

## Muuttoliikkeet ja alueellinen yhteistyö

*Outi Luova*

Itä- ja Kaakkois-Aasian muuttoliikkeille kehittyi 1990-luvulla oma alueellinen dynamiikkansa. Alueen vauraat maat tarvitsivat kipeästi halpatyövoimaa tukeakseen talouskasvua. Köyhät maat taas lähettivät mieluusti ylimääräistä työvoimaansa naapurimaihin ansaitsemaan korkeampia palkkoja. Työvoiman välittämisestä tuli kannattavaa liiketoimintaa, johon osallistuvat niin valtiot, yksityiset yritykset kuin rikolliset järjestökkin. Alueen maita sitoo nykyään yhteen liikkuvan työvoiman luoma tiheä verkosto sekä työvoiman lähettäjä- ja vastaanottajamaiden riippuvaisuussuhde. Itä- ja Kaakkois-Aasian maiden uudet vapaakauppajärjestelyt ja Maailman kauppajärjestössä WTO:ssa laadittu palvelujen kauppaa vapauttava GATS-sopimus lisäävät entisestään siirtotyöläisyyttä alueella.

Kansainväliset työvoiman muuttoliikkeet eivät ole sujuneet kivuttomasti. Muuttoliikkeet ja muuttajat eivät sinänsä ole ongelma, mutta muuttoliikettä on vaikeaa hallita niin, että se hyödyttäisi kaikkia osapuolia: työvoimaa lähettäviä ja vastaanottavia maita sekä siirtotyöläisiä. Työvoimaa vastaanottavat valtiot ovat huolissaan laittoimasta siirtolaisuudesta, turvallisuudesta ja omien kansalaistensa työmahdollisuuksista. Tiukkojen maahanmuuttosäännösten, puutteellisen työvoimalainsäädännön ja välinpitämättömyyden takia monet palkatuista maahanmuuttajista joutuvat työskentelemään huonoissa oloissa. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi alueella on virinnyt yhteistyötä niin hallitusten kesken kuin kansalaisjärjestöjenkin parissa. Yhteistyöhön on kuitenkin ryhdytty vasta ongelmien jo puhjettua, ei niitä ennakoiden.

Kansalaisjärjestöjen toiminta siirtotyöläisten auttamiseksi alkoi jo 1980-luvun lopulla. Alueen valtiot ryhtyivät yhteistyöhön vuonna 1996, kun Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (International Organization for Migration, IOM) ja Filippiinit olivat tehneet aloitteen sääntelemätöntä siirtolaisuutta käsittelevän konferenssin järjestämiseksi. Vuonna 1997 alkanut Aasian talouskriisi ja vuoden 2001 terrori-iskut Yhdysvaltoihin tiivistivät yhteistyötä sekä valtioiden välillä että kansalaisjärjestöjen parissa. Niiden keskinäiset kontaktit ovat kuitenkin pysyneet vähäisinä.

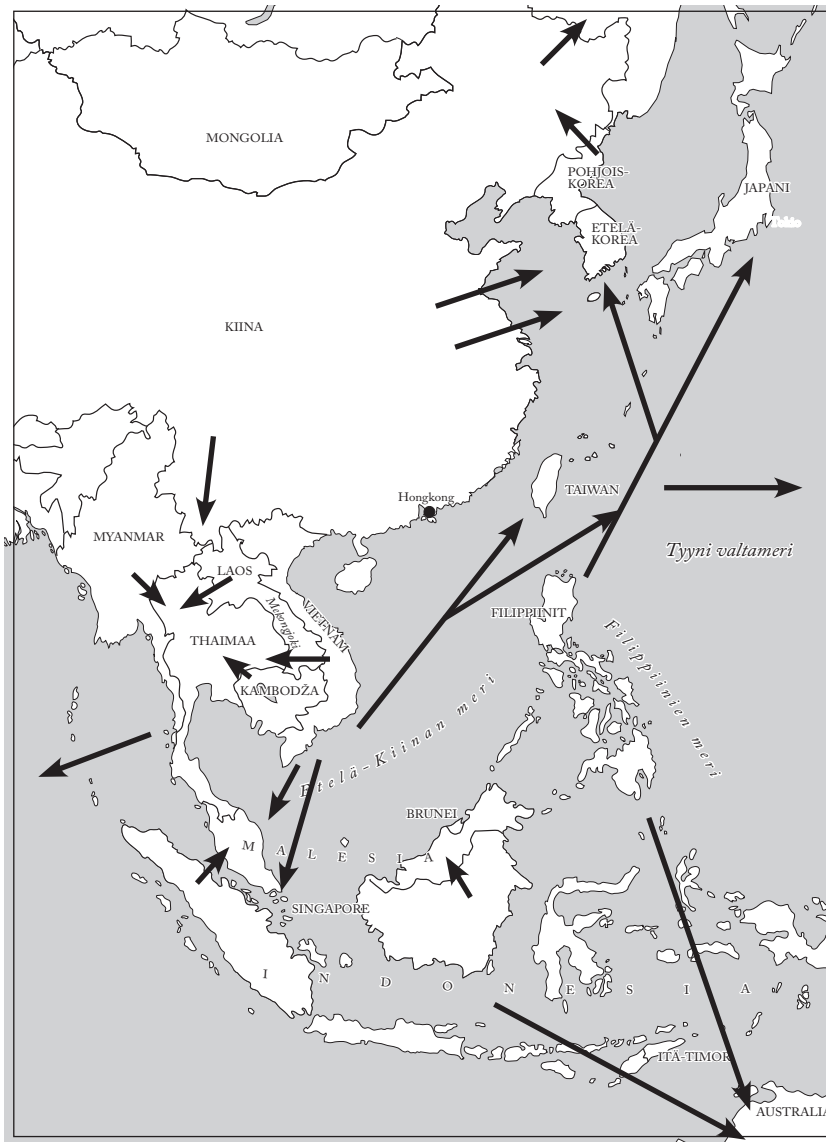
Siirtotyöläistä on vaikea määritellä. Hän voi olla korkeasti tai heikosti koulutettu. Hän voi olla lähtenyt ulkomaille töihin vapaaehtoisesti tai pakotettuna, jolloin on kysymys ihmiskaupasta. Ihmiskauppana pidetään myös työvoiman värväämistä valheellisin lupauksin. Muuttoliike voi olla säännöllistä tai säännötöntä. Säännöllinen muuttoliike tapahtuu laillisia kanavia pitkin, jolloin siirtotyöläisillä on tarvittavat työ- ja oleskeluluvat. Säännötön muuttoliike viittaa harmaaseen työvoimaan, jota ei ole palkattu viralliseen työsuhteeseen tai jolta saattaa puuttua tarvittavia lupia. Raja näiden kahden välillä on kuitenkin häilyvä, koska työläiset saattavat esimerkiksi olla luvallisesti maassa mutta työskennellä ilman työ sopimusta. Ilman tarvittavia lupia työskenteleviä siirtotyöläisiä on usein kutsuttu laittomiksi siirtolaisiksi, mutta ihmisoikeusjärjestöt ovat suositelleet tästä nimikkeestä luopumista, koska ihmisiä sinänsä ei voi määritellä laittomiksi. Aikaisemmin siirtotyöläiset on myös jaoteltu pysyviin ja väliaikaisiin muuttajiin. Tästäkin jaottelusta ollaan luopumassa, koska ihmisten liikkuvuutta on mahdotonta ennustaa ja hallita ennalta. Monet väliaikaiset siirtotyöläiset ovat juurtuneet vastaanottaviin maihin. Yhä useammat työntekijät muuttavat jatkuvasti maasta toiseen.

Tämä luku käsittelee alueellista yhteistyötä, jonka tavoitteena on parantaa liikkuvan työvoiman hallinnoimista sekä auttaa siirtotyöläisiä ja puolustaa heidän oikeuksiaan. Ensin selvitetään Itä- ja Kaakkois-Aasian muuttoliikkeiden taustoja ja yleisiä piirteitä. Sitten tarkastellaan valtioiden yhteistyötä ja alueellista kansalaisjärjestötoimintaa. Tarkastelu keskittyy heikosti koulutetun työvoiman liikkeisiin.

## Muuttoliikkeet Itä- ja Kaakkois-Aasiassa

Vaikka omaa aikakauttamme on kutsuttu ”muuttoliikkeiden aikakaudeksi” (Castles & Miller 1993), muuttoliikkeet eivät ole mitään uutta maailmanhistoriassa. Aikakausia on aiemminkin nimetty muuttoliikkeen mukaan, esimerkiksi kun teollistumisen takia työttömäksi jääneet eurooppalaiset lähtivät etsimään parempaa elämää uusilta mantereilta 1800-luvun lopulla. Oman aikakautemme muuttovirrat tekee erityisiksi niiden määrä, levinneisyys ja monimutkaisuus. Kaksi kehityssuuntaa loi pohjan muuttoliikkeiden paisumiselle. 1900-luvun jälkipuoliskon aikana maapallon väkiluku kaksinkertaistui samalla kun elintasoterot maiden välillä kasvoivat. Yhä enemmän ihmisiä muutti paremman palkan toivossa ulkomaille. Liikkuvuus lisääntyi tiedonvälityksen ja matkustamisen tultua helpommaksi. 1980-luvulta lähtien muuttoliike on lisääntynyt enemmän kuin koskaan ennen. Vuosina 1975–2000 kotimaansa ulkopuolella asuvien ihmisten määrä kaksinkertaistui 175 miljoonaan. Aikaisempaan verrattuna nykyiset muuttovirrat myös ulottuvat maailman joka kolkkaan, ja niiden vaikutukset muuttajia lähettäviin ja vastaanottaviin maihin ovat tulleet monimutkaisemmiksi: muuttoliikkeillä on aikaisempaa syvempiä taloudellisia, poliittisia, yhteiskunnallisia ja kulttuurisia vaikutuksia. (Kartta 3.)

Itä- ja Kaakkois-Aasiassa muuttoliikkeet voimistuivat 1960-luvulla. Työttömyys lisääntyi väestönkasvun ja maanviljelyn tehostumisen takia. 1960-luvulla muuttoliike suuntautui ennen kaikkea maalta kaupunkiin. Vietnamin sodan seurauksena alkoi ensimmäinen suuri ulkomaisen työvoiman värväyskampanja Aasiassa. 1970-luvun vaihteessa monikansalliset yritykset palkkasivat silloisen Etelä-Vietnamin infrastruktuurihankkeisiin työvoimaa Filippiineiltä, Etelä-Koreasta ja Thaimaasta. Käänteentekevä oli vuoden 1973 öljykriisi, jonka seurauksena öljyä tuottavat maat vaurastuivat. Persianlahden maihin palkattiin 1970-luvulla ulkomaista työvoimaa aluksi rakennusprojekteihin ja myöhemmin myös kotiapulaisiksi. Vuonna 1985 alueella työskenteli 3,2 miljoonaa ulkomaista työntekijää, enimmäkseen Etelä- ja Kaakkois-



**Kartta 3. Työvoiman muuttoliikkeet Itä- ja Kaakkois-Aasiassa.**

Aasiasta. (Hugo 2004, 82; Castles 1998, 3.) 1980-luvulla Aasian muuttoliike paikallistui. Tähän vaikutti Japanin sekä Aasian ”pikkutiikerien”, Etelä-Korean, Taiwanin, Hongkongin ja Singaporen huima talouskasvu. Hyvin palkattuja töitä oli tarjolla myös naapurimaissa. Vaikka työvoimaa vietiin yhä arabimaihin, suuri osa siirtotyöläisistä jäi Itä- ja Kaakkois-Aasian alueelle. On arvioitu, että vuonna 2000 Itä- ja Kaakkois-Aasian työvoimaa vastaanottavissa maissa asui 3,7 miljoonaa rekisteröityä ja noin 2,4 miljoonaa rekisteröimätöntä ulkomaalaista siirtotyöläistä. Kolmasosa alueen siirtotyöläisistä oli naisia. (Piper 2004b, 216.)

Itä- ja Kaakkois-Aasian maat voidaan jakaa siirtolaisia lähettäviin ja vastaanottaviin maihin. Vastaanottaviin maihin kuuluu varakkaita valtioita kuten Japani ja Etelä-Korea (ks. taulukko 3). Näissä maissa syntyvyyden väheneminen ja korkea koulutusaste luovat tilanteen, jossa työvoima vähenee eikä korkeasti koulutettuja työntekijöitä pysytä houkuttelemaan raskaisiin ja huonosti palkattuihin töihin. Kun samalla vanhusten osuus väestöstä kasvaa, lisääntyy työvoimapula etenkin terveydenhuoltoalalla. Siirtotyöläisiä palkataan näissä maissa terveydenhuollon lisäksi rakennuksille, pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, maatalouteen, palveluammatteihin ja kotiapulaisiksi. Muilla aloilla työvoimapulaa on yritetty ratkaista automatisoimalla toimintoja tai siirtämällä niitä halvan työvoiman maihin.

**Taulukko 3. Arvio ulkomaisen työvoiman määrästä Japanissa, Etelä-Koreassa, Thaimaassa ja Malesiassa vuosien 2004 ja 2005 vaiheilla.**

	Säännöllinen työvoima	Säännötön työvoima
Japani	760 000	166 000
Etelä-Korea	179 000	199 000
Thaimaa	1 700 000	... <sup>1</sup>
Malesia	1 500 000	1 000 000

<sup>1</sup> Ei tietoja.

Lähde: *Migration News* 2004a; 2004b; 2005.

Työvoimaa muuttaa köyhistä valtioista, joissa on suuri syntyvyys, paljon työttömiä ja pienet palkat (ks. taulukko 4). Työvoiman vienti auttaa vähentämään työttömyyttä, ja siirtotyöläisten sukulaisilleen lähettämät rahasummat parantavat väestön elintasoja. Paljon työvoimaa lähetävien Filippiinien ja Indonesian rinnalle nousi 1990-luvun alussa Kiina. Se haluaa edistää ja hallita työvoiman muuttoliikettä monesta syystä. Rahalähetykset auttavat vähentämään alueellista eriarvoisuutta, joka uhkaa jo Kiinan tasapainoista kehitystä. Myös muuttoliikkeiden haittapuolet kuten aidsin leviäminen, ihmiskauppa, huumekauppa ja poliittisten vaikutteiden leviäminen maahan ovat saaneet Kiinan hallituksen kiinnostumaan muuttoliikkeiden hallinnasta. Muuttajia lähettävien ja vastaanottavien maiden välimaastoon kuuluvat Malesia ja Thaimaa. Ne tukevat työvoiman vientiä maihin, joissa työntekijät saavat kotimaataan korkeampaa palkkaa ja korvaavat työvoimavajeen naapurimaiden kansalaisilla. Thaimaassa ja Malesiassa on Itä- ja Kaakkois-Aasian maista eniten ulkomailta muuttaneita siirtotyöläisiä.)

Itä- ja Kaakkois-Aasian muuttoliike seuraa tiettyjä uomia. Japani kannustaa Etelä-Amerikan toisen ja kolmannen polven japanilaisia

**Taulukko 4. Säännöllinen työvoiman vienti Indonesiasta, Filippiineiltä ja Vietnamista.**

Kohdealue	Indonesia 2000	Filippiinit 2004	Vietnam 2004 / 2005
Lähi-itä	129 000	352 000	... <sup>1</sup>
Aasia	217 407 (Malesia ja Singapore)	266 600 (87 000 Hongkongissa, 62 500 Japanissa, 45 000 Taiwanilla ja 22 200 Singaporessa)	400 000 (16 000 Taiwanilla, 8 000 Malesiassa, 3000 Etelä-Koreassa ja 2000 Japanissa)
Yhteensä	435 200	933 600	400 000

<sup>1</sup> Ei tietoja.

Lähde: Hugo 2002; Philippines Overseas Employment Administration 2005; VN Economy 09.08.2005.

palaamaan Japaniin toivoen näin saavansa etnisesti japanilaista halpatyövoimaa. Toisaalta Japaniin tulee siirtotyöläisiä myös niistä maista, joiden kanssa Japani on tehnyt pitkään yhteistyötä, ennen kaikkea Indonesiasta, Filippiineiltä, Thaimaasta ja Kiinasta. Myös Etelä-Korean maahanmuuttajat tulevat maista, joiden kanssa Etelä-Korea tekee taloudellista yhteistyötä. Etelä-Koreaan on lisäksi lähtenyt töiden perässä yli satatuhatta Kiinan korealaiseen vähemmistöön kuuluvaa ihmistä.

Hongkong ja Singapore ovat houkuttelleet varsinkin kiinaa puhuvia työntekijöitä Kiinasta ja muualta Aasiasta. Taiwanin ja Thaimaan välinen vilkas siirtotyöläisyys on perua 1980-luvun lopulta. Siihen saakka thaimaalaisia siirtotyöläisiä oli muuttanut eniten Saudi-Arabiaan, mutta vuonna 1989 Thaimaan ja Saudi-Arabian välit viilenivät, kun thaimaalaisten työntekijöiden väitettiin varastaneen saudikuninkaallisten jalokiviä ja murhanneen virkamiehiä. Samoihin aikoihin halpatyövoiman tarve Taiwanilla lisääntyi voimakkaan talouskasvun seurauksena. Taiwanilaiset yritykset alkoivat palkata thaimaalaisia, jotka olivat työskennelleet taiwanilaisten urakoitsijoiden projekteissa Saudi-Arabiassa. Thaimaa ja Malesia taas vetävät puoleensa kouluttamatonta työvoimaa naapurimaista, Thaimaa ennen kaikkea Kambodžasta ja Myanmarista, Malesia Indonesiasta. Näitä muuttoliikkeitä tukevat etniset ja sukulaisuhteet, jotka ulottuvat maiden rajojen molemmin puolin. Kiinalainen halpatyövoima leviää kaikkialle Aasiaan ja muille mantereille ulkomailla pitkään asuneiden kiinalaisten tiheän verkoston kautta.

Työntekijöiden etninen tausta vaikuttaa myös siihen, millaisiin töihin heidät palkataan ja millä ehdoin. Thaimaalaiset, jotka rakensivat Vietnamin sodan aikana teitä ja lentotukikohtia kansainvälisten yhtiöiden palveluksessa, saivat myöhemmin töitä samojen firmojen rakennusprojekteissa Lähi-idässä. Nykyäänkin thaimaalaisia miehiä palkataan ennen kaikkea rakennusprojekteihin ja tuotantoon. Monissa maissa ulkomaisen työvoiman palkka on määräytynyt kansallisuuden, ei työn mukaan. (Jones & Findlay 1998, 95, 100; Molina 2001, 16; Piper 2004a, 77.) Työmarkkinat ovat paitsi etnisesti jakautuneet myös etnisesti hierarkkiset.

Itä- ja Kaakkois-Aasian muuttoliikkeitä eivät siis ohjaa pelkästään kysyntä ja tarjonta, vaan taustalla on historiallisia, etnisiä ja maantieteellisiä syitä. Myös valtioiden harjoittama maahan- ja maastamuuttopolitiikka sekä työmarkkinapolitiikka vaikuttavat muuttoliikkeiden suuntaan ja luonteeseen. Etnisesti yhtenäiset valtiot kuten Japani ja Etelä-Korea haluavat estää pysyvien vierasmaalaisten väestöryhmien syntymisen maihinsa, minkä takia ne pyrkivät rajoittamaan työskentelylupien keskoa. Nämä maat ovat myös tehneet kahdenvälisiä sopimuksia työvoiman viejämaiden kanssa pystyäkseen säätelemään työvoiman maahanmuuttoa tarkasti omien tarpeidensa mukaan. (Jones & Findlay 1998, 94–95.)

Japani ja Etelä-Korea ovat tehneet useiden maiden kanssa kahdenvälisiä sopimuksia työharjoittelun järjestämiseksi. Nämä sopimukset ovat toimineet osana maiden kehitysapua. Harjoittelujaksot on määriteltä muutaman vuoden pituisiksi. Tarkoituksena on, että työrupeaman päätyttyä harjoittelija palaisi kotimaahansa uusine tötaitoineen. Usein työ on kuitenkin sellaista, etteivät harjoittelijat opi mitään tarpeellista. Harjoittelujärjestelmää onkin arvosteltu siitä, että se on vain joustava keino hankkia halpatyövoimaa.

Myös eräät työvoimaa lähettävät maat ovat laatineet säännöksiä tukeakseen työvoiman vientiä ja suojellakseen ulkomailla työskenteleviä kansalaisiaan. Molemmissa tehtävissä aktiivisin Itä- ja Kaakkois-Aasian maa on ollut Filippiinit. Se aloitti työvoiman viennin jo vuonna 1974 ja liitti samana vuonna työlakiinsa kriteerejä työvoiman viennille. Kun Singaporessa teloitettiin filippiiniläinen kotiapulainen taposta syytettynä vuonna 1995, Filippiinit ryhtyi toimiin suojellakseen ulkomailta työskentelevien kansalaistensa hyvinvointia ja oikeuksia. Samana vuonna maan hallitus laati asetuksen siirtotyöläisistä ja ulkofilippiiniläisistä. Asetus loi muun muassa vähimmäisvaatimukset filippiiniläistyöntekijöiden palkkaukselle ulkomailla. Työvoiman vieni on edelleen yksi maan ulkomaankaupan kulmakivistä. Siirtotyöläiset lähettävät perheilleen melkoisia rahasummia. Vuonna 2005 ulkofilippiiniläisten rahalähetykset olivat 11,6 miljardia dollaria eli 13,5 prosenttia maan bruttokansantuotteesta (World Bank 2006, 90).



Työvoiman viennin sääntelyn ohella siirtotyöläisten kotiuttaminen vaatisi oman politiikkansa. Työvoiman viejämaat ovat toistaiseksi keskittyneet työvoiman lähettämiseen ulkomaille, eikä niillä ole toteuttamiskelpoista ohjelmaa paluumuuttajien integroimiseksi takaisin kotimaahan. Useat kotiin palaavat siirtotyöläiset päätyvät työttömiksi. Itä- ja Kaakkois-Aasian maissa on lähinnä paikallisia järjestelyjä paluumuuttajien kotouttamiseksi. Vaurastuneilla paluumuuttajilla on säästöjä ja ehkä myös uusia taitoja, joita voisi hyödyntää kotiseudun talouden kehittämisessä. Työvoiman viejämaiden onkin tulevaisuudessa keski-tyttävä paluumuuttopolitiikan kehittämiseen.

Itä- ja Kaakkois-Aasian maiden välistä työvoiman muuttoliikettä on säännelty ennen kaikkea kahdenvälisen sopimusten avulla. Esimerkiksi Filippiinit ja Japani sopivat vuosittaiset kiintiöt ja ammattiluokitukset työvoiman palkkaamiselle Japanissa. Suurin osa näistä filippiiniläisistä työntekijöistä on tullut Japaniin ”viihdyttävä-esiintyjien” kiintiössä. Japani on kuitenkin joutunut muokkaamaan tätä järjestelmää Kansainvälisen työjärjestön ja Yhdysvaltojen painostuksesta, koska huomattava osa laillisesti maahan tulleista esiintyjistä pakotettiin vastoin tahtoaan laittomiin työsuhteisiin seksibaareihin ja bordelleihin. Vuonna 2005 käyttöön otetussa järjestelmässä viihdyttäjien kiintiötä on pienennetty 8000:sta 800:aan, ja sen rinnalle on luotu uusi muutaman sadan sairaanhoitajan kiintiö vanhustenhoitoon. Tätä järjestelmää on kuitenkin arvosteltu alusta lähtien. Viihdyttäjäkiintiön pienentäminen ei poista itse ongelmaa eli ulkomaisen laillisen työvoiman väärinkäyttöä. Lisäksi uusi järjestelmä vähentää jyrkästi rahalähetyksiä Filippiineille.

Vauraiden maiden maahanmuuttopolitiikka on harvoin kyennyt vastaamaan todelliseen työvoiman tarpeeseen. Maiden hallitukset pelkäävät maahanmuuttajien vievän työpaikat oman maan kansalaisilta. Näin ei kuitenkaan käytännössä tapahdu, sillä maahanmuuttajat tekevät ensisijaisesti töitä, joista kotimainen työvoima ei ole kiinnostunut. Maihin houkutellaan lähinnä koulutettua työvoimaa ja huonosti koulutetun työvoiman saapumista maahan pyritään vaikeuttamaan. Erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset eivät saa virallisten maahanmuutto-

kanavien kautta tarpeeksi halpatyövoimaa, ja siksi ne palkkaavat laittomasti ulkomaalaisia työntekijöitä. Pimeät työmarkkinat ruokkivat rikollisia järjestelyjä ja ihmisten salakuljetusta, jotka altistavat siirtotyöläiset väärinkäytöksille. Myös työharjoittelujärjestelmä on toiminut huonosti, koska pienen taskurahan takia jopa kolmannes harjoittelijoista etsii uuden työpaikan pimeiltä markkinoilta.

Raja laillisesti ja laittomasti palkattujen siirtotyöläisten välillä on häilyvä. Kuten Japanin esimerkki osoittaa, laillisia työntekijöitä saattaa päätyä laittomiin työsuhteisiin. Toisaalta useat maahanmuuttajat, esimerkiksi työharjoittelijat, siirtyvät pimeille työmarkkinoille paremman tulon ja pitkäaikaisemman työsuhteen toivossa. Työskentelijä siirtolainen laillisesti tai laittomasti, hänen asemansa on heikko vastaanottavassa maassa. Esimerkiksi vuoden 2005 kolmen ensimmäisen kuukauden aikana 127 ulkomailla työskentelevää filippiiniläistä kuoli työtehtävissään ja kaikkiaan 1886 työntekijän piti palata Filippiineille työhön liittyneiden ongelmien takia. Paluun syitä olivat esimerkiksi maksamatta jätetyt palkat ja fyysinen tai henkinen väkivalta. (*Migrante* 25.5.2005.)

Siirtotyöläisten aseman heikkouteen on vaikuttanut neljä rakenteellista ongelmaa. Ensiksikin, vastaanottavissa maissa nationalismi on usein voimakasta ja maahanmuuttajia pidetään toisen luokan kansalaisina. Nationalismi vaikuttaa niin ulkomaalaisia koskevaan lainsäädäntöön kuin heidän kohteluunsa. Toiseksi, siirtolaiset ovat ulkomaiden kansalaisina heikossa asemassa. Ulkomaalaiset eivät välttämättä kuulu vastaanottajamaiden sosiaaliturvan ja työlainsäädännön piiriin. Heillä ei yleensä ole äänioikeutta paikallisissa vaaleissa eikä siten mahdollisuutta vaikuttaa asemaansa poliittisten kanavien kautta. Siirtolaisnaisten asema on erityisen heikko. Useat maahanmuuttajanaiset joutuvat kärsimään seksuaalisesta häirinnästä. Kolmanneksi, halpatyövoimalla teetetyt työt altistavat työntekijät vakaville terveysriskeille ja hyväksikäytölle. Neljäs ongelma liittyy siirtotyöläisten aseman parantamiseen. Työläisiä lähettävillä mailla ja siirtotyöläisillä on heikot neuvotteluusemat. Siirtotyöläiset ovat riippuvaisia työnantajistaan eivätkä useinkaan uskalla kyseenalaistaa työnantajan toimintatapoja. Vastaanottavat maat

ovat vahvemmassa asemassa ja pystyvät neuvottelemaan yhteistyön kriteerit itselleen edullisiksi. Siirtolaisten huono kohtelu on nostettu esiin lähinnä vasta kansainvälisen painostuksen jälkeen, kuten Japanin esimerkki osoittaa. (Molina 2001, 10–12.)

Koska yhä useampi köyhä maa on huomannut työvoiman viennin kannattavuuden, halpatyövoimaa on tarjolla runsaasti. Tämän takia palkkoja ja työsopimusten ehtoja on voitu huonontaa koko ajan. Yritykset voivat laskea palkkoja, jättää palkan kokonaan maksamatta, irtisanoa ja palkata uudestaan ilman työsopimusta tarpeensa mukaan. (Piper 2004b, 221–222.)

Valtioiden yhteistyö siirtotyöläisten aseman parantamiseksi ei ole edennyt kahdesta syystä. Aihe on ensiksikin niin kiusallinen ja kiistanalainen, että sitä on pyritty välttämään sekä maiden sisäisissä että niiden välisissä keskusteluissa (Ball & Piper 2005, 1). Maahanmuutosta keskusteltaessa nousee esiin myös etnisiä ja uskontoon liittyviä kysymyksiä, joita pyritään välttämään sisäpoliittisessa keskustelussa. Toisaalta valtioiden suhteet ovat vielä arat toisen maailmansodan, Vietnamin sodan ja Kambodžan konfliktin jäljiltä. Kiusallisten kysymysten käsittelyä on vältetty, jottei maiden välille syntyisi lisää jännitteitä. Tämä kuvastaa Itä- ja Kaakkois-Aasian maille tyypillistä yhteistyön muotoa, ”aasialaista tapaa”. Maat ovat tehneet sopimuksia vain sellaisista asioista, joista yhteisymmärrykseen on päästy helposti. Kiistanalaisia kysymyksiä on vältetty. Vauraat maat ovat siten hiljaisesti hyväksyneet halpatyövoiman hyväksikäytön eivätkä halua luopua mahdollisuudesta saada joustavasti halpaa työvoimaa. Köyhät maat ovat puolestaan uhranneet siirtotyöläisten edun maan kehityksen nimissä. (Molina 2001, 19.) Kun hallitukset ovat jättäneet maahanmuuttajat oman onnensa varaan, paikalliset järjestöt ovat yrittäneet lievittää siirtotyöläisten ahdinkoa tarjoamalla esimerkiksi terveydenhuoltopalveluja. Osa järjestöistä on ryhtynyt vaatimaan muuttoliikepolitiikan uudistamista.

## Valtioiden yhteistyö

Maahanmuutto- ja työvoimapolitiikka ovat valtioiden sisäisiä asioita. Valtioiden yhteistyöllä voi korkeintaan vaikuttaa yksittäisten valtioiden halukkuuteen ja kykyyn toteuttaa toivotunlaista työvoima- ja siirtolaispolitiikkaa. 1990-luvun alkuun saakka hallitukset olivat varsin haluttomia keskustelemaan muuttoliikkeiden hallinnasta. Vauraat ja köyhät maat olivat erimielisiä työvoimayhteistyön sisällöstä ja päämääristä. Maat eivät myöskään halunneet menettää päätösvaltaa asiassa, joka vaikuttaa niiden turvallisuuteen, talouteen, kansalliseen identiteettiin, yhteiskunnan muutokseen sekä maahanmuuttajien oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Kansainvälisen siirtolaisuuden lisääntyessä monet hallitukset huomasivat, ettei muuttoliikettä voi hallita pelkästään valtion sisäisin keinoin. Kairossa vuonna 1994 järjestetyssä YK:n väestö- ja kehityskokouksessa hallitusten välisen yhteistyön tarve tuotiin ensimmäistä kertaa selvästi esille. Kokouksessa ei kuitenkaan päätetty siitä, miten kansainvälisiä yhteistyömekanismeja kehitettäisiin. (Klekowski von Koppenfels 2001, 67.) Maailmanlaajuisten sopimusten sijaan eri mantereilla käynnistyi alueellisia epävirallisia neuvotteluprosesseja (ks. s. 119). Alueellisen yhteistyön kehittämistä pidettiin kiireellisempänä kuin globaalia yhteistyötä, koska muuttoliikkeet olivat alueellistumassa ja koska muuttoliikkeet olivat hyvin erilaisia eri alueilla. Haluttiin luoda ennen muuta alueellisia keskustelufoorumia, joilla maat voivat keskustella yhteisistä periaatteista, toimintamalleista ja lähestymistavoista. (Global Commission... 2004, 7.) Globaali yhteistyö toi tarvittavaa taustatukea alueellisille pyrkimyksille.

Alueellisia muuttoliikkeiden hallintaan keskittyviä neuvotteluprosesseja (Regional Consultation Process, RCP) syntyi kaikilla mantereilla 1990-luvulla. Nämä epäviralliset prosessit eivät olleet sitovia, joten vastahankaisimmatkin maat ovat suostuneet niihin. (Solomon 2005, 2.) Valtioiden edustajien lisäksi prosesseihin on osallistunut kansainvälisiä järjestöjä ja joissain harvoissa tapauksissa myös kansalaisjärjestöjä. Neuvotteluprosessit eivät kuitenkaan tuota nopeita konkreettisia

tuloksia vaan luovat lähinnä pohjaa kahdenvälisille ja monenvälisille sopimuksille (Klekowski von Koppenfels 2001, 74).

Aasiassa alueellisen neuvotteluprosessin aloittamista ehdotti Filippiinit yhdessä Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön kanssa. Nämä järjestivät vuonna 1996 Manilassa ihmisten salakuljetusta ja säännötöntä siirtolaisuutta käsittelevän konferenssin, josta sai alkunsa Manila-prosessiksi kutsuttu kokousten sarja. Aasian talouskriisin puhjettua vuonna 1997 valtiot huomasivat, etteivät ne kyenneet ohjaamaan työvoiman muuttoliikkeitä vain kahdenvälisten sopimusten avulla. Esimerkiksi Malesia karkotti satojatuhansia siirtotyöläisiä turvatakseen malesialaisten työpaikat. Koska malesialaiset eivät halunneet tehdä siirtotyöläisten töitä, yritykset jäivät ilman työvoimaa. Siirtotyöläisiä alettiin kutsua takaisin. Tämä paniikkireaktio pahensi talouskriisiä sekä Malesiassa että työvoimaa lähettävissä maissa. Kävi selväksi, että valtioiden oli ryhdyttävä neuvottelemaan yhteisistä toimista työvoiman liikkumisen hallitsemiseksi. Vuoden 2001 terrori-iskut Yhdysvaltoihin muuttivat jälleen tilannetta. Terrorismin leviämisen pelko sai maat tehostamaan yhteistyötään varsinkin Balilla vuonna 2002 tehtyjen tuhoisien pommi-iskujen jälkeen. Yhteistyössä keskityttiin kuitenkin valvonnan lisäämiseen, ja siirtolaisten oikeuksien edistäminen jäi taka-alalle. Valtioiden asenteet ovat vasta hievahtaneet siirtotyöläisten ihmisarvoa kunnioittavampaan suuntaan. (Wongboonsin 2003, 91.)

Itä- ja Kaakkois-Aasiassa on käynnistynyt neljä muuttoliikkeisiin keskittynyttä neuvotteluprosessia: Manila-, Bali- ja Colombo-prosessit sekä lyhenteellä APC tunnettu Aasian ja Tyynenmeren kokoussarja (Intergovernmental Asia–Pacific Consultations on Refugees, Displaced Persons and Migrants). Näistä Manilan ja Balin prosessit ovat keskittyneet laittoman siirtolaisuuden, ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen kitkemiseen, kun taas APC- ja Colombo-prosesseissa keskustellaan myös siirtotyöläisten asemasta ja oikeuksista.

Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM ja Filippiinien hallitus järjestivät Manilassa vuonna 1996 alueellisen seminaarin, joka käsitteli siirtolaisten salakuljetusta ja säännötöntä siirtolaisuutta. Tästä kokouksesta

sai alkunsa vuosittaisten tapaamisten sarja, joka myöhemmin sai nimen *Manila-prosessi*. Siihen osallistuvat Itä- ja Kaakkois-Aasian maat Taiwania, Itä-Timoria ja Pohjois-Koreaa lukuun ottamatta sekä Oseanian maista Australia, Uusi-Seelanti ja Papua-Uusi-Guinea. Manila-prosessin tavoitteena on ehkäistä ja poistaa säännötöntä siirtolaisuutta ja ihmiskauppaa vaikuttamalla siirtolaisuuden syihin, tehostamalla raja-valvontaa ja tukemalla paluumuuttoa ja kotoutumista. Kokouksissa on keskusteltu myös siirtolaisten oikeuksista.

Yksi tärkeimmistä Manila-prosessin saavutuksista on säännötöntä siirtolaisuutta koskeva Bangkokin julistus (The Bangkok Declaration on Irregular Migration), joka laadittiin vuonna 1998. Sen allekirjoitti seuraavana vuonna 18 valtiota. Julistus ei ole sitova sopimus vaan yhteinen julkilausuma toimista, joita alueen hallitukset pitävät tärkeinä ja tavoiteltavina. Tavoitteena on sen mukaan kehittää alueellinen järjestelmä säännöttömän siirtolaisuuden ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi. Manila-prosessin käytännön saavutuksiin kuuluu Bangkokin julistuksen hengessä vuonna 1999 järjestetty maahanmuuttolainsäädäntöä koskeva koulutustapahtuma. Ensimmäiselle kurssille osallistui yhteensä 60 virkamiestä jokaisesta julistuksen allekirjoittaneesta valtiosta.

Manila-prosessin alkamisvuonna 1996 Aasian ja Tyynenmeren maat kokoontuivat myös keskustelemaan alueen pakolaiskysymyksistä Australian ja YK:n pakolaisjärjestön aloitteesta. Vuonna 1997 siirtotyöläisten kysymykset otettiin mukaan keskusteluun ja kokoussarja sai nykyisen muotonsa (Intergovernmental Asia-Pacific Consultations on Refugees, Displaced Persons and Migrants, APC). APC-prosessiin osallistuu 33 hallituksen edustajaa Afganistanista Australiaan, ja he työskentelevät etelän, kaakon, Mekongin ja Tyynenmeren alueellisissa työryhmissä. Kukin ryhmä keskittyy oman alueensa erityisongelmiin. Kiina osallistuu Mekong-ryhmän työskentelyyn, koska maan lounainen maakunta Yunnan on olennainen osa Mekongin aluetta niin taloudellisesti kuin ihmisten liikkuvuuden näkökulmasta. Kuvaavaa on, että Koillis-Aasiassa ei ole omaa ryhmäänsä. Japani ja Etelä-Korea eivät ole katsoneet tarpeelliseksi keskustella yhdessä muuttoliikkeen hallinnasta tällä foorumilla.

Verrattuna Manila-prosessiin *APC* on laajempi sekä osallistujamäärältään että aihepiiriltään. Siihen osallistuu myös Etelä-Aasian maita ja Oseanian pieniä saarivaltioita. Kun Manila-prosessi keskittyy säännöttömään siirtolaisuuteen ja ihmisten salakuljetukseen, *APC* käsittelee myös pakolaisten, turvapaikanhakijoiden ja siirtotyöläisten kysymyksiä. *APC*:ssä on neuvoteltu salakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemisestä, valmiussuunnitelmien laatimisesta kriisitilanteita varten sekä paluumuuttajien kotouttamisohjelmista.

*Bali-prosessi* sai alkunsa, kun pakolaisten määrä lisääntyi Indonesian ja Australian alueella. Tilanne kärjistyi syykuussa 2001, kun Australia kieltäytyi vastaanottamasta 450:tä afgaanipakolaista, jotka saapuivat laivalla Indonesian kautta Australian rannikolle. Pitkien neuvottelujen jälkeen Nauru suostui ottamaan pakolaislaivan vastaan. Lokakuussa 350 afgaani- ja iranilaispakolaista hukkuu, kun heitä kuljettanut ylikuormitettu alus upposi Jaavanmereen heidän odottaessaan lupaa päästä Indonesiaan. Onnettomuuden jälkeen Indonesian viranomaiset ilmoittivat järjestävänsä ihmisten salakuljetusta käsittelevän konferenssin. Helmikuussa 2002 Indonesia ja Australia järjestivät Balilla ministerikokouksen, jonka teemana oli ihmisten salakuljetus, ihmiskauppa ja niihin liittyvä ylikansallinen rikollisuus. Kokoukseen osallistui edustajia 38 valtiosta. Jäsenmaiden määrä on tämän jälkeen noussut 42:een. Australian ja Indonesian lisäksi prosessiin on vähitellen sitoutunut useampia maita. Tyynenmeren Aasian valtioiden lisäksi Bali-prosessiin osallistuu arabimaita, Turkki ja Ranska, jolle kuuluu Uuden-Kaledonian saariryhmä Oseaniassa. Suomi on mukana prosessissa tarkkailijajäsenenä.

Bali-prosessi keskittyy konkreettisiin toimiin ihmisten salakuljetuksen ja säännöttömän siirtolaisuuden ehkäisemiseksi: yhdenmukaistetaan lakeja ja toimintatapoja, vahvistetaan resursseja sekä jaetaan tietoa. Indonesian ja Australian pakolaiskriisit tekivät selväksi konkreettisen yhteistyön tarpeen. Muihin prosesseihin verrattuna Bali-prosessin tulokset ovatkin olleet käytännöllisiä. Jäsenmaiden järjestämässä asiantuntijatapaamisissa on käsitelty esimerkiksi sähköistä tiedonkulkua, henkilöllisyyden tunnistamista, lainsäädännön kehittämistä ja pakolaisten

palautuskäytäntöjä. Merkittävimpiin saavutuksiin kuuluu lainsäädäntömalli, jota alueen valtiot ovat voineet käyttää apuna laatiessaan salakuljetusta ja ihmiskauppaa koskevaa rikoslainsäädäntöä. Bali-prosessin painopiste on siirtymässä Australian ja Indonesian pakolaisongelmista alueellisesti ja aiheiltaan laajempiin kysymyksiin. Neuvotteluissa on keskusteltu myös siirtolaisten ihmisoikeuksista.

*Colombo-prosessiin* on osallistunut pelkästään työvoimaa lähettäviä maita. Oman foorumin perustamiselle on useita syitä. Siirtolaisia lähettävät maat ovat poliittisesti ja taloudellisesti heikompia kuin työvoimaa vastaanottavat maat, joten ne ovat neuvotteluissa olleet alakynnässä. Vastaanottavien maiden edut ovat painottuneet enemmän kuin siirtotyöläisten edut. Omalla foorumillaan siirtolaisia lähettävät valtiot ovat pystyneet keskustelemaan omista erityisongelmistaan. Ne voivat myös sopia yhteisistä päämääristä ja toimista, joiden avulla niiden ääni tulisi kuuluville. Tämä on tärkeää, koska yksittäisten valtioiden on ollut vaikea yksin vaatia ulkomailla työskentelevien kansalaistensa suojelua. Mikäli yksittäinen valtio tiukentaa oman työvoimansa vientikriteereitä, sen työvoimasta tulee kalliimpaa eikä se enää ole kilpailukykyistä. Jos vaatimuksia tiukennetaan, työvoimayhteistyö saattaa jopa kariutua. Jos sen sijaan työvoimaa vievät maat tekevät yhteistyötä, työvoiman hintaa ja työstandardeja ei voi kilpailuttaa rajattomasti. Ongelmana on kuitenkin se, että köyhien maiden on vaikea vaatia vastaanottajamaita tarjoamaan työntekijöilleen sellaisia oikeuksia ja työoloja, joita lähettävät maat eivät itse pysty tarjoamaan. (Klekowski von Koppenfels 2001, 66–67; Waddington 2003, 11.) Moni työvoimaa vastaanottavista Aasian maista ei ole vahvistanut edes Kansainvälisen työjärjestön sopimuksia työntekijöiden perusoikeuksista (Piper 2003, 31).

Kymmenen työvoimaa lähettävän maan aloitteesta Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö on järjestänyt ministeritapaamisia, joissa alueen maat ovat keskustelleet kokemuksistaan ja pohtineet, miten yhteisiä ongelmia voitaisiin ratkoa yhteistyössä. Ensimmäinen kokous pidettiin vuonna 2003 Colombossa Sri Lankassa. Osallistujat laativat julistuksen, johon kirjattiin pyrkimys parantaa työvoiman viennin hallin-



toa ja siirtotyöläisten hyvinvointia. Tavoitteena on myös edistää YK:n siirtotyöläisten oikeuksien sopimuksen ratifiointia Aasiassa. Colombo-prosessin kokouksia on pidetty vuosittain.

Näiden neljän epävirallisen foorumin työtä ovat haitanneet neuvotteluprosesseille tyypilliset ongelmat. Koska epävirallisilla neuvotteluilla ei ole pysyvää sihteeristöä, kokousten järjestelyvastuu on aina siirtynyt maasta toiseen. Tämän takia niiltä puuttuu sihteeristön tuoma jatkuvuus, eikä yksikään elin seuraa julkilausumien toteutumista. Neuvottelut ovat kärsineet myös rahoituksen ja sitoutumisen puutteesta. (Global Commission... 2005, 7.)

**Alueellisten keskustelufoorumien ja järjestöjen yhteistyö.** Alueelliset keskustelufoorumit eivät toimi erillään vaan yhteydessä toisiinsa. Foorumit ovat myös luoneet suhteet muun muassa Aseaniin ja Apeciin. (Global Commission... 2005, 9). Foorumit ja järjestöt ovat kohdanneet muuttoliikkeiden hallintaan liittyvissä neuvotteluissa, joita on järjestetty rinnakkain eri mantereilla. YK:n pääsihteerin perusti globaalin neuvottelukunnan pohjustamaan YK:n työtä muuttoliikkeiden maailmanlaajuisen hallintajärjestelmän kehittämiseksi (Global Commission on Regional Migration, GCIM). Neuvottelukunta järjesti neljällä eri alueella tilaisuuksia, joissa kuultiin eri toimijoiden näkemyksiä muuttoliikkeisiin liittyvistä ongelmista ja niiden mahdollisista ratkaisumalleista. Ensimmäinen näistä kokoontumisista järjestettiin Aasiassa, Filippiineillä vuonna 2004. Tapaamiseen osallistui sekä virkamiehiä että kansalaisjärjestöjen, tiedeinstituuttien ja kansainvälisten järjestöjen edustajia. Toinen vastaava globaali tapaaminen on Sveitsin vuonna 2001 alkuun panema Bernin aloite. Sen tavoitteena on helpottaa valtioiden välistä yhteistyötä siirtolaisuuden hallinnoimisessa. Bernin aloitteen Aasiaa koskevat neuvottelut pidettiin Kiinassa vuonna 2004.

Apec, Asean ja muut Aasian alueelliset järjestöt ovat käsitelleet siirtolaisuuteen liittyviä kysymyksiä erittäin vähän etenkin muiden alueiden vastaaviin järjestöihin (esim. EU:hun) verrattuna. Apec on keskittänyt talouskysymyksiin, ja sen piirissä on kehitelty vain liikemiesten

liikkuvuutta helpottavia järjestelyjä. Japani ja Taiwan järjestivät Apec-maiden välisen siirtolaisuutta käsittelevän konferenssin vuonna 2000, mutta muutoin aihe ei ole noussut tärkeiden kokousten asialistoille. Apecin edeltäjä PECC (Pacific Economic Cooperation Council), joka toimii edelleen, nosti Aasian talouskriisin aikana keskeiseksi puheenaiheeksi inhimillisten voimavarojen hallinnan. Seuraavan kerran aihetta käsiteltiin vuonna 2002, jolloin kansainvälinen muuttoliike ja työläinsäädäntö oli otettu yhdeksi kokouksen teemoista. Koska Apecin ja PECC:n vaikutusvaltaiset jäsenet Yhdysvallat, Australia, Kanada ja Uusi-Seelanti haluavat tiukasti kontrolloida heikosti koulutettujen siirtolaisten maahanmuuttoa, halpatyövoiman muuttoliikkeisiin liittyvät kysymykset tuskin nousevat näiden järjestöjen poliittiselle asialistalle. (Ball & Piper 2005, 19, 21–24; Inter-State Cooperation: Asia 2004, 6–7.)

Asean on laatinut kaksi muuttoliikkeisiin liittyvää asiakirjaa. Vuonna 1997 annetussa julistuksessa ylikansallisesta rikollisuudesta (Asean Declaration on Transnational Crime) jäsenmaita kehoitettiin yhteisiin toimiin muun muassa ylikansallisen ihmiskaupan ehkäisemiseksi. Toinen julistus vuodelta 2004 käsitteli erityisesti naisten ja lasten kaupan estämistä (Asean Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children). Tässä julistuksessa jäsenmaat muun muassa lupautuivat kehittämään alueellisen verkoston ihmiskaupan estämiseksi. Kysymys on akuutti. Vuosittain yli 200 000 naista ja lasta kaupataan Kaakkois-Aasiassa, yli puolet heistä alueen maissa (Derks 2000, 16). Asean ei kuitenkaan ole vielä laatinut siirtotyöläisten oikeuksia käsittelevää asiakirjaa. Myöskään Aseanin vapaakauppa-alueen sopimuksessa (AFTA) ei ole mainintaa järjestelyistä työvoiman liikkuvuuden hallitsemiseksi.

Aasian ja Euroopan yhteistyöfoorumissa (Asem) siirtolaisuus nousi esille Doverin tragedian jälkeen. Vuonna 2000 Doverin satamasta löydettiin rekka-auto, jonka tavaratilassa oli 60 salakuljetettua kiinalaista. Heistä 58 oli tukehtunut. Tapahtuman jälkeen Kiina, Saksa ja Espanja halusivat nostaa muuttoliikkeen hallinnan seuraavan Asem-kokouksen asialistalle. Lanzarotella vuonna 2002 järjestetyssä ministerikokouksessa

hyväksyttiin julkilausuma, jonka toivottiin nousevan yhdeksi vuoden 2002 huippukokouksen tärkeistä keskustelunaiheista. Yhdysvaltoihin vuonna 2001 kohdistuneiden terroristi-iskujen takia kokouksessa keskusteltiin yhteisistä terrorismin vastaisista toiminnoista, ja muuttoliiketyksymykset jäivät niiden varjoon.

**Alueellisen yhteistyön erityispiirteitä.** Alueellinen yhteistyö muuttoliikkeiden hallitsemiseksi alkoi Itä- ja Kaakkois-Aasiassa kankeasti. Yhteistyö lähti liikkeelle epävirallisesti ja ulkopuolisen järjestön tekemän aloitteen pohjalta. Toisin kuin muilla alueilla, Itä- ja Kaakkois-Aasiassa ei ole saatu aikaan siirtolaisuutta koskevia sopimuksia. Epävirallisia prosesseja on enemmän kuin muualla: muilla alueilla niitä on yleensä vain yksi mutta Itä- ja Kaakkois-Aasiassa neljä. Näitä neljää prosessia ei ole haluttu sulattaa yhteen, koska niillä on kullakin oma painopisteensä (Global Commission... 2005, 4).

Muutamit maat erottuvat Itä- ja Kaakkois-Aasiassa erityisen aktiivisina. Filippiinit vanhana työvoiman viejämaana on nostanut siirtolaisuuden hyvinvointia koskevat kysymykset esille usealla eri foorumilla jo 1990-luvun puolivälistä alkaen. Filippiinit on isännöinyt tärkeitä siirtolaisuutta käsitteleviä konferensseja. Maan hallitus on yrittänyt saada siirtotyöläisten oikeudet myös Apecin ja Aseanin asialistalle. Myös Kiina on huomannut, että aktiivinen yhteistyö muuttoliikkeen hallinnassa on tärkeää paitsi taloudellisista ja sisäpoliittisista syistä myös siksi, että se voi profiloitua Japania vastuullisempaan alueelliseen johtajana. Alueellista yhteistyötä haittaa Taiwanin hankala kansainvälinen asema. Kiina ei salli Taiwanin osallistua ministerikokouksiin, vaikka se on tärkeimpiä työvoiman vastaanottajamaita Aasiassa. Apecissa Taiwan on saatu mukaan siten, että jäseniksi kelpuutetaan valtioiden lisäksi ”talouksia”. Tämä on kuitenkin poikkeus.

Yhteistyötä ei ehkä olisi saatu alkuun ilman ulkopuolisia toimijoita. Esimerkiksi Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö sekä YK:n pakolaisjärjestö ovat tarjonneet tietoa sekä teknistä ja taloudellista apua alueellisten konferenssien järjestämisessä. Ulkopuolisista maista Australia on

### **ALUEELLISIA MUUTTOLIIKEFOORUMEJA AASIAN ULKO-PUOLELLA:**

- Hallitusten väliset neuvottelut turvapaikka-, pakolais- ja muuttoliikepolitiikasta (Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugees and Migration Policies): mukana 16 valtiota Euroopasta, Pohjois-Amerikasta ja Oseaniasta.
- Budapest-prosessi: mukana 50 valtiota Euroopasta, Pohjois-Amerikasta, Keski-Aasiasta ja Oseaniasta.
- Söderköping-prosessi: mukana kymmenen Itä-Euroopan valtiota.
- Puebla-prosessi: mukana Väli- ja Pohjois-Amerikan valtiota.
- Läntisen Välimeren 5+5-muuttoliikedialogi (5+5 Dialogue on Migration in the Western Mediterranean): jäsenenä kymmenen Etelä-Euroopan ja Pohjois-Afrikan maata.
- Eteläisen Afrikan muuttoliikedialogi: mukana 15 eteläisen Afrikan valtiota.

edistänyt yhteistyötä aktiivisimmin, jotta hallitsematon siirtolaisuus Kaakkois-Aasiasta maahan vähenisi.

Vaikka yhteistyö on edennyt vain epävirallisesti, sen kautta on saavutettu joitakin tuloksia. Alueen valtiot ovat voineet yhdessä keskustella aroista kysymyksistä ja siten vähentää keskinäisiä epäluulojaan. Ne ovat voineet kartoittaa yhteisiä ongelmia ja määritellä toimenpiteitä muuttoliikkeiden hallinnan parantamiseksi. Yhteistyö on luonut luottamusta siihen, että yhtenäinen ja johdonmukainen muuttoliikepolitiikka hyödyttää sekä siirtolaisia lähettäviä että vastaanottavia maita. (Solomon 2005, 19–20.)

### **Siirtotyöläisiä tukeva alueellinen järjestötoiminta**

Itä- ja Kaakkois-Aasiassa on virinnyt järjestötoimintaa epäinhimillisesti kohdeltujen siirtotyöläisten auttamiseksi. Järjestötoimintaa lisäsi kansalaistoiminnan vapautuminen 1990-luvun alussa monissa Aasian maissa

ja kehitysavun painopisteen siirtyminen myös kansalaisjärjestöjen tukemiseen (Hakkarainen ym. 2003, 12, 23). Alueella toimi 2000-luvun alussa arviolta yli 300 siirtotyöläisten asialla olevaa järjestöä ja yhteisöä, joista muutama kymmen toimi useassa maassa (Molina 2001, 20–21).

Siirtotyöläisiä auttaa laaja kirjo järjestöjä kansalaisjärjestöistä ja uskonnollisista yhteisöistä ammattijärjestöihin. Näiden järjestöjen päämääränä on luoda siirtotyöläisille ihmisarvoiset elin- ja työolot vastaanottavassa maassa sekä poistaa siirtotyöläisyyden syitä, jotta ihmisten ei tarvitse lähteä kotiseudultaan ulkomaille ja erota perheestään. Siirtotyöläisiä auttavat järjestöt voidaan jakaa kahteen ryhmään: työntekijöiden omiin järjestöihin ja heitä avustaviin järjestöihin. Suurin osa järjestöistä kuuluu jälkimmäiseen ryhmään. Työntekijöiden omia järjestöjä on vain vähän, ja näistä suurin osa on filippiiniläisten perustamia.

Järjestöt keskittyvät avun ja palvelujen tarjoamiseen sekä yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Palveluja tarjoavat järjestöt auttavat siirtotyöläisiä esimerkiksi työsuhteeseen ja oleskelulupiin liittyvissä ongelmatilanteissa, terveydenhuollossa, perheen yhdistämisessä ja kotiinpaluun järjestämisessä. Jotkut järjestöt antavat kriisiapua fyysisen ja henkisen väkivallan uhreille. Monet järjestöistä ovat keskittyneet auttamaan naisia, jotka ovat joutuneet seksuaalisen häirinnän uhreiksi. Järjestöt saattavat myös kouluttaa siirtotyöläisiä, jotta nämä tulisivat tietoisiksi omista oikeuksistaan. Järjestöt auttavat lisäksi siirtotyöläisiä järjestäytymään ja liittymään ammattiliittoihin sekä pyrkivät vaikuttamaan poliittikkoihin ja yleiseen mielipiteeseen.

Alun perin monet järjestöistä lähinnä tarjosivat apua ja palveluja, mutta ongelmien lisääntyessä ne ovat laajentaneet toimintaansa. Jotkin järjestöt pyrkivät vaikuttamaan yleiseen mielipiteeseen, poliittisiin päättäjiin ja virkamiehiin esimerkiksi järjestämällä julkisuuskampanjoita, joissa paljastetaan yritysten väärinkäytöksiä sekä halpatyövoimaan kohdistunutta väkivaltaa ja muita ihmisoikeusrikkomuksia. Jotkin järjestöt myös keräävät siirtotyöläisten ongelmiin liittyvää aineistoa ja julkaisevat tutkimuksia. Muutama järjestö on keskittynyt pelkästään tutkimustoimintaan, tiedonkeruuseen, seurantaan ja räikeiden väärin-

käytösten julkituomiseen. Filippiineillä sijaitseva Scalabrini-keskus on johtavia Aasian muuttoliikkeiden tutkimuskeskuksia.

Monet muutkin järjestöt ovat ryhtyneet ajamaan siirtotyöläisten asiaa. Työntekijöiden oikeuksia jo vuodesta 1976 ajanut AMR-keskus (Asia Monitor Resource Center) tekee nykyään työtä myös siirtotyöläisten hyväksi. Monet alueen kristilliset järjestöt ovat ottaneet siirtotyöläisyyden asiat osaksi toimintaansa. Aasian ja Tyynenmeren siirtolaisten lähetystyö (Asia Pacific Mission for Migrants) alkoi vuonna 1984 filippiiniläissiirtolaisten parissa. Toiminta laajeni vuonna 2002 myös muista maista kotoisin olevien siirtolaisten pariin. Järjestö halusi kouluttaa ennen kaikkea naissiirtotyöläisiä, jotta he pystyisivät paremmin puolustamaan oikeuksiaan. Joissakin maissa (esim. Singaporessa) buddhalaiset temppeilit ja islamilaiset moskeijat ovat tarjonneet siirtotyöläisille palveluja, mutta ne eivät ole lähteneet ajamaan siirtotyöläisten asiaa poliittisesti. Itä- ja Kaakkois-Aasiassa toimii myös järjestöjä, joiden toimenkuva kattaa osan siirtotyöläiskysymyksistä. Esimerkiksi Naiskaupan vastaisella ryhmittymällä (The Coalition Against Trafficking in Women) on Aasiassa kaksi verkostoa, ja Caram Asia toimii aidsin leviämisen ehkäisemiseksi muun muassa siirtotyöläisyhteisöissä.

Muuttoliikkeen tavoin myös siirtotyöläisten asioita ajavat järjestöverkostot ulottuvat moniin maihin. Jotkin järjestöt toimivat Tyynenmeren Aasian alueella, jotkin ulottavat toimintansa Etelä-Aasiaan tai arabimaihin saakka. Osa järjestöistä toimii suppeammalla alueella, esimerkiksi Mekongin alueen siirtolaisuusverkosto (Mekong Migration Network). Kaksi tärkeintä alueellista järjestöä ovat Aasian siirtolaiskeskus (Asian Migrant Center, AMC) ja siirtolaisjärjestöjen kattojärjestö Aasian siirtolaisfoorumi (Migrant Forum in Asia, MFA).

Hongkongissa toimiva Aasian siirtolaiskeskus on vanhimpia siirtotyöläisten etuja ajavista järjestöistä alueella. Se perustettiin vuonna 1989 ja rekisteröitiin kaksi vuotta myöhemmin. Keskuksen päämääränä on edistää siirtotyöläisten ihmisoikeuksia, ihmisarvoa ja vaikutusmahdollisuuksia niin, että he pystyvät itse puolustamaan oikeuksiaan ja etujaan. Se on tukenut siirtotyöläisten kouluttautumista ja verkostoitumista sekä

yrittänyt keksiä keinoja halpatyövoiman aseman parantamiseksi. Lisäksi keskus on kehittänyt kotiinpaluun malleja, jotta paluumuuttajat voisivat kotoutua nopeammin ja työllistää itsensä ulkomailta hankkimiensa säästöjen ja uusien taitojen avulla. Keskuksen toimintaan kuuluu myös tutkimus, tiedonkeruu ja seuranta sekä Aasian siirtolaisvuosikirjan (*Asian Migrant Yearbook*) julkaiseminen Aasian siirtolaisfoorumin kanssa.

Keskus aloitti 2000-luvun alussa kolme toimintaohjelmaa. Ensimmäisessä ohjelmassa laaditaan malleja sille, miten järjestöt voivat dokumentoida ja raportoida rikkomuksia. Toinen ohjelma tukee keskuksen pyrkimyksiä auttaa siirtotyöläisten paluumuuttoa ja poistaa siirtotyöläisyyden syitä. Ohjelman tarkoituksena on esimerkiksi löytää malleja, joiden avulla paluumuuttajat voivat sijoittaa ansaitsemansa varat pitkäjänteisiin kestäviin projekteihin tai yhteisyrityksiin, jotta heidän ei tarvitse lähteä uudestaan ulkomaille ansaitsemaan elantoa. Tätä ohjelmaa on jo toteutettu Filippiineillä, Thaimaassa ja Indonesiassa. Kolmas urauurtava ohjelma keskittyy siirtotyöläisten asioiden edistämiseen laajan yhteistyöverkoston avulla Mekongin alueella, Kiinan lounainen Yunnanin maakunta mukaan lukien. Keskus ei toteuta näitä ohjelmia yksin vaan yhdessä muiden järjestöjen kanssa. Keskeinen yhteistyökumppani on Aasian siirtolaisfoorumi. (Asian Migrant Center, 2005.)

Siirtotyöläisten asioita ajavien järjestöjen kattojärjestö Aasian siirtolaisfoorumi (MFA) aloitti toimintansa paikallisesti Hongkongissa vuonna 1990. Vuonna 1994 pidetyn Aasian muuttoliikekonferenssin jälkeen foorumi laajeni alueelliseksi järjestöksi. Tämän ensimmäisen alueellisen muuttoliikekonferenssin (Regional Conference on Migration, RCM) järjesti edellä mainittu Aasian siirtotyöläiskeskus. Konferenssiin osallistuneet järjestöt laativat alueen hallituksille osoitetun listan toimitasuosituksista. MFA sai tehtäväkseen auttaa paikallisia järjestöjä tiedottamaan kotimaissaan suosituksista ja seuraamaan niiden toteutumista. MFA:n toimenkuva laajentui vähitellen, ja nykyisellään se koordinoi ja tukee alueellista yhteistyötä siirtotyöläisten oikeuksien puolesta muuttoliikkeen kaikissa vaiheissa: ennen muuttoa, siirtolaisuuden aikana ja paluun jälkeen. Vuoden 2005 alussa MFA:lla oli 19 jäsenjärjestöä

Itä- ja Kaakkois-Aasiassa sekä 13 Etelä-Aasiassa. (*MFA Newsletter* 2005, 16.) Kun ottaa huomioon sen, että monet jäsenistä ovat kansallisia kattojärjestöjä, MFA:n toiminta tavoittaa jo yli 250 järjestöä.

MFA ajaa siirtolaisten asioita erilaisten kampanjoiden ja lobbaamisen avulla sekä kouluttaa jäsenjärjestöjen työntekijöitä ja siirtolaisia. Se pyrkii ehkäisemään ongelmia ennalta ja toisaalta reagoimaan räikeisiin väärinkäytöksiin. Foorumi koordinoi sekä kansallisia että alueellisia kampanjoita, ja sillä on myös kansainvälistä toimintaa globaalin oikeudenmukaisen siirtotyöläisjärjestelmän luomiseksi. Foorumi on aktiivisella toiminnallaan vaikuttanut siihen, että siirtolaisuuskysymykset ovat saaneet keskeisen sijan kansainvälisessä politiikassa ja YK:hon on saatu siirtotyöläisten erikoisraportoijan virka. (Alcid 2004, 170.) Alueellisten kampanjoiden päämääränä on ollut muun muassa saada Aasian valtiot ratifioimaan YK:n siirtotyöläisten oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus. Toisen alueellisen kampanjan aiheena on ollut seurata, miten alueen valtiot noudattavat YK:n ohjelmaa rasismiin, syrjinnän, muukalaispelon ja muiden suvaitsemattomuuden muotojen poistamiseksi (*MFA Newsletter* 2004b, 14).

Vuodesta 1998 lähtien MFA on järjestänyt Aasian maissa kampanjapapahtumia. 2000-luvulla kampanjajaksoja on järjestetty kansainvälisinä naisten- ja työpäivinä sekä siirtolaisten kampanjakuukautena. Kampanjoiden aikana MFA:n jäsenjärjestöillä on eri maissa yhtenäistä ohjelmaa siirtotyöläisille ja järjestöille, ja ne järjestävät myös lobbauskampanjoita tuodakseen siirtotyöläisten ongelmat viranomaisten tietoon. Tarpeen tullen MFA on aloittanut myös muita kampanjoita. Näistä yhtenä esimerkkinä on kampanja Malesian järjestämiä siirtotyöläisten massakotiuttamisista vastaan vuonna 2005. (Alcid 2004, 170.)

Kampanjoimisen ohella toinen painopiste on resurssien vahvistaminen. Siirtolaiskeskuksen tavoin myös MFA panostaa siirtotyöläisten koulutukseen ja auttaa heitä järjestäytymään. MFA on esimerkiksi kehittänyt kouluttajaverkostoa, jonka tuella siirtotyöläisten parissa työskentelevät kansalaisjärjestöt ovat aikaisempaa tehokkaammin voineet levittää tietoa siirtotyöläisten terveyteen ja lisääntymiseen liittyvistä



asioista. Foorumi edistää myös muuta tiedonjakelua ja verkostoitumista sekä julkaisee omaa uutislehteä (*MFA Newsletter*). (Alcid 2004, 172–175; Migrant Forum in Asia 2005.)

**Alueelliset kansalaisjärjestöjen konferenssit.** Aasian siirtolaiskeskus AMC järjesti ensimmäisen alueellisen siirtolaiskonferenssin vuonna 1994. Konferensseja on tämän jälkeen järjestetty vuosittain siirtolaiskeskuksen ja siirtolaisfoorumin yhteistyönä. Konferenssi on tärkeä yhdistävä tapahtuma: vuoden 2004 konferenssiin osallistui 37 organisaation edustajia 20 Aasian maasta. Foorumin jäsenjärjestöjen lisäksi konferenssiin osallistui muutama edustaja maista, joissa vapaa järjestäytyminen ei ole mahdollista. Esimerkiksi Kiinasta mukana oli Siirtotyöläisten koulutuskeskus, Vietnamista Yhteiskuntatieteiden instituutti ja Myanmarista ammattiliittojen keskusjärjestö. Näiden virallisten ja puolivirallisten organisaatioiden osallistuminen on tärkeää, koska toiminnan päämääränä on lisätä tietoisuutta siirtolaisuuteen liittyvistä ongelmista kaikissa alueen maissa yhteiskuntajärjestelmään katsomatta.

Näiden vuosittaisten konferenssien lisäksi siirtolaisten kysymyksiä on nostettu esiin muissa alueellisissa kokouksissa. Kansalaisjärjestöt ovat järjestäneet omat varjokonferenssinsa Apecin, Aseanin ja Asemin huippukokousten rinnalla. Siirtotyöläisten kysymykset ovat nousseet näiden epävirallisten kokousten asialistoille. Siirtolaisfoorumi MFA on osallistunut jäsenjärjestöineen näihin konferensseihin. Samoin järjestöt ovat osallistuneet Bernin aloitteen ja YK:n muuttoliikeneuvottelukunnan järjestämiin alueellisiin tapaamisiin. (*MFA Newsletter* 2004a, 1.)

**Järjestötoiminnan erityispiirteitä.** Järjestöjen ja instituuttien kontaktiverkosto kattaa jo koko Itä- ja Kaakkois-Aasian lukuun ottamatta Pohjois-Koreaa, Mongoliaa, Bruneita ja Itä-Timoria. Verkoston tiheys ja luonne vaihtelevat kuitenkin maittain. Jo vuosia työvoimaa lähettäneissä ja vastaanottaneissa maissa on useita järjestöjä, jotka ovat liittyneet alueellisiin verkostoihin. Uusissa lähtömaissa tilanne on toinen. Monissa näistä valtioista ei myöskään hyväksytä riippumattomien

järjestöjen toimintaa. Näistä maista alueellisiin kokouksiin on osallistunut vain hallitusten alaisia järjestöjä.

Järjestöjen yhteinen ongelma on pieni henkilöstö ja niukka rahoitus. Ne toimivat pääasiassa kansainvälisiltä järjestöiltä, kehitysyhteistyövaroista, suuryritysten säätiöiltä tai yksityisiltä saatujen varojen turvin. (Molina 2001, 20, 23.) Siirtotyöläisten järjestäytymistä on vaikeuttanut heikko koulutus ja haavoittuvainen asema. Siirtotyöläiset ovat usein riippuvaisia työnantajistaan eivätkä halua osallistua organisoituun toimintaan, joka aiheuttaisi ongelmia työpaikalla – pahimmassa tapauksessa irtisanomisen ja maasta karkotuksen. Myös siirtotyöläisten yhteydenpito yli etnisten rajojen on ollut vaikeaa erilaisten kulttuuri- ja kielitaustojen takia. (Alcid 2004, 175.)

Kansalaisjärjestöjen työ on ollut monin tavoin merkittävää. Ne ovat tarjonneet konkreettista apua hätätilanteissa ja vahvistaneet siirtolaisten asemaa tarjoamalla koulutusta, informaatiota ja vertaistapaamisia sekä tukemalla järjestäytymistä. Hongkongin siirtolaisjärjestöjä tutkineen Lisa Law'n mukaan etnisiä rajoja ylittävä yhteistyö on luonut uudenlaista solidaarisuutta eri maista kotoisin olevien siirtotyöläisten välille (Piper 2003, 38). Alueelliset verkostot ovat vahvistaneet paikallisten järjestöjen toimintavalmiuksia siirtolaisten auttamiseen ja muutosehdotusten lobbaamiseen. Yhteiset pyrkimykset ovat tiivistäneet alueellista verkostoa. Kampanjoiden ansiosta tietoisuus muuttoliikkeisiin liittyvistä ongelmista on lisääntynyt.

## **Yhteenveto**

Työvoiman muuttoliikkeestä on tullut globaali ilmiö, jonka hallintaan osallistuu niin kansainvälisiä kuin paikallisiakin toimijoita politiikan eliitistä kansalaisaktivisteihin. Alueellinen yhteistyö on edennyt Itä- ja Kaakkois-Aasiassa kolmella areenalla. Hallitusten välisissä kokouksissa on sovittu lähinnä keinoista ehkäistä säännötöntä siirtolaisuutta vauriisiin maihin. Tästä poikkeuksena on Colombo-prosessi, jossa työvoimaa

lähettävät maat ovat kokoontuneet keskustelemaan yhteisistä toimista halpatyövoiman polkumyynnin lopettamiseksi. Kansalaisjärjestöt ovat verkostoituneet alueellisesti erityisesti siirtolaisfoorumi MFA:n kautta. Järjestöjen välillä ei ole samanlaista hierarkiaa kuin valtioiden välillä. Köyhien maiden järjestöt toimivat tasavertaisina vauraiden maiden järjestöjen kanssa. Ulkopuolisten toimijoiden järjestämissä keskustelutapaamisissa sekä hallitusten edustajat että järjestöt ovat voineet tuoda esille näkemyksiään asioiden tärkeysjärjestyksestä. Valtioiden keskityessä suojelemaan rajojaan paikalliset ja kansainväliset järjestöt ovat yhdessä ja erikseen painostaneet niitä ottamaan huomioon myös siirtotyöläisten perusoikeudet.

Alueen ulkopuolisten toimijoiden aloitteet ja tuki ovat edistäneet ratkaisevasti virallista alueellista yhteistyötä. Kansainväliset järjestöt ja ulkovallat ovat osallistuneet alueellisten kokousten järjestämiseen paitsi taloudellisesti myös auttamalla kokousten asiasisällön laatimisessa. Ulkopuolinen apu on ollut tärkeää myös järjestöille. Vaikka kansalais-toiminta virisi alun perin paikallisista aloitteista, muualta tullut tuki on edistänyt järjestötoiminnan laajentumista, verkostoitumista ja toimintakyvyn vahvistumista.

Aasia on hahmottunut omana alueenaan myös siirtolaisuuskysymyksissä, mutta tässä yhteydessä alue ei yksioikoisesti rajaudu Itä- ja Kaakkois-Aasiaan. Siirtotyöläisten etuja ajettaessa yhteistyökumppaneina on usein Etelä-Aasian työvoimaa vieviä maita kuten Intia. Kun kysymyksessä on valtioiden etu, yhteistyöalue laajenee Oseaniaan, sillä Australia ja Uusi-Seelanti pyrkivät estämään laitonta siirtolaisuutta alueilleen. Kun tarkastellaan sellaisia maita, jotka ovat vieneet työvoimaa jo vuosikymmeniä, Lähi-itä on edelleen merkittävä kohdema. Suurin osa uusien viejämaiden kuten Vietnamin siirtotyöläisistä taas muuttaa toiseen Itä- tai Kaakkois-Aasian maahan. Myös huomattava osa säännöttömästä muuttoliikkeestä pysyy Itä- ja Kaakkois-Aasian alueella. "Alueen" käsite alueellisessa yhteistyössä saattaakin vaihdella paljon sen mukaan, mistä näkökulmasta asiaa tarkastellaan.

Työvoiman muuttoliike laajenee ja saa jatkuvasti uusia piirteitä.

Muuttoliikkeiden hallintaa koskevalla yhteistyöllä on kaksi haastetta. Ensiksi, tulisi ratkaista, miten työvoiman vientiä voidaan säännellä niin, että siitä hyötyvät sekä työvoimaa lähettävät ja vastaanottavat maat että siirtotyöläiset. Toiseksi, tulisi luoda hallintajärjestelmä, joka kykenee reagoimaan uusiin odottamattomiin tilanteisiin, esimerkiksi epidemioiden leviämiseen, luonnonkatastrofeihin tai konflikteihin.

Oikeudenmukaisen järjestelmän luomista tukee työvoimaa lähettävien maiden välillä virinnyt yhteistyö. Myös järjestöjen ponnistelut edistävät tätä päämäärää. Siirtotyöläisiä vastaanottavat maat eivät ole osoittaneet kiinnostusta yhtenäisen järjestelmän luomiseksi, koska työvoiman standardien tiukentaminen nostaa palkkakustannuksia eikä työvoimaa voi hyödyntää yhtä vapaasti kuin aikaisemmin. Tämän takia pyrkimykset oikeudenmukaisen järjestelmän luomiseksi kohtaavat vastarintaa siirtolaisia vastaanottavissa valtioissa ja maailmankaupan vapauttamista vaativissa elimissä. Mikäli työvoiman käytöstä tehtävien sopimusten laatimiseen ei osallistu työvoimaa vastaanottavia maita, säätelyllä voi olla kielteisiäkin seurauksia. Työntekijöiden salakuljetus saattaa lisääntyä, samoin työvoiman tuonti alueen ulkopuolisista maista, joissa työvoiman vientiä ei vielä säädellä. Tämän estämiseksi työvoimaa vastaanottavien maiden osallistuminen muuttoliikkeen tasavertaisen hallintajärjestelmän laatimisen olisi tärkeää.