuttiin todennäköisesti UNHCR:n vuoden 1950 perustamissopimuksen painopisteistä (Niemi-Kiesiläinen 1989, 122; Betts, Loescher & Milner 2012, 2, 86–89). Puolueet, hallitukset ja parlamentaariset työryhmät olivat valitun peruslinjan takana ja se säilyi lähes muuttumattomana pitkälle seuraavalle kaudelle (Pakolaisasiain toimikunta 1979; Rinne 1989; Välimäki 2017). Etelä-Amerikan ja Kaakkois-Aasian pakolaisten vastaanotto loi myös pohjaa seuraavan kauden kiintiöpakolaisten vastaanottojärjestelmän luomiselle, mutta turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän kehittämiseksi ei sen sijaan ollut käytännön syitä ennen 1980-luvun loppua.

Tällä kaudella hallitus linjasi pakolaisten vastaanottoa yksittäisin päätöksin, eivätkä ne perustuneet pidemmän tähtäimen suunnitelmallisuudelle (Pakolaisasiain neuvottelukunta 1989; Laiho 2008), toisin kuin seuraavina vuosikymmeninä. Myöskään puolueissa kansainvälisen suojelun kysymykset eivät olleet suuren huomion kohteena.

SDP oli tarkastelluista puolueista aloitteellisin. Puolue suhtautui hyvin myönteisesti pakolaisten tukemiseen Chilessä sekä heidän vastaanottamiseensa Suomeen. Erityisesti puolue oli kiinnostunut Chilen työväenliikkeen jäsenten avustamisesta. (SDP 1973, 1975a; Hiilamo 2010.) Keskusta ja kokoomus olivat kannanotoissaan pidättyväisempiä (Välimäki 2017), ja oikeistolaisten sanomalehtien asennoituminen oli selvästi vasemmistolaisia kielteisempää, sillä niissä katsottiin, ettei kyse ollut humanitaarisesta vaan ideologisesta kysymyksestä, jota ennen muuta vasemmisto ajoi (Vuorinen 1990, 74; Hiilamo 2010, 263). SDP käsitteli vuoden 1975 Siirtolaispoliittisessa ohjelmassaan muiden puolueiden kannanotoista poiketen laajemmin pakolaiskysymyksiä. Puolue painotti Suomea koskevia kansainvälisiä velvoitteita ja katsoi, että turvapaikan saamista Suomesta tulisi helpottaa ja maastakarkoitussäännöstöä lieventää. SDP esitti myös pakolaisten poliittisten oikeuksien laajentamista. Lisäksi ohjelmassa tuotiin esille ulkomaalaislain säätämisen tarve. (SDP 1975b.)

Valtaosa 1970- ja 1980-luvun pakolaiskysymyksiä koskevista päätöksistä valmisteltiin ministeriöiden asettamissa toimikunnissa ja ratkaistiin valtioneuvostossa, eikä niistä juuri keskusteltu eduskunnan täysistunnoissa (Rinne 1989, 44–45, 62–64). Esimerkiksi ensimmäistä ulkomaalaislakia valmisteltaessa asiasta keskusteltiin hyvin lyhyesti täysistunnoissa, vaikka sitä käsiteltiinkin lakiasiaINVALIOKUNNASSA ja ulkoasiainVALIOKUNNASSA (Valtiopäiväasiakirjat 1981, 1982, 1983). Myöskään esimerkiksi keskustan, kokoomuksen ja SDP:n puoluekokousaloitteissa tulevaa lakia ei sen yli kuusivuotisen valmistelun aikana käsitelty lainkaan (Ristimäki 1990). Pakolaistalitiikan käsittelyn vähäisyyteen vaikutti se, että 1970- ja 1980-luvuilla ulkopoliittikan kysymykset eivät yleisemminkään – lukuun ottamatta Suomen ja Neuvostoliiton välisiä suhteita ja puolueettomuuspolitiikkaa – saaneet paljoa huomiota puolueiden julkilausumissa, joiden pääpaino oli sisäpolitiikassa.

Vastaanotettavien ihmisten sopeutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan oli merkittävä kysymys sekä Chilen että Vietnamin kiintiöpakolaisten vastaanottoa järjestettäessä. Pakolaisten vastaanottopalvelut perustuivat molempien ryhmien kohdalla samanlaisiin periaatteisiin ja vastuussa olleet toimikunnat pitivät tärkeänä, että tulijoille tarjotaan kielikoulutusta sekä omalla että suomen kielellä. Lisäksi suunniteltiin suomalaiseen yhteiskuntaan integroiva koulutus samoin kuin pohjakoulutuksen kartoitus, jolla pyrittiin jokaisen kiintiöpakolaisen työllistymiseen. Suomalaisen kotouttamispolitiikan tavoitteena on ollut Chilen pakolaisista lähtien liberaalin monikulttuurisuuspolitiikan (ks. Kymlicka 2007, 61–86; Saukkonen 2013a, 84–85) ajatus siitä, että onnistunut sopeutuminen vaatii paitsi integroitumista uuteen asuinyhteiskuntaan, myös oman kulttuurin ja kielen säilyttämisen tukemista julkisen vallan tuella. Vastaanottoa suunniteltaessa haettiin tukea kansainvälisestä tutkimuksesta ja kokemuksista, joita oli saatu pidempään pakolaisia vastaanottaneissa Pohjoismaissa. (Pakolaistoimikunta 1980.)

Vielä tällä kaudella päätöksenteossa ei kuitenkaan ajateltu, että ulkomaalaispolitiikka tulisi kehittää yksittäisiä kiintiöpakolaisryhmiä koskevia palveluja pitkäjänteisemmin. ”Pakolaishuollon” lisäksi Siirtolaisasiain neuvottelukunta (1980, 111–112) totesi ulkomaalaispolitiikan ”koostuvan lähinnä vain ulkomaalaisten valvontaa koskevasta

toimenpiteistä”, ja että tulevaisuudessa olisi sen ”kehittämiseen kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota”. Niin sanotun uuden politiikan ei-materiaaliset kysymykset, kuten yhdenvertaisuus ja moniarvoisuus, olivat 1970-luvulta lähtien esillä päätöksenteossa (ks. Mickelsson 2015; Saukkonen 2013b). Näiden ajatusten pohjalle oli seuraavina vuosikymmeninä luontevaa rakentaa tavoitteita ulkomaalaisten oikeusaseman parantamisesta ja ihmisoikeuksien turvaamisesta.

Ulkomaalaislain säätämistä alettiin valmistella 1970-luvun puolivälissä, kun sisäasiainministeriö asetti vuonna 1976 ulkomaalaistoimikunnan, jonka tehtävänä oli selvittää ulkomaalaisia koskevan lainsäädännön uudistamistarve. Tehtävänannossa ei suoraan viitattu kansainvälisen suojelun kysymyksiin, eikä niitä juuri käsitelty toimikunnan loppumietinnössä. (Ulkomaalaistoimikunta 1977.) Voimassa olleessa vuoden 1958 ulkomaalaisasetuksessa oli säädetty hyvin lyhyesti kansainvälisestä suojelusta. Sen 24 §:ssä todettiin: ”Jos ulkomaalainen kohta maahan saavuttuaan pyytää poliittiseen pakolaisuuteensa vedoten turvapaikkaa maassa ja esittää pyyntönsä tueksi todennäköisiä syitä, voi sisäasiainministeriö, hankittuaan asiasta ulkoasiainministeriön lausunnon, myöntää hänelle oleskeluluvan.” Perusteina voitiin pitää ”pelkoa joutua koti- tai oleskelumaassaan vainotuksi rotunsa, uskontonsa, kansallisuutensa tai tiettyyn sosiaaliseen tai poliittiseen ryhmään kuulumisensa takia”. (As 187/1958.) Asetuksen pakolaismääritelmä oli lähellä vuoden 1951 Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevan sopimuksen määritelmää. Suomi ratifioi kyseisen sopimuksen ja sen vuoden 1967 lisäpöytäkirjan kuitenkin vasta vuonna 1968 jättäen sopimukseen useita varauksia (Pakolaisasiain toimikunta 1979; Sops 77/1968). Ulkomaalaisasetus antoi lisäksi mahdollisuuden käännäyttää ulkomaalainen rajalla yleisklausuulin perusteella: ”Rajalta voidaan käännäyttää muukin ulkomaalainen, jonka maahantuloa erityisestä syystä ei pidetä suotavana.” Myös maasta käännäyttäminen ja karkottaminen oli määriteltä väljästi, sillä ”maasta passittaminen” oli mahdollista muiden perusteiden ohella, ”jos ulkomaalainen käyttäytymisellään on osoittanut, ettei hänen oleskelunsa Suomessa ole suotavaa” (As 187/1958, 23 §, 34 §). Viranomaisten ei tarvinnut perustella asetuksen nojalla tehtyjä päätöksiä, eikä niistä ollut muutoksenhakuoikeutta.

Ulkomaalaisasetus antoi siis runsaasti harkintavaltaa viranomaisille ja korosti ulkoasiainministeriön asemaa kansainvälisen suojelun perusteella annettavan oleskeluluvan myöntämisessä toisin kuin myöhempi lainsäädäntö. Ulkomaalaistoimikunta (1977, 17–18, 83–90) ja Pakolaisasiain toimikunta (1979, 13, 23) katsoivat asetuksen olevan puutteellinen ajan oikeudelliseen kehitykseen ja muiden Pohjoismaiden ulkomaalaislainsäädäntöön verrattaessa erityisesti ulkomaalaisten oikeusaseman ja -turvan heikkouden sekä muutoksenhakuprosessin puuttumisen vuoksi. Hallituksen ulkomaalaislakiesityksen perusteluissa katsottiinkin, että ”keskeisin tavoite on ulkomaalaisen oikeusturvan parantaminen” (HE 186/1981 vp, 1).

Suomen ensimmäinen ulkomaalaislaki tuli voimaan vuonna 1984 ja se antoi toimenpanovallalle edelleen laajat valtuudet eikä tarjonnut valitusmahdollisuutta sisäministeriön tekemistä turvapaikkapäätöksistä. Siinä kuitenkin määritettiin useampia

kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa kohentavia säännöksiä, kuten muutoksenhakumahdollisuus poliisin tai rajaviranomaisen tekemään rajalta käännyttämis- ja karkottamispäätökseen sekä ulkomaalaisen oikeus tulla kuulluksi näissä asioissa. Laissa myös säädettiin perustettavaksi sosiaali- ja terveysministeriöön ulkomaalaiskuraattorin virka. Ulkomaalaiskuraattorin tehtävänä oli muun muassa opastaa ja neuvoa ulkomaalaisia. Kuraattorilla oli myös oikeus tulla kuulluksi karkottamistapauksissa. (L 400/1983; Kuosma 1987, 10–11.) Lisäksi laissa säädettiin Geneven pakolaissopimuksen (Sops 77/1968) sisältämän *non-refoulement*-periaatteen mukaisesti, että maasta ei voinut käännyttää tai karkottaa "alueelle, jossa pakolaisen henkeä tai vapautta uhataan rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta" (HE 186/1981 vp, 1–3; L 400/1983).

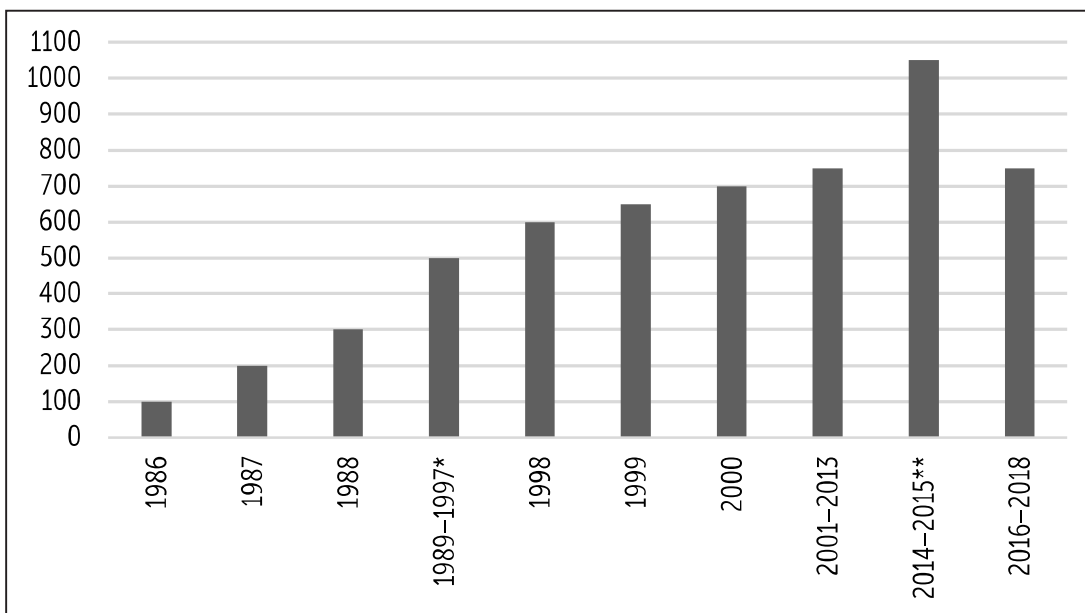
2.4. Länsieurooppalaisten mallien omaksuminen (1985–2004)

1980-luvun loppua kohti keskustelu pakolais- ja turvapaikkapolitiikasta lisääntyi, kuten monissa muissakin Euroopan valtioissa (esim. Layton-Henry 1988). Eduskunta täsmensi lainsäädäntöä ja sen sisältöjä yhdenmukaistettiin monien Länsi-Euroopan maiden ulkomaalaislainsäädäntöä vastaavaksi. Kansainvälisen suojelun kysymysten merkityksen kasvu näkyi muun muassa siinä, että pääministeri Harri Holkerin (kokoomus) hallitus katsoi aiheelliseksi ottaa pakolaispolitiikan lyhyesti esille vuoden 1987 hallitusohjelmassa: "Hallitus kehittää Suomen valmiutta ottaa vastaan pakolaisia sekä lisää tukeaan YK:n pakolaisasiain pääkomissaarille UNHCR:lle" (Valtioneuvosto 1987). Tämä oli ensimmäinen kerta, kun hallitusohjelmassa käsiteltiin pakolaispolitiikkaa. Tekstistä välittyi sekä edeltävälle kaudelle tyypillinen ulkopoliittinen vaikuttaminen että uutena Suomen omien vastaanottovalmiuksien kehittämisen tarve. Valmiuksien kehittäminen viittasi kiintiöpakolaisten vastaanottoon, sillä turvapaikanhakijoiden määrä oli vielä vähäinen.

Käsitys kansainvälistä suojelua koskevien kysymysten kuulumisesta ulkopoliittikan alaan oli laajasti hyväksytty vielä kauden alussa (esim. Pakolaistyöryhmä 1987). Vuonna 1986 Pohjoismaiden neuvostossa ehdotettiin Pohjoismaiden yhteistyön lisäämistä pakolaiskysymyksissä. Suomen eduskunta kuitenkin vastusti ajatusta kannanotossaan vedoten aiheen olevan neuvostossa käsiteltävien aiheiden ulkopuolella: "[S]e koskettaa maan kansainvälisiä suhteita ja ulkopoliittikkaa siinä määrin, ettei sitä pitäisi ottaa mukaan pohjoismaiseen yhteistyöhön. Kunkin maan tulee itse ratkaista, missä määrin se on valmis ottamaan vastaan pakolaisia." (Rinne 1989, 70–72.)

Vuonna 1985 tehtiin valtioneuvostossa päätös vuosittaisesta kiintiöpakolaisten vastaanottamisesta. Puolueiden kirjallisissa kannanotoissa ei ollut sitä koskevia näkemyksiä ennen päätöstä, mutta ulkoasiainministeriön alainen pakolaisasiain toimikunta oli vuonna 1979 ehdottanut, että Suomi harkitsisi pakolaisten vastaanottamista "muiden Pohjoismaiden tavoin ... tiettyyn enimmäismäärään asti

vuosittain” (Pakolaisasiain toimikunta 1979, 6–7). Kiintiöjärjestelmän luomisen taustalla oli todennäköisesti myös muiden Pohjoismaiden vaikutus Suomea kohtaan Pohjoismaiden neuvostossa ja tavoite omaksua niiden kanssa samanlaisia pakolaispolitiikan periaatteita (ks. Aallas 1989, 17–18; Laiho 2008, 17; Pietikäinen 2000, 179). Vuoden 1986 pakolaiskiintiö oli 100 henkilön suuruinen, ja sitä kasvatettiin maltillisesti seuraavina vuosina (Kuvio 1). Kiintiöpakolaisjärjestelmään liittyvät päätökset tehtiin valtioneuvostossa (Laiho 2008, 16), mutta myös puolueet esittivät 1980-luvun lopulla julkilausumissaan muun muassa vuosittaisen pakolaiskiintiön korottamista (Välimäki tulossa).

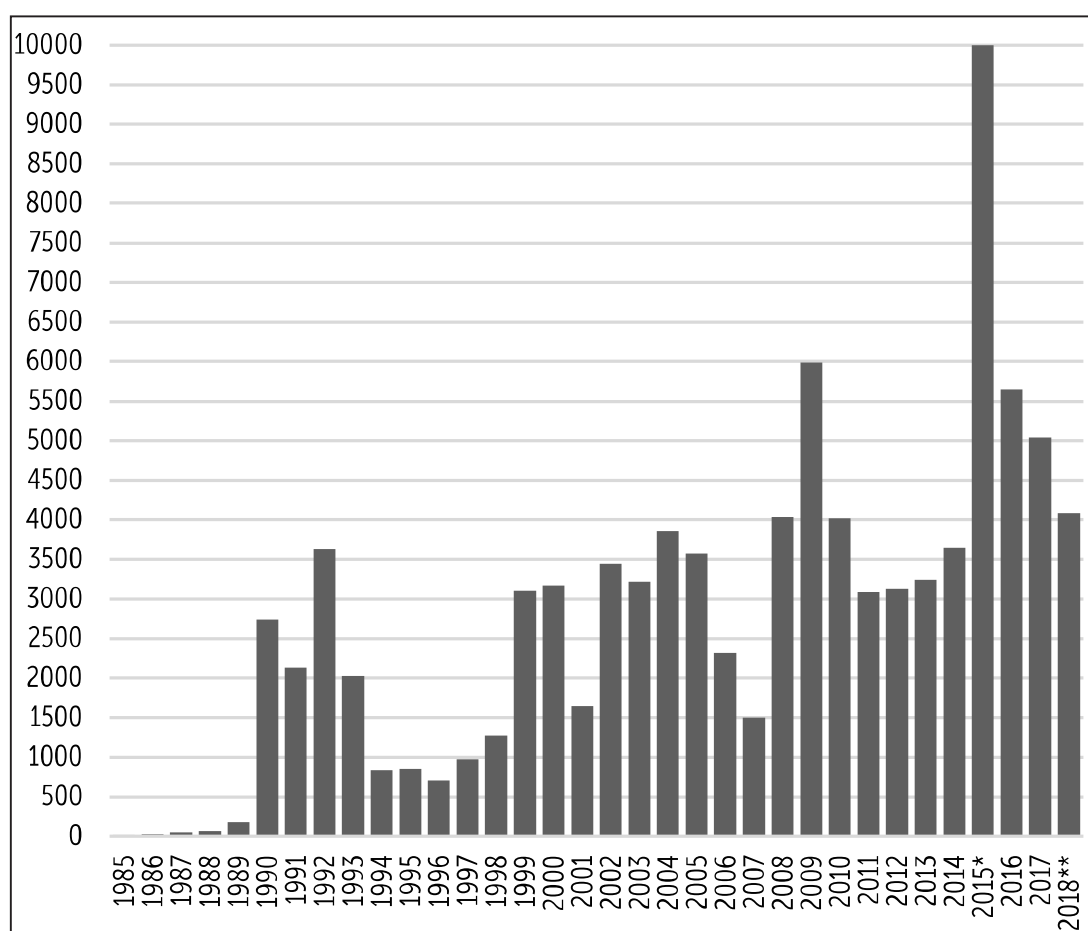


Kuvio 1. Pakolaiskiintiö 1986–2018. Lähde: Laiho 2008; Maahanmuuttovirasto 2017. Pakolaiskiintiöiden kautta vastaanotettujen ihmisten määrä on lähes poikkeuksetta jäänyt alle suunnitellun. * Sekä vuonna 1995 että 1996 otettiin lisäksi ylimääräisten kiintiöiden puitteissa vastaan 500 henkilöä entisen Jugoslavian alueelta. ** Vuosien 2014 ja 2015 pakolaiskiintiön nosto 750:stä 1 050:en henkilöön oli tarkoitettu 300 syyrialaisen vastaanottamiseen molempina vuosina.

Kylmän sodan päättyminen sekä itäblokin epävarma ja tulenarka tilanne aiheuttivat Länsi-Euroopassa pelkoja miljoonien ihmisten muuttoliikkeestä entisen länsiblokin maihin (Favell 2008, 702–703). Myös Suomessa rajavartiolaitos teki muiden valtion viranomaisten kanssa Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen suunnitelman satojen tuhansien ihmisten vastaanottamiseksi itärajan takaa (Kosonen & Pohjonen 1994, 514). Myöhemmin sisäministeri Mauri Pekkarinen (keskusta) kuvasi potentiaalisen suuren muuttoliikkeen luoman jännittyneen tunnelman vieneen häneltä yöunet (YLE 2016).

Turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi edellisen vuosikymmenen muutamista kymmenistä muutamiin tuhansiin henkilöihin, kun Suomesta haki vuosina 1990–1991 turvapaikkaa ennen muuta somalialaisia ja jonkin verran romanialaisia sekä vuosina

1992–1993 entisen Jugoslavian kansalaisia (Kuvio 2). Myös aiempaa useampi entisen Neuvostoliiton ja Venäjän kansalainen haki Suomesta turvapaikkaa vuosina 1990–1993, mutta ei kuitenkaan lähimainkaan niin moni kuin hurjimmat uhkaskenaariot olivat ennustaneet. Koko 1990-luvun aikana Suomeen tuli eniten turvapaikanhakijoita entisen Jugoslavian alueelta, entisen Neuvostoliiton alueelta sekä Somaliasta. Lisäksi turvapaikanhakijoita saapui aiempaa enemmän Irakista, Iranista ja Turkista. Näiltä alueilta tulleet ihmiset ovat jättäneet valtaosan myös 2000-luvun turvapaikkahakemuksista. Lisäksi 2000-luvulla entistä useampi afganistanilainen ja Länsi-Afrikan valtioiden kansalainen sekä 2010-luvulla myös hieman enemmän syyrialaisia on hakenut kansainvälistä suojelua Suomesta. (Maahanmuuttovirasto 2017.)



Kuvio 2. Turvapaikkahakemukset 1985–2018. Lähde: Leitzinger 2008, 217–221; Maahanmuuttovirasto 2017, 2018. * Vuonna 2015 tehtiin 32 476 turvapaikkahakemusta. ** Vuoden 2018 marraskuun loppuun mennessä oli tehty 4 083 turvapaikkahakemusta.

Somalialaisista turvapaikanhakijoista käytiin 1990-luvun alussa laaja julkinen keskustelu (esim. Aallas 1991). *Helsingin Sanomien* yleisönosaston toimitus kertoi helmikuussa 1991, että aihe oli yksi osaston historian puhuttaneimpia. Palstalle oli lähetetty vajaan

kahden kuukauden aikana 334 kirjoitusta turvapaikanhakijoista. Toimituksen mukaan 70 prosenttia kirjoituksista vastusti "turvapaikan hakijain Suomeen päästämistä ja/tai heidän elättämistään täällä" (Helsingin Sanomat 1991). Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu ja siihen liittynyt julkinen keskustelu sai myös osan päättäjistä ottamaan painokkaasti kantaa. Muun muassa presidentti Mauno Koivisto (SDP) ja sisäministeri Jarmo Rantanen (SDP) esittivät julkisuudessa, että on mahdollista, että Suomi sulkee itäraajansa eikä päästä maahan turvapaikanhakijoita (esim. Helsingin Sanomat 1990). Valtioneuvostossa suunniteltiin myös lainmuutosta, jonka myötä Neuvostoliitto olisi pidetty turvallisena turvapaikkamaana, ja tämän muutoksen nojalla sen kautta tulleet turvapaikanhakijat olisi voitu käännättää (Sisäasiainministeriö 1990; Ulkoasiainvaliokunta 1990). Kansalaisjärjestöt, ulkomaalaiskuraattori ja UNHCR protestoivat Neuvostoliittoon käännättämistä vastaan muun muassa siksi, että Neuvostoliitto ei ollut Geneven pakolaissopimuksen allekirjoittajamaa. Käännytykset eivät lopulta toteutuneet, koska myös valtioneuvosto katsoi niiden olevan Suomen allekirjoittamien kansainvälisten sopimusten ja ulkomaalaislain vastaisia. (Aallas 1991; Koivisto 1995.) Hallitus totesi kuitenkin vuonna 1991 Romanian turvallisiksi maaksi sekä vuonna 1994 Latvian, Liettuan, Unkarin, Venäjän federaation ja Viron turvallisiksi maiksi niiden omille kansalaisille (Seppälä 2004, 50; Leitzinger 2010, 79, 89).

Vuonna 1988 siirtolaisuusasiain neuvottelukunta julkaisi raportin maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikan tilasta ja kehittämisestä. Siinä pohdittiin ennen muuta Suomen politiikkaa suhteessa muihin Pohjoismaihin, ulkomaalaisten oikeusaseman vahvistamista sekä suositeltiin hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman laatimista. (Siirtolaisuusasiain neuvottelukunta 1988.) Seuraavana vuonna Pakolaisasiain neuvottelukunta julkaisi mietinnön *Suomen pakolaispolitiikka*, jonka tarkoituksena oli nimenomaan luoda pohja hallituksen pakolaispolitiikalle (Pakolaisasiain neuvottelukunta 1989). Nämä asiakirjat eivät kuitenkaan johtaneet hallituksen pakolaiskannanoton syntymiseen, mutta niillä oli vaikutusta vuoden 1991 ulkomaalaislain valmisteluun. Sisäasiainministeriön asettaman ulkomaalaislakityöryhmän tehtävänannossa korostuivat "lainsäädännön tarkistaminen erityisesti oleskelu- ja työlupia, turvapaikkapyyntöjä sekä ulkomaalaisten oikeusturvaa koskevissa kohdissa." (Ulkomaalaislakityöryhmä 1989, 1–2). Myös puolueiden kansainvälistä suojelua koskevat muutostavoitteet olivat suurelta osin linjassa näiden selvitysten näkökantojen kanssa (Välimäki tulossa).

Kesti kuitenkin vuoteen 1995 asti ennen kuin sisäasiainministeriö asetti toimikunnan muotoilemaan hallitukselle ensimmäisen ohjelman, jossa määritettäisiin valtion maahanmuuttopoliitiikan pääperiaatteet. Valmistellut toimikunta totesi, että "Suomella ei toistaiseksi ole virallisesti määriteltäviä ulkomaalaispolitiikkaa. Käytäntö on muodostunut pitkälti asiaa koskevan lainsäädännön, ministeriöiden ohjeiden ja viranomaisten tekemien päätösten pohjalta. Suurimpana ongelmana on ollut ... pitkäntähtäimen poliittisten kannanottojen puute" (Maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen toimikunta 1997, 75). Vuonna 1997 hyväksytyssä ohjelmassa todettiin pakolaisuuden olevan "maailmanlaajuinen ongelma, jonka ehkäisyyn ja

ratkaisuun Suomen on aktiivisesti osallistuttava”. Pakolaisuuden syiden poistamisen ja muun kansainvälisen toiminnan lisäksi Suomen tuli ohjelman mukaan vastaanottaa kiintiöpakolaisia ja turvapaikanhakijoita ”kansainvälisten sopimusten edellyttämällä tavalla, ihmisoikeuksia kunnioittaen ja järjestelmän väärinkäytöksiä estäen”. (Valtioneuvosto 1997, 3.) Ohjelmassa ehdotettiin myös, että muutoksenhakuoikeutta ulkomaalaisasioissa laajennettaisiin. Tämä tapahtuisi siten, että kaikkiin ulkomaalaisviranomaisien tekemiin päätöksiin voisi hakea muutosta ensimmäisessä vaiheessa Uudenmaan läänioikeudelta ja ylimpänä oikeusasteena korkeimmasta hallinto-oikeudesta, mikäli se myönsi valitusluvan. Erityinen paino ohjelmassa annettiin kotouttamispolitiikan määrittelylle. (Valtioneuvosto 1997; Lepola 2000, 108–118.) Nämä näkökohdat huomioitiin kaksi vuotta myöhemmin voimaan tullessa laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (HE 66/1998 vp; L 493/1999, jäljempänä kotouttamislaki).

1990-luvun taitteessa kansainvälisen politiikan mullistukset, erityisesti Neuvostoliiton hajoaminen, vapauttivat Suomen ulkopolitiikkaa. Pakolaispolitiikan muotoilu ei ollut kuitenkaan kylmän sodan jälkeisessä maailmassa kansainvälisistä tapahtumista irrallista, sillä Euroopan yhdentymiskehitys suuntasi hallitusten ja puolueiden omaksumaa pakolaispolitiikkaa yhteiseurooppalaiseen suuntaan. Kehitys vahvistui vuoden 1995 EU-jäsenyyden, sekä unionissa Amsterdamin sopimuksen (1997) ja Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksen (1999) jälkeen kohti yhteistä siirtolaisuus- ja turvapaikkajärjestelmää otettujen askelten myötä (ks. Geddes & Scholten 2016, 153–157; Hailbronner & Thym 2016, 1024–1027).

Pakolaiskysymyksiä käsiteltiin puolueiden ohjelmissa vielä 1980-luvun lopulle asti useimmiten samassa yhteydessä ulkopolitiikan ja kehitysyhteistyökysymysten kanssa. Vasta 1990-luvun kuluessa teemasta muotoutui sisäpolitiikan aihe, mikä näkyi muun muassa siinä, että kotouttaminen oli poliittisessa keskustelussa entistä keskeisemmässä asemassa. Erityishuomio kiinnitettiin kansainvälistä suojelua saavien sopeutumisen tukemiseen, kuten oli tehty jo 1970-luvun pakolaisten vastaanotosta lähtien. (Lepola 2000; Välimäki 2017.) Ulkopolitiikan keinot jäivät ajoittain näiden ulkomaalaispolitiikan teemojen varjoon, vaikka myös ne säilyivät pakolaispolitiikan toimenpidevalikoimassa (esim. Valtioneuvosto 1997).

Yksittäisiä pakolaisryhmiä koskevat kysymykset jäivät niin ikään syrjään, kun siirryttiin pakolaispolitiikan kokonaisuohjelmien aikaan. Samansuuntainen kehitys näkyi 1980-luvun puolivälissä sanomalehdistön uutisoinnissa, joka muuttui yksittäisten pakolaisryhmien käsittelystä yleisempään pakolaispolitiikan tarkasteluun (Vuorinen 1990, 56–65, 72). 1990-luvun taitteessa keskusta, kokoomus ja SDP muotoilivat pakolaispoliittisen (Kokoomus 1988) tai ulkomaalais- ja pakolaispoliittisen (SDP 1988; Keskusta 1990) ohjelman. Nämä puolueiden ensimmäiset laajasti kansainvälisen suojelun kysymyksiä käsitelleet kannanotot liittyivät vuonna 1988 alkaneeseen uuden ulkomaalaislain valmisteluun, johon niissä otettiin kantaa. Ne olivat myös vastaus kunkin puolueen sisällä sekä kansalaisyhteiskunnassa yleisesti (Niemi-Kiesiläinen

1989, 121) lisääntyneeseen aktiivisuuteen pakolaispolitiikassa. Puolueissa tämä näkyi puoluekokousten aloitteissa 1980-luvun lopulla. Kokoomuksessa ja SDP:ssä ensimmäiset pakolaispolitiikkaa koskevat aloitteet tehtiin vuonna 1987 ja keskustassa vuotta myöhemmin. Erityisesti puolueiden nuoriso-, nais- ja ruotsinkieliset osastot nostivat esille kysymystä. (Ristimäki 1990.) Keskustan, kokoomuksen ja SDP:n mukaan Suomen tuli ottaa suurempi vastuu kansainvälisen pakolaistilanteen ratkaisemisesta, kehittää valmiuksia turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseksi ja korottaa vuosittaista pakolaiskiintiötä (Välimäki 2017).

Somalialaisiin turvapaikanhakijoihin liittynyt julkinen keskustelu varmisti, että pakolaiskysymykset olivat esillä myös vuoden 1991 eduskuntavaaleissa (Niemi 2016, 167–168). Vaaleja edeltäneinä kuukausina keskustan ja SDP:n sisäisissä keskusteluissa oli arvioitu pakolaiskysymysten olevan erityisen hankala vaali aihe, jota Suomen Maa-seudun puolueen (SMP) pelättiin käyttävän vaaliaseenaan. Keskustan puoluehallitus päätti pyrkiä jättämään aiheesta keskustelun mahdollisimman vähälle. SDP:n puoluehallitus taas katsoi, että puolueen tuli rohkeasti seisoa oman ”solidaarisuuteen” ja ”suvaitsevaisuuteen” pohjaavan linjansa takana ja vastavoimana SMP:lle. (Välimäki tulossa, ks. myös Koivisto 1995, 292–293.)

Ennen turvapaikanhakijamäärien kasvua puolueiden kannanotot olivat keskittyneet valtaosin kiintiöpakolaispolitiikkaan, kehitysyhteistyöhön ja rahallisen tuen antamiseen YK:n pakolaisjärjestöille. 1990-luvun aikana turvapaikkakysymykset syrjäyttivät nämä näkökohdat lähes täysin sekä puolueiden että hallitusten julkilausumissa ja sama painotus on jatkunut 2010-luvulle asti johtuen turvapaikkakysymysten säilymisestä julkisuuden kestoaiheena (Raittila & Vehmas 2005; Välimäki 2012, 270–271) ja turvapaikanhakijoiden määrän pysymisestä kiintiöpakolaisten määrää korkeampana (ks. Kuvio 1, 2).

1980-luvun lopulta alkanutta kautta sävyttivät poliittisten muutosten rinnalla edennyt ulkomaalaislainsäädännön muuttaminen länsieurooppalaisten mallien ja kansainvälisten ihmis- ja perusoikeussopimusten normien mukaiseksi. Lainsäädännön muutosten taustalla oli poliittinen kehitys. Suuntautuminen Länsi-Euroopan yhteistyöhön ei tarkoittanut vain talous- ja poliittisia suhteita (ks. Aunesluoma 2011), vaan myös Länsi-Euroopan valtioiden hyväksymien kansainvälisen oikeuden sitoumusten ja niitä tukevien sopimusten juurruttamista kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä politiikan suuntaus mahdollisti ja toisaalta pakotti Suomen lainsäädännön kehittämisen turvaamaan ihmis- ja perusoikeudet myös muille kuin maan kansalaisille.

Ennen muuta vuoden 1989 Euroopan neuvoston jäsenyys sai päätöksentekijät muuttamaan lakia. Oikeusministeriö asetti maaliskuussa 1989 työryhmän valmistelemaan ulkomaalaisten poliittista osallistumista koskevan lainsäädännön muuttamista, jotta Suomi voisi täyttää Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen vaatimukset (Scheinin 1997, 33–36). Nämä päätöksenteon ja lainsäädännön uudet lähtökohdat realisoituivat myöhemmin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa sekä ihmis- ja perusoikeusnäkökohtien huomioimisena 1990-luvun ulkomaalais- ja kotouttamislaeis-

sa (L 378/1991, 493/1999; Hallberg 1999). 1990-luvun alun lainmuutoksilla eduskunta pyrki lisäämään yhdenvertaisuutta, ulkomaalaisten oikeusturvaa ja muutoksenhakumahdollisuuksia. Hallituksen esityksessä Suomen lainsäädäntöä verrattiin erityisesti Pohjoismaiden ulkomaalaislakeihin ja niiden viimeisiin muutoksiin (HE 47/1990 vp; Kuosma 2004), kuten on tehty myös myöhemmässä politiikan- ja lainvalmistelussa (esim. HE 66/1998 vp, 28/2003 vp). Keskeisimpiä kansainvälistä suojelua hakevia ihmisiä koskevia muutoksia vuoden 1991 ulkomaalaislaissa olivat turvapaikkamenettelyn täsmentäminen ja oikeus valittaa turvapaikkapäätöksestä oikeusministeriöön perustettavalle turvapaikkalautakunnalle. Muutoksenhakumahdollisuuden, kuten usean muunkin muutoksen, todettiin hallituksen esityksessä olevan UNHCR:n suosituksia. (Ulkomaalaislakityöryhmä 1989; HE 47/1990 vp; L 378/1991.)

Lainsäädännössä annettiin myös enemmän huomiota ulkomaalaispolitiikalle. Vuonna 1999 voimaan tullut kotouttamislaki antoi ensimmäistä kertaa säädökset yhteiskuntaan integroitumisen tukemisesta. Maahanmuuttajia käsiteltiin laissa yhtenä ryhmänä, ja kansainvälistä suojelua saavat ihmiset kuuluivat näiden yleisten kotouttamistoimenpiteiden piiriin. Keskeisinä kotouttamislakia koskevassa hallituksen esityksessä ja lopullisessa lain kirjaimessa pidettiin muun muassa työelämään pääsyä, henkilökohtaista kotoutumissuunnitelmaa, kielen oppimista sekä mahdollisuutta oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen. Laissa säädettiin myös useista turvapaikanhakijoiden vastaanoton käytäntöön liittyvistä kysymyksistä. (HE 66/1998 vp; L 493/1999.)

Erityisesti Suomen liittyminen turvapaikkahakemuksen vastuuvaltion määrittävään Dublin-järjestelmään (1998) ja unionin sisäiseen vapaan liikkuvuuden Schengen-alueeseen (2001) vaikuttivat eurooppalaisten kysymysten painottumisena päätöksenteossa ja lainsäädännössä. Sopimukset olivat osa EU:n yhteisen siirtolaisuus- ja turvapaikkapolitiikkaan tähdännyttä kehitystä, joka oli vahva taustatekijä uutta ulkomaalaislakia valmisteltaessa 2000-luvun ensimmäisinä vuosina. Painotus näkyi lakiesityksessä, jossa todettiin muun muassa pyrittävän "vastaamaan Euroopan unionin sääntelystä ja eräistä kansainvälisistä sopimuksista johtuviin muutostarpeisiin" (HE 28/2003 vp, 1). Ulkomaalaislaki jatkoi maahanmuuttajien oikeuksien ja velvollisuuksien entistä yksityiskohtaisempaa määrittämistä sekä EU:n yhteisen siirtolaisuuspolitiikan ankkuroimista kansalliseen lakiin. Siinä tavoiteltiin edellisen vuosikymmenen lakimuutosten tapaan ulkomaalaisten oikeusturvan takaamista. Kansainvälistä suojelua hakevien ihmisten osalta ei tehty kovin merkittäviä muutoksia aiempaan lainsäädäntöön. Lakiin sisältyivät kuitenkin ensimmäistä kertaa muun muassa säännökset pakolaiskiintiöstä, sen kohdentamisesta ja ehdoista, joilla ihmisiä voitiin hyväksyä kiintiöön. (HE 28/2003 vp; Kuosma 2004; L 301/2004.)

Monien muiden EU-valtioiden tapaan (ks. Boswell & Geddes 2010) oma lukunsa tällä ja seuraavalla kaudella olivat Euroopan sisältä sekä EU:n jäsenmaista saapuneet turvapaikanhakijat. Entisen Jugoslavian alueen valtioista alkoi saapua aikaisempaa suurempia määriä turvapaikanhakijoita 1990-luvun alkupuolella. Myös vuosien 1999–2000

suurimmat turvapaikanhakijaryhmät olivat Euroopasta, kun slovakialaiset jättivät yhteensä 1 839 ja puolalaiset 1 534 hakemusta (Maahanmuuttovirasto 2017). Suomen hallitukset pyrkivät vähentämään entisen Jugoslavian alueelta ja Itä-Euroopasta tulevien ihmisten turvapaikkahakemuksia määräämällä väliaikaisen viisumipakon entisen Jugoslavian (1993, ei koskenut Kroatian ja Slovenian kansalaisia) ja Slovakian (1999) kansalaisille. Lisäksi säädettiin erityisestä pikakäännetyksenmenettelystä, jonka perusteella näistä maista tulevien turvapaikanhakijoiden hakemukset voitaisiin käsitellä nopeutetusti. (Koivisto 1995, 295–296; Leitzinger 2010, 91, 104.) Toimenpiteet vähensivät turvapaikanhakijoiden määrää jonkin verran, mutta 2000-luvulla näiden alueiden valtiot ovat edelleen olleet turvapaikkahakemustilaston kärkimaiden joukossa (Maahanmuuttovirasto 2017). Vilkas julkinen ja poliittinen keskustelu on koskenut ennen muuta romanitaustaisia henkilöitä (Horsti 2005; Välimäki 2012, 271–272).

2.5. EU:n raamit, puoluepolitisoituminen ja rajoittava politiikka (2005–2015)

Viimeisimmällä kaudella kansainvälinen suojelu on noussut entistä polttavammaksi politiikan kysymykseksi. Tätä selittävät turvapaikanhakijoiden vuosittaisen määrän säilyminen tuhansissa (Kuvio 2), taloudellisen laskukauden voimistama julkisten menojen karsimisen eetos sekä lisääntynyt keskustelu aihepiiristä Suomessa ja muualla Euroopassa niin puolueissa kuin laajemmin kansalaisyhteiskunnassa. Nämä kehityskulut loivat osaltaan päätöksentekijöille painetta lainsäädännön muutoksiin.

Pääpiirteiltään tämän kauden – kuten jo edellisen kauden loppupuolen – pakolais- ja turvapaikkapoliittiset kannanotot heijastelivat yleensä EU-tason poliittista keskustelua ja säännöstöä, joihin hallitukset ja tarkastellut puolueet ovat esittäneet vain joitain poikkeamia. Keskustelu ”vetovoimatekijöistä” ja turvapaikka- ja kotouttamisjärjestelmän kustannuksista kuitenkin lisääntyi tällä kaudella. Lisäksi päätöksentekijät tavoittelivat aiempaa voimallisemmin turvapaikkajärjestelmän mahdollisen hyväksikäytön ehkäisyä. (vrt. Nykänen 2012; Välimäki 2012; Keskinen 2016.) 1980- ja 1990-luvuilla poliittisessa keskustelussa, julkilausumissa ja hallituksen esityksissä ei joitain poikkeuksia lukuun ottamatta (ks. Lepola 2000) korostettu tämän kaltaisia lieveilmiöitä turvapaikkakysymyksiä käsiteltäessä. Hallituksen vuosina 2015–2017 suunnittelemat ja toteuttamat politiikan muutokset voidaan nähdä jatkumona tällä kaudella aloitetuille toimille, kuten perheenyhdistämisistä tai yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden ikätesteistä sekä alaikäisille turvapaikanhakijoille kuuluvia palveluja koskeneelle politiikalle (ks. Pellander 2016; Välimäki 2017).

Vuonna 2006 Matti Vanhasen (keskusta) hallitus julkaisi maahanmuutto-ohjelman, joka keskittyi ennen muuta pohtimaan keinoja ulkomaisen työvoiman Suomeen

muuton edistämiseksi. Pakolaispolitiikasta todettiin, että ”Suomen tavoitteena on pakolaisten suojelujärjestelmän vahvistaminen niin kansainvälisin kuin kansallisin-kin keinoin.” Hallitus asetti tavoitteeksi muun muassa ”pakolaisuuden perussyihin”, kuten ”ihmisoikeusloukkauksiin, köyhyyteen ja poliittisiin kriiseihin”, vaikuttamisen. (Valtioneuvosto 2006, 30.) Kansainvälistä suojelua katsottiin myös voitavan edistää tukemalla lähtö- ja kauttakulkumaita. Ohjelmassa suhtauduttiin myönteisesti EU:n turvapaikkapolitiikan harmonisointikehitykseen, sillä sen ajateltiin muun muassa vähentävän turvapaikanhakijoiden mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua useammasta EU-jäsenmaasta. (Valtioneuvosto 2006.)

Vuoden 2004 (L 301/2004) ulkomaalaislakia muutettiin vuoden 2015 loppuun mennessä yli 60 kertaa, eikä kansainväliseen suojeluun liittyviä lainmuutoksia ole tässä mahdollista käsitellä yksityiskohtaisesti. Muun muassa turvapaikanhakijoiden asemaa ja oikeuksia keskeisesti koskevat EU:n määritelmä-, menettely-, vastaanotto- ja perheenyhdistämisdirektiivit (2003/9/EY; 2003/86/EY; 2004/83/EY; 2005/85/EY) tuotiin osaksi kansallista lainsäädäntöä tämän kauden alkupuolella. Lainkohtia täsmennettiin myöhemmin EU:n säännöstössä tapahtuneeseen kehitykseen viittaamalla. EU:n painoarvo näkyi myös siinä, että puolueet ja hallitukset perustelivat politiikkaa aiempaa useammin Suomen ”vetovoimatekijöiden” vähentämisellä (vrt. Förbom 2014; Keskinen 2009, 2016; Välimäki 2017). Perustelu oli todennäköisesti ainakin osittain omaksuttu EU:n päätöksenteosta, jossa oli 1990-luvulta lähtien puhuttu ilmiöstä nimeltä (engl.) *forum shopping* (Hailbronner & Thym 2016, 1024). Tällä viitattiin siihen, että turvapaikanhakijoiden oletettiin tekevän EU-maiden välillä vertailua ja valitsevan sen, jossa on saatavilla todennäköisimmin turvapaikka, kattavimmat julkiset palvelut tai korkeimmat sosiaalietuudet (vrt. Kokoomus 2009; Sisäasiainministeriö 2009; HaVM 38/2010 vp; Keskusta 2010). Myös osa Sipilän hallituksen vuosien 2015–2016 tavoitteista perustui tällaiselle ajattelulle (esim. Valtioneuvosto 2015; HE 43/2016 vp). ”Vetovoimatekijöiden” karsimiseen vetoamalla on tällä kaudella pyritty ennen muuta turvapaikka- ja perheenyhdistämishakemusten määrän vähenemiseen.

Vuonna 2008 alkaneen taloudellisen taantuman vaikutus heijastui osaltaan myös turvapaikkapolitiittiseen keskusteluun. Erityisesti keskustan ja kokoomuksen kansainvälisen suojelun kysymyksiä koskevat näkemykset olivat lähellä toisiaan. Puhe vastaanottojärjestelmän ja hakemusten käsittelyn kustannuksista ja suomalaisen turvapaikkajärjestelmän ”vetovoimatekijöiden” vähentämisestä painottui tänä aikana. Suomalaiset poliitikot olivat hyvin yksimielisesti huolissaan valtiontalouden kestävydestä, ja turvapaikkapolitiikan kulujen vähentäminen istui tähän ajattelumalliin (vrt. Välimäki 2012, 285). Erityisesti keskustan Matti Vanhasen ja Mari Kiviniemen johtamien hallitusten aikana vuosina 2007–2011 valtioneuvosto oli aktiivinen lainsäädännön muuttamisessa. Vuonna 2009 Vanhasen toinen hallitus teetti selvityksen, jonka tavoitteena oli muun muassa perheenyhdistämisen lupavaatimusten tiukentaminen, EU:n jäsenmaista tulevien turvapaikanhakijoiden hakemusten mahdollisimman nopean käsittelyn mahdollistaminen ja ikätestit alaikäisille ilman

huoltajaa maahan tulleille turvapaikanhakijoille (Sisäasiainministeriö 2009). Näitä tavoitteita tuotiin lainsäädäntöön seuraavina vuosina.

1990-luvun taitteen jälkeen toinen laajojen maahanmuuttopoliittisten ohjelmien luomisen kausi sijoittuu puolueissa 2010-luvun taitteeseen ja ne liittyivät vahvasti toisen kotouttamislain (L 1386/2010) valmisteluun. Keskustan, kokoomuksen ja SDP:n ohjelmissa kiinnitettiin vielä aiempaa enemmän huomiota kansainvälisen suojelun vuoksi Suomesta oleskeluluvan saaneiden ihmisten yhteiskuntaan sopeutumiseen ja ulkomaalaispolitiikan monisyisyyden yksityiskohtaiseen erittelyyn. Lainsäädännön ja politiikan tuli puolueiden mukaan huomioida eri tavoin eri muuttajaryhmien, kuten alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden tai turvapaikanhakijanaisten, tarpeita. (Kokoomus 2009; Keskuksista 2010; SDP 2010; ks. myös Valtioneuvosto 2006; L 1386/2010.) Vuoden 2010 kotouttamislaissa moni asia säilyi perusperiaatteiltaan kansainvälistä suojelua saavien osalta samanlaisena kuin vuoden 1999 laissa. Erityistä huomiota kiinnitettiin kunnallisten kotouttamisohjelmien sekä henkilökohtaisten kotouttamissuunnitelmien laatimiseen. (HE 185/2010; L 1386/2010.) Vuonna 2011 tuli voimaan erillinen kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottoa säännelty laki, jossa vastaanottoa koskevat säännökset säilyivät lähes ennallaan, mutta tavoiteltiin käytäntöjen yhdenmukaistamista maan sisällä ja suhteessa EU:n neuvoston vastaanottodirektiiviin (2003/9/EC). Keskeinen muutos oli kansainvälistä suojelua hakeville ja tilapäistä suojelua saaville tarkoitettu toimeentulotuesta erillinen tukimuoto sekä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevien säännösten sisällyttäminen lakiin. (HE 266/2010; L 746/2011.)

Tällä kaudella puolueet politisoivat aiempaa vahvemmin kansainvälisen suojelun kysymyksiä sekä maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikkaa yleisemminkin (Keskinen 2009, 2016; Välimäki 2012, 2017; Förbom 2014). Toisaalta esimerkiksi vuoden 2011 eduskuntavaalien alla turvapaikkapolitiikka oli tiedotusvälineissä enemmän esillä kuin aiemmissa vaaleissa, mutta ainakaan julkisuudessa puolueiden puheenjohtajat eivät olleet halukkaita käymään aiheesta laajaa keskustelua (Välimäki 2012, 280–287). Sekä vuosien 2011–2015 eduskuntavaalikaudella että vuosien 2011 ja 2015 eduskuntavaaleissa turvapaikkapolitiikka ja turvapaikanhakijoita koskevan lainsäädännön muuttaminen ovat olleet puolueista erityisesti perussuomalaisten tärkeimpiä edistettäviä tavoitteita.

Juha Sipilän (keskuksista) hallituksessa myös perussuomalaiset vaikutti osaltaan vuosien 2015–2016 poikkeuksellisen turvapaikkatilanteen hoitamiseen, vaikka keskeinen sisäministerin salkku oli kokoomuksen Petteri Orpolla ja Paula Risikolla. Sipilän keskustaoikeistolainen hallitus on turvapaikkatilanteen johdosta tehnyt myös ulkomaalaisia ja turvapaikanhakijoita koskevaan lainsäädäntöön huomattavia muutoksia, joista osa on muun muassa heikentänyt ulkomaalaisten oikeusturvaa (ks. tässä teoksessa Heikkilä & Mustaniemi-Laakso). Julkilausuttuna tavoitteena on ollut muun muassa turvapaikanhakijamäärän ja Suomen esitetyn houkuttelevuuden vähentäminen turvapaikanhakumaana sekä kustannusten pienentäminen (Valtioneuvosto 2015;

HE 43/2016 vp). Oppositio puolueet ja useat kansalaisjärjestöt ovat vastustaneet monia hallituksen ulkomaalaisia ja turvapaikanhakijoita koskevia esityksiä.

Perussuomalaiset oli ensimmäinen eduskuntapuolue, joka nosti kansainvälistä suojelua Suomesta hakevien ihmisten määrän vähentämisen paitsi maahanmuuttopoliittisiin niin myös koko poliittisen tavoitelistansa ytimeen. Tämä painotus ei kuitenkaan näkynyt vielä puolueen alkuvuosien ohjelmissa, vaan vahvistui vasta 2000-luvun jälkipuoliskolla (Välimäki 2012, 268). Perussuomalaisten näkemykset ovat eronneet muista puolueista keskittymisellä nimenomaan turvapaikanhakijoiden määrän vähentämiseen sekä pyrkimyksellä kotouttamiseen käytettävien resurssien ja perhesiteen perusteella tapahtuvan muuton vähentämiseen (Perussuomalaiset 2007, 2011, 2015; Välimäki 2012, 2015). Toisaalta myös keskusta ja kokoomus ovat tällä kaudella edistäneet pitkälti samoja tavoitteita (Keskinen 2016; Välimäki 2017). Keskustan ja kokoomuksen politiikkalinjausten taustalla on saattanut vaikuttaa useiden turvapaikkapolitiikkaan rajoituksia kannattavien poliitikkojen menestys erityisesti perussuomalaisten riveissä. Lisäksi mielipidemittausten mukaan rajoittavammalle maahanmuuttopolitiikalle on ollut kaikupohjaa äänestäjäkunnassa (esim. Haavisto & Kiljunen 2011, 86–88). Tutkimuksessa on havaittu useiden Länsi-Euroopan keskustaoikeistolaisten puolueiden maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikan tavoitteiden muuttuneen 2000-luvulla rajoittavammaksi, mutta myös kyseenalaistettu liian suuren painoarvon antamista oikeistopopulististen puolueiden vaikutukselle muutoksessa (Bale 2008; Akkerman 2012). SDP oli erottunut keskustasta ja kokoomuksesta jo edeltäneinä vuosikymmeninä ja erottui edelleen korostamalla niitä enemmän muun muassa ulkomaalaisten oikeuksien, kotouttamiseen käytettävien resurssien sekä kansainvälisen yhteisvastuullisuuden lisäämistä pakolaispolitiikassa (Välimäki 2017, tulossa; vrt. Odmalm 2011).

1980- ja 1990-luvun kansainvälistä suojelua koskevan keskustelun periaatteellisina lähtökohdina olivat useimmiten kansainväliset velvoitteet ja sopimukset, jotka ovat säilyneet myös viimeisen kauden poliittisessa keskustelussa. Viime vuosina päätöksentekijöiden painotukset ovat kuitenkin jonkin verran muuttuneet, kun yhteiskunnan taloudelliseen kestävyyskykyyn liitetyt kysymykset ovat tulleet merkittävämmiksi. Keskusta, kokoomus ja perussuomalaiset ovat toistuvasti viitanneet julkisten menojen saamiseen turvapaikkapolitiikassa mahdollisimman matalalle. (Välimäki 2012, 2015, 2017; Keskinen 2016.) Vasemmistopuolueiden ja vihreiden näkemykset taas ovat useimmiten nojanneet moraaliseen ja kansainvälisoikeudelliseen veloitteeseen vastaanottaen suojelua hakevia ihmisiä sekä riittävien julkisten palvelujen tukemaan yhteiskuntaan sopeutumiseen (esim. SDP 2010; Vasemmistoliitto 2010; Vihreä liitto 2010; vrt. Nykänen 2012, 39–46, 115–116).

2.6. Johtopäätökset

Ajanjaksolla 1970-luvulta 2010-luvulle pakolaiskysymykset muuttuivat ulkopoliittisista kysymyksistä yhä moniulotteisemmiksi ja pakolaispolitiikka ja ulkomaalaislainsäädäntö lähenivät Länsi-Euroopan maiden ja Pohjoismaiden vastaavia. Otettiin käyttöön vuosittainen pakolaiskiintiö, luotiin turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmä ja sitä koskeva yksityiskohtainen lainsäädäntö. Vähitellen turvapaikkakysymykset nousivat kiintiöpakolaisuutta keskeisemmiksi päätöksenteon, lainsäädännön ja julkisen keskustelun kysymyksiksi, ja ulkomaalaispolitiikan merkitys kasvoi.

1970-luvulta 1990-luvulle päätöksentekoa ohjasivat vahvasti ministeriöiden alaisen valmistelevien työryhmien suositukset sekä kansainvälinen kehitys. 1980-luvulla aloitettuja muutoksia perusteltiin erityisesti vertailemalla Pohjoismaihin ja vetoamalla kansainvälisiin sopimuksiin, joiden jäsen Suomi on. Johtavana päämääränä oli ulkomaalaisten oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden lisääminen sekä YK:n pakolaisjärjestöille annettavan rahallisen tuen ja Suomen vastaanottamien kiintiöpakolaisien määrän korottaminen. 1990- ja 2000-luvuilla kasvavat turvapaikanhakijamäärät, Euroopan integraation kansainvälistä suojelua koskevaa politiikkaa ja lainsäädäntöä yhdenmukaistava vaikutus sekä lisääntynyt julkinen ja puolueiden välinen keskustelu ovat tehneet pakolais- ja kotouttamispolitiikan yhä keskeisemmiksi ja moniulotteisemmiksi kysymyksiksi suomalaisessa päätöksenteossa.

Pakolaispolitiikan keskeinen jännite on vuosien 1973 ja 2015 välillä liittynyt kansallisen politiikan ja kansainvälisten velvoitteiden suhteeseen. Päätöksentekijät ovat lähestyneet aihepiiriä useimmiten Suomen valtion näkökulmasta. Ajatus valtiollisesta humanitarismista (ks. Gibney 2004; ks. tässä teoksessa Ahonen & Kallius), eli Suomen velvollisuudesta osallistua kansainvälistä suojelua tarvitsevien ihmisten avustamiseen, on ollut viimeistään 1980-luvun lopulta lähtien osa lukuisia poliittisia julkilausumia. Kansallinen pakolaispolitiikka on kuitenkin myös sopeutunut kansainväliseen kehitykseen. Ulkopoliitiikan marginaalikysymyksen kaudella (1973–1984) aihepiiri ei ollut päätöksenteossa keskeinen, ja se asemoitiin ennen muuta osaksi ulkopoliitiikkaa. Teema oli osittain kylmän sodan vastakkainasettelun politisoima, eivätkä päätöksenteon tavoitteet olleet julkilausuttuja tai lainsäädäntö yksityiskohtaista. Länsieurooppalaisten mallien omaksumisen kaudella (1985–2004) tavoitteena oli luoda suunnitelmallinen kansallinen pakolaispolitiikka. Lisäksi politiikka ja lainsäädäntö mukautettiin ihmis- ja perusoikeusnormien kehityksen, EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän ja kasvaneiden turvapaikanhakijamäärien vaatimukseen. EU:n raamien, puoluepolitisoitumisen ja rajoittavan politiikan kautta (2005–2015) värittivät EU:n viitekehysten korostuminen entisestään, poliittisen keskustelun lisääntyminen ja pyrkimys kansainvälistä suojelua Suomesta hakevien määrän vähentämiseen.

Suojelun tarpeessa olevien ihmisten avustaminen lähtöalueilla tai niiden lähellä on säilynyt päätöksenteossa keskeisenä tavoitteena vuosikymmenestä toiseen. Erityisesti kansainvälisten järjestöjen rahoittaminen, kehitysyhteistyö ja kiintiöpakolaisjärjes-

telmän kautta tapahtuva, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ennustettavammaksi mielletty, pakolaisten vastaanotto ovat olleet päätavoitteita. Erillinen turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmä on järjestetty vasta tarpeen ilmaantuessa. Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa pidettiin varsinkin 1990-luvulle asti kansainvälisten pakolaiskysymysten viimesijaisena ratkaisukeinona. Poliittisista kannanotoista välittyikin toistuva pyrkimys pitää ja käsitellä kansainvälisen suojelun aihepiiriä ulkopoliitiikan osana ja vaikuttaa sen haasteisiin ulkopoliitiikan keinovalikoimalla. Tästä huolimatta turvapaikanhakijamäärien kasvettua ja säilyttyä useimmiten useissa tuhansissa ihmisissä vuosittain suomalaiset päätöksentekijät ovat muotoilleet pakolaispolitiikkaa ja -lainsäädäntöä yhä enemmän myös sisä- ja ulkomaalaispolitiikan kysymyksenä.

Vaikka Suomi on sitoutunut kansainvälisiin oikeusjärjestelmiin ja poliittisiin järjestelmiin, päätöksenteko- ja lainsäädäntövaltaa on haluttu pitää myös kansallisilla instituutioilla. Tämä on käynyt ilmi kansainväliseen kehitykseen mukautumisen rinnalla läpi tarkasteluvälin ja myös hallituksen vuosien 2015–2016 akuutin turvapaikka-tilanteen aikaisissa päätöksissä. Valtiollisella humanitarismilla on ollut rajansa, sillä turvapaikanhakijamäärien kasvamisesta lähtien päättäjät ovat toistuvasti kysyneet, kuinka määrää voidaan pienentää ja karsia perusteettomia hakemuksia.

Kiitokset

Kiitän Elina Pirjatanniemeä, Mari K. Niemeä, Markku Jokisipilää, Outi Lepolaa ja Pasi Saukkosta tekstin kommentoimisesta sekä tutkimusavustajia Emilia Lakkaa, Iida Laurilaa ja Jussi Aaltosta.

Lähteet

As 57/1930. Asetus ulkomaalaisten Suomeen tulosta ja oleskelusta.

As 187/1958. Ulkomaalaisasetus.

Euroopan neuvoston direktiivi 2003/9/EY, EUVL L 31 2003.

Euroopan unionin neuvoston direktiivi 2003/86/EY, EUVL L 251 2003.

Euroopan unionin neuvoston direktiivi 2004/83/EY, EUVL L 304 2004.

Euroopan unionin neuvoston direktiivi 2005/85/EY, EUVL L 326 2005.

HaVM 38/2010 vp. Hallintovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 186/1981 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi.

HE 47/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi.

HE 66/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

HE 28/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 185/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 266/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 43/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Helsingin Sanomat (1990). Rantanen valmis somalien käännättämiseen itärajalta. *Helsingin Sanomat*, 29.11.1990.

Helsingin Sanomat (1991). Turvapaikan hakijan elintaso ärsyttää suomalaista. *Helsingin Sanomat*, 5.2.1991.

Keskusta (1990). Keskustan ulkomaalais- ja pakolaispoliittinen asiakirja. Keskustan ja maaseudun arkisto. C:b 31-1, Puoluevaltuuskunnan pöytäkirja 28.—29.4.1990.

Keskusta (2010). Keskustan eduskuntaryhmän maahanmuuttoasiakirja. Keskustan eduskuntaryhmä. Saatavilla: <https://docplayer.fi/17594012-Keskustan-eduskuntaryhman-maahanmuuttoasiakirja-keskustan-eduskuntaryhma-keskustan-eduskuntaryhman-maahanmuuttoasiakirja-2010.html>. Luettu: 5.12.2018.

Kokoomus (1988). Pakolaispoliittinen ohjelma. Porvarillisen työn arkisto. Cb 38, Puoluehallituksen pöytäkirja 6.6.1988.

Kokoomus (2009). Realismia turvapaikkapolitiikkaan, resursseja kotoutumiseen. Kokoomuksen eduskuntaryhmä. Saatavilla: <https://docplayer.fi/2823507-Realismia-turvapaikkapolitiikkaan-kotoutumiseen.html>. Luettu: 5.12.2018.

L 400/1983. Ulkomaalaislaki.

L 378/1991. Ulkomaalaislaki.

L 493/1999. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

L 301/2004. Ulkomaalaislaki.

L 1386/2010. Laki kotoutumisen edistämisestä.

L 746/2011. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta.

Maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen toimikunta (1997). Hallittu maahanmuutto ja tehokas kotoutuminen. Ehdotus hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi. Mietintö 1/1997. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Maahanmuuttovirasto (2017). Turvapaikka- ja pakolaistilastot. Saatavilla: http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka-_ja_pakolaistilastot. Luettu 9.5.2017.

Maahanmuuttovirasto (2018). Tilastot. Hakemukset. Saatavilla: <http://tilastot.migri.fi/#applications>. Luettu 29.6.2018.

Pakolaisasiain neuvottelukunta (1989). Suomen pakolaispolitiikka. Julkaisuja 3/1989. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Pakolaisasiain toimikunta (1979). Pakolaisasiain toimikunnan mietintö. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

Pakolaistoimikunta (1980). Pakolaistoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 57/1980. Helsinki: Työvoimaministeriö.

Pakolaistyöryhmä (1987). Pakolaistyöryhmä 1987. Työryhmän muistio. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

Perussuomalaiset (2007). Eduskuntavaaliohjelma 2007. Saatavilla: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelmalistat/PS/397>. Luettu: 5.12.2018.

Perussuomalaiset (2011). Perussuomalaisten eduskuntavaaliohjelma 2011. Saatavilla: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelmalistat/PS/398>. Luettu: 5.12.2018.

Perussuomalaiset (2015). Perussuomalaisten maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Saatavilla: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelmalistat/PS/957>. Luettu: 5.12.2018.

SDP (1973). Puolueneuvoston julkilausuma. Työväen Arkisto. 329.5 SDP, Puolueneuvoston pöytäkirjat 1973, CB16, Puolueneuvoston kokouksen 29.11.1973 pöytäkirja, liite 5.

SDP (1975a). SDP:n ulkopoliittinen asiakirja. Työväen Arkisto. 329.5 SDP, Puoluekokous 1975, CD48, tavoiteohjelma-aineistoa.

SDP (1975b). Siirtolaispoliittinen ohjelma. Työväen arkisto. 329.5 SDP, Puoluetoimikunnan pöytäkirjat 1975, CA58, liite 352.

SDP (1988). SDP:n ulkomaalais- ja pakolaispoliittinen ohjelma. Työväen arkisto. 329.5 SDP, Puolueneuvoston pöytäkirjat 1988, CB31, Puolueneuvoston kokouksen 5.—6.3.1988 pöytäkirja, liite 9.

SDP (2010). Reilu ja hallittu maahanmuuttopolitiikka. SDP:n maahanmuuttotyöryhmän raportti. Saatavilla: <https://docplayer.fi/3165789-Reilu-ja-hallittu-maahanmuuttopolitiikka-sdp-n-maahanmuuttotyoryhman-raportti-sdp-kansan-edustaja.html>. Luettu: 5.12.2018.

Sisäasiainministeriö (1990). Luvattoman maahantulon estäminen. Sisäasiainministeriö. Turvallisuuksasiain johtoryhmä 29.11.1990. Muistio. Ulkoasiainministeriön arkisto. Cb, Valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirjat. Pöytäkirja 21/1990 (Liite 1).

Sisäasiainministeriö (2009). Näkökulmia turvapaikkapolitiikkaan. Kehitysehdotuksia ja pohjoismaista vertailua. Sisäasiainministeriön julkaisuja 21/2009. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Siirtolaisasiain neuvottelukunta (1980). Suomen siirtolaisuuspolitiikan periaatteet. Komiteanmietintö 63/1980. Helsinki: Siirtolaisasiain neuvottelukunta.

Siirtolaisuusasiain neuvottelukunta (1988). Suomen maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikka. Mietintö 41/1988. Helsinki: Työvoimaministeriö.

SopS 77/1968. Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus.

Tilastokeskus (2017a). Suurimpien puolueiden kannatus eduskuntavaaleissa 1945—2003. Saatavilla: www.stat.fi/tk/he/vaalit/vaalit2003/vaalit2003_vaalitilastot_aspuoluekannatus.html. Luettu 28.3.2017.

Tilastokeskus (2017b). Eduskuntavaalit 1983—2015, puolueiden kannatus. Saatavilla: www.stat.fi/til/evaa/tau.html. Muistio 5/1960. Luettu 28.3.2017.

- Ulkoasiainvaliokunta (1960). Valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnan istunto, 17.3.1960. Ulkoasiainministeriön arkisto. Cb, Valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirjat 1960–1964.
- Ulkoasiainvaliokunta (1990). Valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnan istunto, 30.11.1990. Ulkoasiainministeriön arkisto. Cb, Valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirjat. Pöytäkirja 21/1990.
- Ulkomaalaislakityöryhmä (1989). Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö. Komiteanmietintö 7/1989. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Ulkomaalaistoimikunta (1977). Ulkomaalaistoimikunta 1976:n mietintö. Komiteanmietintö 71/1977. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Valtioneuvosto (1987). Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Valtioneuvosto (1997). Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Valtioneuvosto (2006). Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.10.2006. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Valtioneuvosto (2015). Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma. Helsinki: Valtioneuvosto. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen+turvapaikkapoliittinen+toimenpideohjelma+8.12.2015/98990892-c08e-4891-8c23-0d229f1d6099/Hallituksen+turvapaikkapoliittinen+toimenpideohjelma+8.12.2015.pdf>. Luettu: 5.12.2018.
- Valtiopäiväasiakirjat (1981). Pöytäkirjat. 1981 vp.
- Valtiopäiväasiakirjat (1982). Pöytäkirjat. 1982 vp.
- Valtiopäiväasiakirjat (1983). Pöytäkirjat. 1983 vp.
- Vasemmistoliitto (2010). Maahanmuuttajapoliittinen toimenpideohjelma. Saatavilla: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelmalistat/VAS/959>. Luettu: 5.12.2018.
- Vihreä liitto (2010). Vihreiden maahanmuuttopoliittinen linjapaperi. Saatavilla: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelmalistat/VIHR/1098>. Luettu: 5.12.2018.
- YLE (2016). MOT: Venäläiset tulevat! Yleisradio, TV1, 26.9.2016.

Kirjallisuus

- Aallas, Esa (1989). Mietteitä suomalaisesta identiteetistä. Anna-Kaarina Kippola (toim.), *Tuntematon pakolainen*. Helsinki: Gaudeamus, 12–30.
- Aallas, Esa (1991). *Somalishokki*. Helsinki: Suomen pakolaisapu.
- Akkerman, Tjitske (2012). Comparing Radical Right Parties in Government: Immigration and Integration Policies in Nine Countries (1996–2010). *West European Politics*, 35 (3), 511–529.

- Aunesluoma, Juhana (2011). *Vapaakaupan tiellä. Suomen kauppaja-integraatiopolitiikka maailmansodista EU-aikaan*. Helsinki: SKS.
- Bale, Tim (2008). Turning round the Telescope. Centre-Right Parties and Immigration and Integration Policy in Europe. *Journal of European Public Policy*, 15 (3), 315–330.
- Betts, Alexander, Gil Loescher & James Milner (2012). *UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection*. Lontoo: Routledge.
- Boswell, Christina & Andrew Geddes (2010). *Migration and Mobility in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Favell, Adrian (2008). The new face of East-West migration in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34 (5), 701–716.
- Förbom, Jussi (2014). *Väki, valta ja virasto. Maahanmuuttovirasto ja suomalainen turvapaikkapolitiikka*. Helsinki: Into.
- Geddes, Andrew & Peter Scholten (2016). *The Politics of Migration & Immigration in Europe*. Lontoo: Sage Publications.
- Gibney, Matthew (2004). *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haavisto, Ilkka & Pentti Kiljunen (2011). *Maailman paras maa. EVAn kansallinen arvo- ja asennetutkimus 2011*. Helsinki: EVA.
- Hailbronner, Kay & Daniel Thym (2016). Legal Framework for EU Asylum Policy. Kay Hailbronner & Daniel Thym (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*. München: C.H. Beck, 1023–1053.
- Hallberg, Pekka (1999). Perusoikeusjärjestelmä. Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen (toim.), *Perusoikeudet*. Helsinki: WSLT, 31–58.
- Hiilamo, Heikki (2010). *Kuoleman listat. Suomalaisten salainen apu Chilen vainotuille*. Helsinki: Otava.
- Horsti, Karina (2005). *Vierauden rajat. Monikulttuurisuus ja turvapaikanhakijat journalismissa*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Keskinen, Suvi (2009). Pelkkiä ongelmia? Maahanmuutto poliittisen keskustelun kohteena. Suvi Keskinen, Anna Rastas & Salla Tuori (toim.), *En ole rasisti, mutta... Maahanmuutosta, monikulttuurisuudesta ja kritiikistä*. Tampere: Vastapaino, 33–46.
- Keskinen, Suvi (2016). From welfare nationalism to welfare chauvinism: Economic rhetoric, the welfare state and changing asylum policies in Finland. *Critical Social Policy*, 36 (3), 352–370.
- Koivisto, Mauno (1995). *Kaksi kautta. 2. Historian tekijät*. Helsinki: WSOY.
- Kosonen, Matti & Juha Pohjonen (1994). *Isänmaan portinvartijat. Suomen rajojen vartiointi 1918–1994*. Helsinki: Otava.
- Kuosma, Tapio (1987). *Ulkomaalaiset ja Suomi*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Kuosma, Tapio (2004). *Uusi ulkomaalaislaki*. Helsinki: Lainvoima/Multikustannus.
- Kymlicka, Will (2007). *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford: Oxford University Press.

- Laiho, Sanna (2008). *Kivenä kengässä? Suomen kiintiöpakolaispolitiikka 1973–2007*. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.
- Layton-Henry, Zig (1988). The political challenge of migration for West European States. *European Journal of Political Research*, 16, 587–595.
- Leitzinger, Antero (2008). *Ulkomaalaispolitiikka Suomessa 1812–1972*. Helsinki: East-West.
- Leitzinger, Antero (toim.) (2010). *Mansikkamaan vartijat. Muistelmia ulkomaalaishallinnosta eri vuosikymmeniltä*. Helsinki: Maahanmuuttovirasto.
- Lepola, Outi (2000). *Ulkomaalaisesta suomenmaalaiseksi. Monikulttuurisuus, kansalaisuus ja suomalaisuus 1990-luvun maahanmuuttoliittisessä keskustelussa*. Helsinki: SKS.
- Mickelsson, Rauli (2015). *Suomen puolueet. Vapauden ajasta maailmantuskaan*. Tampere: Vastapaino.
- Mylly, Juhani (2008). Asutuspolitiikasta suureen muuttoon – pientila-Suomen kuihtuminen. Ville Perna & Mari K. Niemi (toim.), *Suomalaisen yhteiskunnan poliittinen historia*. Helsinki: Edita, 150–170.
- Nevalainen, Pekka (1999). *Viskoi kuin Luoja kerjäläistä: Venäjän pakolaiset Suomessa 1917–1939*. Helsinki: SKS.
- Niemi, Mari K. (2016). Vapautumisen vuodet – vaalit 1979–1999. Erkki Railo, Mari K. Niemi, Ville Pitkänen & Sini Ruohonen (toim.), *Kamppailu vallasta. Eduskuntavaalikampanjat 1945–2015*. Jyväskylä: Docendo, 155–223.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna (1989). *Pakolaisoikeus*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Nykänen, Anna-Maria (2012). *Hyöty vai haitta, uhka vai uhri? Argumentit maahanmuuton puolesta ja vastaan Suomessa vuosina 2003–2011*. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.
- Odmalm, Pontus (2011). Political Parties and 'the Immigration Issue': Issue Ownership in Swedish Parliamentary Elections 1991–2010. *West European Politics*, 34 (5), 1070–1091.
- Pekkarinen, Jussi & Juha Pohjonen (2005). *Ei armoa Suomen selkänahasta. Ihmisluovutukset Neuvostoliittoon 1944–1981*. Helsinki: Otava.
- Pellander, Saara (2016). *Gatekeepers of the Family: Regulating Family Migration to Finland*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Pietikäinen, Sari (2000). *Discourses of Differentiation. Ethnic Representations in Newspaper Texts*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Raittila, Pentti & Susanna Vehmas (2005). Etnisyys ja rasismi sanomalehdissä 1999–2004. Seurantatutkimusten yhteenvedo ja arviointia. Pentti Raittila (toim.), *Etnisyyttä, rasismia ja dialogia sanomalehdissä ja Internetissä*. Tampere: Tampereen yliopisto, 11–32.
- Rentola, Kimmo (2009). Suojelupoliisi kylmässä sodassa 1949–1991. Matti Simola (toim.), *Ratakatu 12. Suojelupoliisi 1949–2009*. Helsinki: WSOY, 9–192.
- Rinne, Irene (1989). *Suomen pakolaispolitiikka. Valtion kannanotot pakolaiskysymyksessä 1973–87*. Helsinki: Sosiaalhallitus.
- Ristimäki, Eija (1990). *Hallituspuolueiden pakolaispoliittiset kannanotot puoluekokousasiakirjoissa vuosina 1973–1989*. Pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Saarikkomäki, Elsa; Oljakka, Nea; Vanto, Johanna; Pirjatanniemi, Elina; Lavapuro, Juha & Alvesalo-Kuusi, Anne (2018). *Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa. Pilottitutkimus 18–34-vuotiaita Irakin kansalaisia koskevista myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä*. Turku & Helsinki: Turun yliopisto, Åbo Akademi & Yhdenvertaisuusvaltuutettu.
- Saukkonen, Pasi (2013a). Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka. Tuomas Martikainen, Pasi Saukkonen & Minna Säävälä (toim.), *Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus, 81–97.
- Saukkonen, Pasi (2013b). *Erilaisuuksien Suomi. Vähemmistö- ja kotouttamispolitiikan vaihtoehdot*. Helsinki: Gaudeamus.
- Scheinin, Martin (1997). Kansalaisyhteiskunnat, ihmisoikeudet ja oikeustiede. Timo A. Järvinen & Antti Kortelainen (toim.), *Muukalaiset – Juridiikasta ja asenteista kansojen kohdatessa*. Helsinki: Edita, 31–36.
- Seppälä, Antti (2004). *Muukalainen ja virkavalta: ulkomaalaishallinto Suomessa vuosina 1973–2003*. Helsinki: Työministeriö.
- Torvinen, Taimi (1984). *Pakolaiset Suomessa Hitlerin valtakaudella*. Helsinki: Otava.
- Tuomarla, Irmeli (1989). *Pakolaisten vastaanotto Suomessa*. Helsinki: Sosiaalihanke.
- Tuuli, Erkki (1988). *Inkeriläisten vaellus. Inkeriläisen väestön siirto 1941–1945*. Porvoo: WSOY.
- Vuorinen, Marjaana (1990). *Pakolaiskirjoittelu lehdistössä – Viiden lehden pakolaiskirjoittelu vuosina 1973, 1979, 1985, 1987 ja 1989*. Pro gradu -tutkielma. Turku: Turun yliopisto.
- Välimäki, Matti (2012). Maahanmuutto. Poliittikan arka aihe. Ville Pernaa & Erkki Railo (toim.), *Jytky. Eduskuntavaalien 2011 mediajulkisuus*. Turku: Kirja-Aurora, 264–292.
- Välimäki, Matti (2015). Maahanmuuttopolitiikkaa perussuomalaisittain. *Politiikasta.fi*, 25.3.2015. Saatavilla: <http://politiikasta.fi/maahanmuuttopolitiikkaa-perussuomalaisittain/>. Luettu 20.2.2017.
- Välimäki, Matti (2017). Kansainvälisten muutosten puristuksessa. Keskustan, kokoomuksen ja sosiaalidemokraattien pakolaispolitiikka 1973–2015. *Historiallinen Aikakauskirja*, 115 (3), 303–316.
- Välimäki, Matti (tulossa). 'Completely new challenges'? Continuity and revision in Finnish political parties' objectives on immigration, 1986–1991. *Nordic Journal of Migration Research*.