



**TURUN
YLIOPISTO**

Matkalla kohti monikulttuurista yhteisöä

Turun kaupungin ulkomaalaispolitiikan muutokset 1991–2001

Poliittisen historian
kandidaatintutkielma

Laatija:
Milla Saari

14.12.2025
Turku

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Kandidaatintutkielma

Oppiaine: Poliittinen historia

Tekijä: Milla Saari

Otsikko: Matkalla kohti monikulttuurista yhteisöä – Turun kaupungin ulkomaalaispolitiikan muutokset 1991–2001

Sivumäärä: 37 sivua

Päivämäärä: 14.12.2025

Tämän tutkielman aiheena on Turun ulkomaalaispolitiikan muutokset ja keskeiset teemat vuodesta 1991 vuoteen 2001. Tutkimuskysymyksinä ovat puolestaan olleet: Miten ulkomaalaispolitiikka kehittyi ja miksi? Millaista politiikkaa Turun kaupunki on pyrkinyt luomaan ja miksi? Millaisia teemoja on nostettu esille ja miksi? Näihin kysymyksiin vastaamalla on luotu kattava esitys siitä, kuinka Turun ulkomaalaispolitiikka kehittyi kansallisten ja kansainvälisten muutosten paineessa, mutta myös oma-aloitteisuuden ja edelläkävijyyden inspiroimana.

Aineistona tutkielmassa on hyödynnetty Turun kaupungin maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjoja, jotka koskevat maahanmuuttajille suunnattujen palvelurakenteiden kehittämistä. Laadullisen sisällönanalyysin, historiantutkimuksellisen päättelyn ja dialogisen tematisoinnin avulla kehittyvää politiikkaa analysoidaan sen omista lähtökohdista käsin, mutta samalla maahanmuuttoa tarkastelemaan tutkimuskirjallisuuteen peilaten. Metodologisten valintojen ja tutkimuskirjallisuuden avulla tutkielma pystyy vastaamaan siihen, miksi ja mihin tarpeisiin kaupunki on toimiaan kehittänyt.

Ajanjaksolla suurimpia muutoksia olivat toiminnan kehittämisen ja laajentamisen lisäksi maahanmuuttajien moninaisuuteen ja erityistarpeisiin havahtuminen, laman kiristämien maahanmuuttoasenteiden huomioiminen osana kaupungin politiikkaa, monikulttuurisuuden tuomat haasteet sekä asumisen merkityksen korostuminen osana kotoutumista. Turun ulkomaalaispolitiikka ominaispiirteineen ilmentää muussa tutkimuskirjallisuudessa tehtyjä havaintoja, mutta edustaa oma-aloitteisuudessaan myös tietynlaista edelläkävijää. Ulkomaalaispalvelun johtoryhmän aktiivisuus ja eri tahojen välisen yhteistyön edistäminen ovat edesauttaneet maahanmuuttajien kotoutumista jo ennen kotouttamislain voimaantuloa. Toisaalta kaupungin asenneilmapiiri kiristyi ja on yhä jatkanut kiristymistään. Myös asuinalueiden eriytyminen on pahentunut siitä huolimatta, että asiaan havahduttiin jo tuolloin ja sen ehkäisemiseksi asetettiin esimerkiksi monikulttuurinen työryhmä.

Avainsanat: maahanmuutto, pakolaisuus, ulkomaalaispolitiikka, kotoutuminen, integraatio, kunnallispolitiikka, asuminen, maahanmuuttoasenteet

Sisällysluettelo

1	Johdanto	4
1.1	Tutkimusaihe ja -kysymykset	4
1.2	Alkuperäisaineisto ja metodologiset lähtökohdat	6
1.3	Viitekehys ja tutkimuskirjallisuus	8
2	Turun kaupunki aktiivisena kotouttajana	10
2.1	Ulkomaalaispalvelut kehittyvät kansainvälistyvässä Suomessa	10
2.2	Maahanmuuttajien moninaisuus tunnistetaan	14
2.3	Maahanmuuttoasenteet heijastuvat kaupungin politiikkaan	18
3	Kansainvälistyvän kaupungin haasteita	23
3.1	Monikulttuurisuus toiveena ja tavoitteena	23
3.2	Asuinympäristöjen eriytymiseen havahdutaan	26
4	Johtopäätökset	30
	Lähteet	34

1 Johdanto

1.1 Tutkimusaihe ja -kysymykset

Maahanmuutto ei suinkaan ole uusi ilmiö, mutta 1990-lukua voidaan pitää tietynlaisena käännekohtana Suomen maahanmuuttopolitiikan historiassa. Neuvostoliiton hajoaminen ja itäblokin murentuminen vaikuttivat sekä turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun että ulkopoliittikan vapautumiseen. Suomen ulkomaalais- ja kotouttamislakeja muutettiin pitkin 1990-lukua vastaamaan länsieurooppalaista normistoa. Konkreettisesti tämä kehitys näkyi esimerkiksi vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Lisäksi vuonna 1999 voimaan astui kotouttamislaki, jossa ensimmäistä kertaa huomioitiin maahanmuuttajien ja pakolaisten integroiminen osaksi yhteiskuntaa.¹ Uudessa laissa yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisesta määrättiin kunnille, joiden tehtäväksi tuli laatia kotouttamisohjelma.² Kuntien kotouttamispolitiikkaa käsittelevät tutkimukset nojaavat usein näihin virallisiin kotouttamisohjelmiin³, minkä vuoksi kuntien roolia 1990-luvulla ei ole kattavasti tutkittu. Valtavirrasta poiketen tämän tutkielman aiheena on Turun ulkomaalaispolitiikka vuosina 1991–2001. Vuonna 1991 julkaistiin Turun kaupunkiseudun pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämisohjelma, josta tarkastelu alkaa ja vuonna 2001 valmistui Turun kaupungin ensimmäinen maahanmuuttajien kotouttamisohjelma.

Aiheen rajauksen taustalla on halu ymmärtää olemassa olleen palvelukokonaisuuden vaikutusta ensimmäiseen kotouttamisohjelmaan sekä kuvata 1990-luvun kiihtyneen maahanmuuton vaikutuksia kunnallistasolla. Turun kaupunki on oiva kohde analyysille, sillä se on Suomen mittapuulla suuri kaupunki, jossa asui 1990-luvun alussa neljänneksi eniten ulkomaalaisia pääkaupunkiseudun jälkeen.⁴ Tutkimusaiheen rajaukseen vaikutti myös asiakirjojen saatavuus. Turun kaupunginarkistosta löytyvät maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjat sisältävät juuri 1990-luvulla laadittuja ohjelmia sekä ensimmäisen kotouttamisohjelman, minkä lisäksi samaisella ajanjaksolla toteutettiin useampi maahanmuuttajien kotoutumista edistävä projekti. Kunnallisenäkökulmaa voi perustella myös

¹ Välimäki 2018, 45–51.

² Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 493/1999. <<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/1999/493>>

³ Ks. esim. Kalli 2020; Koukka 2020; Kuusinen 2020.

⁴ *Turku ja Maahanmuuttajat – Turun kaupunkiseudun pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämisohjelma*. 12/1991. Turku ja Maahanmuuttajat v. 1991, 1993. Keskushallinto, päätöksenteon tuen vastuualue - Maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjat; Turun kaupunginarkisto. [Jatkossa nimellä Turku ja Maahanmuuttajat – Turun kaupunkiseudun pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämisohjelma 1991]

sillä, että aiempi ulkomaalaispolitiikan tutkimus keskittyy lähinnä kansalliseen tasoon, kuten lainsäädäntöön, puolueisiin ja asenneilmapiiriin.⁵ Tutkielmassa hyödynnetään aiempaa tutkimusta kytkemällä Turun kaupunki osaksi laajempia ilmiöitä, mutta samaan aikaan tavoitteena on tuottaa uutta tietoa, minkä vuoksi näkökulman muutos on tarpeen.

Tutkielman pääkysymyksenä on: Miten ulkomaalaispolitiikka kehittyi Turun kaupungissa 1990-luvun alusta 2000-luvun alkuun? Tähän kysymykseen vastaamisen tueksi apukysymyksiä ovat olleet: Mitkä tekijät selittävät tätä kehitystä? Millaista politiikkaa on pyritty luomaan ja miksi? Millaisia teemoja on tunnistettavissa eli mikä on merkityksellistä ja miksi? Sekä miten näitä teemoja ja erityisesti niissä tapahtuneita muutoksia voidaan selittää? Alkuperäisaineistosta on tunnistettavissa viisi keskeistä teemaa: ulkomaalaispolitiikan kehittäminen, maahanmuuttajien moninaisuuden tunnistaminen, maahanmuuttoasenteiden heijastuminen kaupungin politiikkaan, monikulttuurisuuden tavoittamisen vaikeudet ja asumisen merkitys osana kotoutumista. Teemat on jaettu kahteen päälukuun: Turun kaupunki aktiivisena kotouttajana ja kansainvälistyvän kaupungin haasteet. Valitut teemat eivät ole syntyneet ainoastaan aineiston perusteella, sillä samaiset teemat nousevat esille alan tutkimuskirjallisuudessa kotoutumisen kannalta keskeisinä tekijöinä, minkä vuoksi niiden nostaminen tämän tutkielman keskiöön on perusteltua.

Tutkielma etenee alkuperäisaineiston ja metodologian esittelystä tutkimuskirjallisuuden ja viitekehyksen, eli Suomen ulkomaalaispolitiikan murroksen, esittelyyn. Pääluvut kaksi ja kolme on muodostettu edellä mainittujen teemojen pohjalta, ja tutkielma etenee täten temaattisesti. Jokainen alaluku puolestaan analysoi tarkastelun kohteena olevaa teemaa tutkimuskirjallisuuden avulla, jotta voidaan ymmärtää sen sisällä tapahtuvaa muutosta tai pysyvyyttä. Johtopäätösluvussa arvioidaan puolestaan pää- ja alalukujen synteessinä jäsentyvää kokonaisuutta Turun ulkomaalaispolitiikan muutoksista. Lisäksi luvussa arvioidaan tutkielman onnistumista, keskeisiä havaintoja sekä kartoitetaan mahdollista jatkotutkimusta. Tutkielman tehtävänä on tuottaa uutta tietoa uniikista perspektiivistä ja luoda kattava esitys Turun ulkomaalaispolitiikasta 1990-luvulla. Tavoitteena on puolestaan ymmärtää yleisen asenneilmapiirin ja kansallisen viitekehyksen vaikutusta kunnallispolitiikkaan. Tutkimuskohde on oma erityistapauksensa, mutta myös osa laajempaa kontekstia, josta voidaan tehdä ymmärrettävämpi yksittäistä toimijaa tarkastelemalla.

⁵ Ks. esim. Jaakkola 2005 ja 2009; Lepola 2000, Saukkonen 2013 ja 2020; Välimäki 2018 ja 2019.

1.2 Alkuperäisaineisto ja metodologiset lähtökohdat

Alkuperäisaineistona tässä tutkielmassa käytetään Turun kaupungin maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjoja, jotka sisältävät pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämisohjelman vuodelta 1991, tietopaketin pakolaishuollosta vuodelta 1993 ja vuoden 2001 kotouttamisohjelman valmisteluvaiheeseen. Nämä aineistot on luokiteltu salaisiksi, mutta ne voidaan luovuttaa tutkimuskäyttöön. Aineiston salauseruste ei ole arkistonhoitajan tiedossa, minkä vuoksi todellista syytä salaukselle ei voida eritellä.

Maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjojen on voitu katsoa sisältävän vahvoja tunnistetietoja yksityishenkilöiden, kuten järjestöjen edustajien kohdalla, minkä vuoksi ne on päädytty salaamaan. On myös mahdollista, että taustalla on vaikuttanut aiheen sensitiivisyys tai arvio siitä, ettei tarkkojen toimenpidesuunnitelmien julkinen saavutettavuus ole tarpeen. Näiden salattujen aineistojen lisäksi osana analysoitavaa materiaalia ovat KOTO- ja YHDESSÄ-projektien loppuraportit, jotka ovat vapaasti saatavilla kaupunginarkistossa. Kummankin projektin tavoitteena on ollut edistää maahanmuuttajien kotoutumista ja kehittää palvelurakennetta, joten niiden sisällyttäminen tutkielmaan on perusteltua.

Tutkielman tavoitteena on ymmärtää kunnallispolitiikkaa osana kansallista viitekehystä, minkä saavuttamiseksi tutkimusprosessi nojaa perusteltuihin metodologisiin valintoihin. Historiantutkijalle on tärkeää tunnistaa omat ennakkokäsityksensä ja yhteiskunnalliset sitoutuneisuutensa sekä täsmentää tavoitteensa tehdäkseen tutkimuskohteelleen oikeutta. Pyrkimystä oikeudenmukaiseen kuvaukseen voi pitää tutkimuseettisenä lähtökohtana, mutta tässä tutkielmassa se on myös menetelmien valinnan kannalta olennainen seikka, sillä valitut menetelmät tukevat oikeudenmukaisen rekonstruktion muodostamista.⁶

Tutkimusmenetelmänä tässä tutkielmassa sovelletaan historiantutkimukselle tyypillistä lähdekritiikkiä, tutkimuskohteen kontekstualisointia sekä kirjoittamalla tapahtuvaa päättelyä, jolla tarkoitetaan lähdeaineiston analyysin perusteella tapahtuvaa tutkimuskysymysten tarkentumista ja päätelmien kietoutumista osaksi teoreettista viitekehystä.⁷

Näiden menetelmien, erityisesti kontekstualisoinnin, avulla tutkimuskohteelle voidaan tehdä oikeutta sijoittamalla se sen omaan kontekstiin, jotta sitä on mahdollista ymmärtää sen omista lähtökohdista.⁸ Maahanmuuttopolitiikka on muuttunut viimeisen 30 vuoden aikana

⁶ Kalela, 2000, 49–59.

⁷ Danielsbacka et al. 2002, 11–17.

⁸ Kalela, 2000, 67–69.

merkittävästi, minkä vuoksi 1990-lukua ei ole mielekästä lähestyä asettamalla sille ennakkokäsityksiä tai kriteereitä nykyisyydestä käsin. Lähtökohdan päättelylle muodostavat valitut lähteet, eli maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjat, joiden kontekstualisoinnin tavoitteena on oikeudenmukaisen kuvauksen lisäksi selvittää, mihin kysymyksiin ne ovat olleet vastaus omassa ajassaan.⁹ Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tutkielmassa hyödynnetään laadullista sisällönanalyysia. Laadulliselle tutkimukselle tyypillisesti aineistoa on ensin valittu perusteellisesti käsiteltävissä oleva määrä, minkä jälkeen tulkintavaiheessa aineisto on sekä purettu osiin että ymmärretty kokonaisuutena. Tämän jälkeen aineisto on ikään kuin rakennettu uudestaan tutkimuskirjallisuuteen peilaten. Taustaoletuksena on, että aineisto ei välttämättä ole täysin todenmukainen kuvaus vaan se on muotoutunut tarpeesta tietyssä tilanteessa. Aineiston laadullisen analyysin avulla voidaan kerätä tietoa ilmiöstä ja vallinneesta todellisuudesta, jota on rakennettu niin kielellisesti kuin käytännössä.¹⁰ Alkuperäisaineistosta käy hyvin ilmi, että asiakirjojen syntyyn on vaikuttanut kiihtynyt maahanmuutto sekä kansallisen lainsäädännön kehitys.

Laadullisen sisällönanalyysin ja historiantutkimuksellisen päättelyn lisäksi tutkielmassa sovelletaan dialogista tematisointia, sillä valittu menetelmä auttaa rakentamaan temaattisen esityksen muuttuvaa ulkomaalaispolitiikkaa analysoidessa. Dialoginen tematisointi tarkoittaa sitä, että alkuperäisaineisto, tutkimuskirjallisuus, metodologia, kontekstuaalinen ymmärrys tutkimuskohteesta, aiempi tutkimus sekä tutkijan oma ymmärrys ovat kaikki vuoropuhelussa keskenään. Tutkielmassa on myös noudatettu menetelmälle tyypillistä työskentelytapaa, jossa raakatekstistä, eli tässä tapauksessa maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjoista tehdyistä muistiinpanoista, on luotu aineistokategoriat, joista on johdettu teoreettisesti perusteltu temaattinen jaottelu.¹¹ Dialogiselle tematisoinnille uskollisesti tutkielman kirjoitusvaiheessa on jatkuvasti peilattu havaintoja teoriaan ja tutkimuskirjallisuuteen, jotta kategoriat ovat perusteltuja. Lisäksi lopulliset teemat on suhteutettu tutkimuskirjallisuuteen, jotta niiden sisällä tehdyt päätelmät voidaan palauttaa vastaamaan tutkimuskysymyksiin. Teemat myös auttavat jäsentämään sitä sosiaalista ja kulttuurista kontekstia, jossa Turun kaupunki toimi.

⁹ Vuolanto 2007, 306–307.

¹⁰ Juuti & Puusa, 2020; Puusa 2020.

¹¹ Koski 2020.

1.3 Viitekehys ja tutkimuskirjallisuus

Suomen maahanmuuttohistoriaa voidaan pitää muihin länsieurooppalaisiin maihin verrattuna melko lyhyenä, sillä vielä 1980-luvulle tultaessa vallitsi vahva käsitys maan etniskulttuurisesta yhtenäisyydestä. Tähän yhtenäisyyteen suhtauduttiin varsin myönteisesti, minkä ohella suomalaisuus koettiin laajalti etuoikeutena ja onnena. Vaikka muuttoliikkeitä oli suuntautunut Suomeen ennenkin, ei maan käsitystä sen kulttuurisesta yhtenäisyydestä ollut merkittävällä tavalla haastettu. Tätä voi selittää se, että Suomessa asui 1980-luvun lopulla alle 20 000 ulkomaan kansalaista, joista suuri osa oli paluumuuttajia Ruotsista tai heidän jälkeläisiään.¹² Turun kaupungin aineistoista puolestaan käy ilmi, että vuoden 1991 Turussa asui 1555 ulkomaan kansalaista, mikä oli kaupungin väkiluvusta 0,9 %. Määrä oli Suomen kaupungeista neljänneksi suurin Helsingin, Vantaan ja Espoon jälkeen.¹³ Kun maahanmuuttajien määrä on ollut varsin pieni, on ymmärrettävää, ettei aihe ole noussut päätöksenteon keskiöön kuten 2000-luvulla.

Pasi Saukkonen ja Matti Välimäki ovat tutkineet Suomen maahanmuuton historiaa ulottaen tarkastelun myös 1990-luvulle, ja heidän tutkimuksistaan onkin ollut merkittävä apu kontekstuaalisen ymmärryksen rakentamisessa. Saukkonen on keskittynyt suomalaiseen kotouttamispolitiikkaan, sen tulevaisuuteen ja haasteisiin sekä monikulttuurisuuden vaikutuksiin paikallistasolla. Hänen esimerkkinsä liittyvät monesti pääkaupunkiseutuun ja Helsinkiin. Mutta kuten Saukkonen tuo esille, koskettaa maahanmuutto oikeastaan kaikkia Suomen kuntia.¹⁴ Välimäki on puolestaan keskittynyt muuttoliikkeisiin, maahanmuuttopolitiikkaan, puolueisiin sekä ulkomaalaislainsäädännön kehitykseen.¹⁵ Myös Outi Lepola on tutkinut maahanmuuttopolitiikkaa 1990-luvulla monikulttuurisuuden, kansalaisuuden ja suomalaisuuden näkökulmasta.¹⁶

Saukkonen ja Välimäki ovat tutkineet edellä mainittujen aiheiden ohella myös maahanmuuttoa koskevia asenteita, joilla on merkittävä vaikutus kotoutumiseen. Suhtautuminen muuttoliikkeisiin ja maahanmuuttajiin voi näkyä sekä siinä, millaista politiikkaa luodaan, että siinä, miten kansalaiset ottavat maahanmuuttajat vastaan. Jo vuoden 1991 pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämissuunnitelmassa Turun kaupunki linjaa

¹² Saukkonen, 2013, 22–26, 38.

¹³ Turku ja Maahanmuuttajat – Turun kaupunkiseudun pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämissuunnitelma 1991.

¹⁴ Saukkonen 2013; Saukkonen 2020.

¹⁵ Välimäki 2018; Välimäki 2019.

¹⁶ Lepola 2000.

tärkeäksi tavoitteekseen sen, että maahanmuuttajien ja kantaväestön keskinäisistä suhteista huolehdittaisiin. Tuo teema ei häviä vaan pikemminkin korostuu 2000-luvun alkuun tultaessa, minkä vuoksi tutkielmassa hyödynnetään myös muuta suomalaista ja eurooppalaista maahanmuuttoasenteisiin liittyvää tutkimusta.¹⁷ Maahanmuuttoasenteita on tutkinut hieman eri näkökulmasta puolestaan Staffan Himmelroos ja Mikko Leino. Heidän tutkimuksensa keskittyy naapuruston merkitykseen osana kotoutumista ja asenneilmapiiriä.¹⁸

Aiemmin esille tuotu Turun pakolais- ja ulkomaalaispalveluiden kehittämisohjelma ei syntynyt tyhjiössä vaan taustalla vaikutti laajempi kehityskulku. Vielä 1970- ja 1980-luvuilla pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin liittyvät kysymykset oli käsitelty osana ulkopoliittikkaa, eikä pitkäjänteisyydelle nähty tarvetta. Pakolaispolitiikan vähäiseen huomiointiin vaikutti ajalle tyypillinen sisäpolitiikan korostuneisuus puolueiden keskuudessa, sillä ulkopoliittisesti liikkumavaraa oli puolueettomuuspolitiikkaan sitoutuneella Suomella varsin vähän. 1980-luvun loppua kohden keskustelu pakolais- ja turvapaikkapolitiikasta kiihtyi muiden Euroopan valtioiden tapaan. Taustalla vaikutti kylmän sodan päättymisen ja itäblokin murentuminen. Neuvostoliiton hajoamisella oli myös merkittävä rooli, sillä Suomen maahanmuuttopolitiikka muotoutui osana uutta kansainvälistä tilannetta, jossa ulkopoliittinen liikkumavara kasvoi mahdollistaen Euroopan unionin jäsenyyden. Tämä yhdessä lisääntyvän maahanmuuton ja pakolaisuuden kanssa ikään kuin vastuutti Suomea tarkastelemaan ulkomaalaispolitiikkaansa uudella tavalla.¹⁹

Konkreettisesti tämä muutos näkyi 1990-luvun mittaan tarkentuvassa lainsäädännössä, jonka taustalla vaikutti poliittinen kehitys. Länsi-integraatio ei ollut ainoastaan taloudellista vaan edellytti lainsäädännön kehittämistä takaamaan ihmis- ja perusoikeudet muillekin kuin maan omille kansalaisille, mistä esimerkkinä voidaan pitää vuoden 1995 perusoikeusuudistusta. Lainmuutosten tavoitteena oli lisätä yhdenvertaisuutta ja ulkomaalaisten oikeusturvaa, mutta vasta vuoden 1999 kotouttamislaki antoi säädökset yhteiskuntaan integroimisen tueksi.²⁰ Tästä huolimatta jo 1990-luvun alussa Turun ulkomaalaisten vastaanoton johtoryhmä linjasi, että maahanmuuttajat ovat voimavara, ja palveluiden järjestäminen sen ehto, syntykö maahanmuuton seurauksena ristiriitoja vai rikas monikulttuurinen yhteisö.²¹

¹⁷ Ks. Jaakkola 2009; Avonius & Kestilä-Kekkonen 2018; Davidov & Meuleman 2012.

¹⁸ Himmelroos & Leino 2015.

¹⁹ Välimäki, 2018, 42–51.

²⁰ Välimäki, 2018, 50–51; Saukkonen, 2013, 26–28.

²¹ Turku ja Maahanmuuttajat – Turun kaupunkiseudun pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämisohjelma 1991.

2 Turun kaupunki aktiivisena kotouttajana

2.1 Ulkomaalaispalvelut kehittyvät kansainvälistyvässä Suomessa

Suuren vastuun kotouttamisesta kunnille määräsi vuoden 1999 kotouttamislaki, jonka tavoitteena oli ”edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnanvapautta toimenpiteillä, jotka tukevat yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen saavuttamista”.²² Vaikka kuntien virallisen vastuun kotoutumisesta voi nähdä alkaneen vasta tällöin, se ei suinkaan tarkoita sitä, etteivätkö kunnat olisi tätä ennen toimineet kotouttajina. Maahanmuutto kohdistuu valtion lisäksi myös kaupunkeihin, minkä vuoksi kunnat eivät ole ennen lakimuutostakaan voineet olla täysin huomioimatta kasvavaa ulkomaalaisväestöä. Turun kaupungin tapauksessa kehityskulku konkretisoitui ulkomaalaisten vastaanoton johtoryhmän laatimassa vuoden 1991 pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämissuunnitelmassa. Ohjelman valmistelu alkoi erään valtuutetun tekemästä aloitteesta, jossa esitettiin, että Turun kaupungin tulisi laatia pakolaisten vastaanottoa ja asuttamista koskeva suunnitelma.²³ Tätä kyseistä ohjelmaa tarkastellaan tässä tutkielmassa ulkomaalaispolitiikan muotoutumisen alkupisteenä ottaen huomioon siinä tehdyt viittaukset koskien aiempaa kotouttamistoimintaa.

Suomi vastaanotti ensimmäiset kiintiöpakolaiset toisen maailmansodan jälkeen vuosina 1973–1975, kun Suomeen sijoitettiin yhteensä 182 chileläistä ja eteläamerikkalaista pakolaista.²⁴ Myös Turun kaupunki vastaanotti tuolloin Chilestä tulleita pakolaisia.²⁵ Pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämissuunnitelmasta käy ilmi, että Turun kaupungin varsinainen pakolaisten vastaanoton organisaatio on syntynyt vaiheittain vuodesta 1986 lähtien, vaikka kuntiin sijoittamisen malli luotiin valtakunnan tasolla vasta kesällä 1987. Aloite pakolaisten sijoittamisesta Turkuun oli tullut Turun Ylioppilaskyläsäätiöltä, joka tarjosi sosiaalihuollukselle opiskelija-asuntoja vuokrattavaksi sen toivossa, että saisi valtion tukea uusien asuntojen rakentamiseen. Lopulta päädyttiinkin siihen, että Turkuun perustettiin alueellinen vastaanottokeskus. Vuonna 1987 Turun kaupunki ja sosiaalihuolto solmivat

²² Laki maahanmuuttajien kotoutumisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 493/1999. 1:1. <<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/1999/493>>

²³ Turku ja Maahanmuuttajat – Turun kaupunkiseudun pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämissuunnitelma. 1991.

²⁴ Välimäki 2018, 42–43.

²⁵ *Pakolaishuolto Turussa 1993 – Tietopaketti pakolaishuollosta*. 1993. Turku ja Maahanmuuttajat v. 1991, 1993. Keskushallinto, päätöksenteon tuki, 59.2. Maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjat; Turun kaupunginarkisto. [Jatkossa nimellä *Pakolaishuolto Turussa 1993 – Tietopaketti pakolaishuollosta*]

sopimuksen 50 kiintiöpakolaisen vastaanottamisesta, ja kaupunki vastaanotti samaisena vuonna 49 vietnamilaista pakolaista. Valtio sitoutui korvaamaan kaupungille vuoden ajalta kaikki pakolaisten vastaanotosta aiheutuvat kustannukset, minkä lisäksi Ylioppilaskyläsäätiöltä vuokrattiin tilat Varissuolta pakolaiskeskuksen käyttöön.²⁶

Tällä pakolaisten vastaanotolla on olennainen rooli Turun ulkomaalaispolitiikassa, sillä vuoden 1991 ulkomaalaispalvelujen kehittämissuunnitelmassa kerrotaan, että vastaanottopalveluista kerättyjä kokemuksia on käytetty pohjana maahanmuuttajille tarkoitettujen palveluiden kehittämiseen. Lisäksi Turun kaupunki kertoo hyödyntävänsä valtioneuvoston ulkomaalaispoliittista toimenpideohjelmaa, pakolais- ja siirtolaisuusasiain neuvottelukunnan toimenpide-ehdotuksia ja alueellisia tavoitteita.²⁷ Ohjelman inspiraationa saattoi olla myös vuoden 1991 ulkomaalaislaki, jonka valmistelun taustalla oli tarve täyttää Euroopan neuvoston jäsenyyden edellyttämät ihmis- ja perusoikeuksia koskevat vaatimukset sekä vastata turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun.²⁸ Laillisen viitekehyksen lisäksi ohjelma syntyi tarpeesta järjestää palveluita, joiden avulla Turun kaupunki huolehti maahanmuuttajien sosiaalisista ja kulttuurisista tarpeista sekä maahanmuuttajien ja kantaväestön keskinäisistä suhteista.²⁹ Tarve heijastelee yleistä suomalaista ilmapiiriä, jossa ajateltiin yhteiskunnan peruspalveluiden kuuluvan kaikille, myös maahanmuuttajille, joiden ajateltiin kaipaavan julkisen vallan tukea kotoutumisessa.³⁰

Kehittämissuunnitelman syntyä voidaan selittää edellä mainitun laillisen viitekehyksen ja peruspalveluiden universaalien luonteen lisäksi myös Turun kaupungin suhtautumisella kasvaneeseen maahanmuuttoon. Ohjelman johdanto alkaa sanoin: ”Turku on korkean teknologian ja tieteen kaupunki, jolle kansainväliset kontaktit ovat luonnollinen osa arkipäivää ja kehittymisen edellytys. Lisääntyviin kansainvälisiin kontakteihin liittyvä ihmisten liikkuvuus on myönteinen asia”. Tämän lisäksi johdannossa korostetaan maahanmuuttajien olevan ”Turun seudulle voimavara, joka tuo uutta taloudellista vaurautta, tietoa, taitoa ja osaamista”.³¹ Ohjelmasta välittyy odotus kansainvälisyyden tuomasta

²⁶ Turku ja Maahanmuuttajat – Turun kaupunkiseudun pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämissuunnitelma 1991.

²⁷ Ibid.

²⁸ Välimäki 2019, 71–72.

²⁹ Turku ja Maahanmuuttajat – Turun kaupunkiseudun pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämissuunnitelma 1991.

³⁰ Saukkonen 2020.

³¹ Turku ja Maahanmuuttajat – Turun kaupunkiseudun pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämissuunnitelma 1991.

mahdollisesta talouskasvusta ja maahanmuuttajien kouluttautuneisuudesta, joiden avulla Turun kaupunki voi parantaa kilpailukykyään. Helsingin kaupungin maahanmuuttajien kotoutumista koskevassa strategiassa vuodelta 1995 on sama pohjevire. Kaupungin kuvataan olevan matkalla kohti monikulttuurista kaupunkia, jossa maahanmuuttajilla on oikeus kieleen ja kulttuuriinsa, minkä lisäksi maahanmuuttajat ovat kansainvälistymisen voimavara.³² Kummankin kaupungin asiakirjat maalaavat yhdessä kuvaa muuttuvasta maailmasta, jossa kansainvälisyys itsessään nähdään uutena ja arvokkaana asiana, jota tulee kaupungin toimesta edistää. Molemmat kaupungit ovat myös saattaneet seurata aktiivisesti pakolais- ja siirtolaisuusasiain neuvottelukunnan mietintöjä ja toimenpide-ehdotuksia, ja siten kehittää omaakin ulkomaalaispolitiikkaansa.

Eurooppalaisen kotouttamispolitiikan kehitykselle on ollut tyypillistä se, että integrointia edistäviin toimiin on ryhdytty viiveellä, sillä maahanmuuttajien on ajateltu asuvan maassa tilapäisesti. Suomalainen integraatiopolitiikka alkoi kehittyä, kun maahanmuutto kiihtyi 1990-luvulla.³³ Kotouttamislaki säädettiin kuitenkin vasta vuonna 1999, mikä kertoo osittain siitä, ettei Suomessakaan heti sisäistetty sitä, että monet maahanmuuttajat tulivat Suomeen pysyvästi. Tähän taustaan peilaten kehittämissuunnitelmassa oleva maininta Turun kaupungin edelläkävijyydestä ulkomaalaispalveluiden järjestäjänä on perusteltu. Kaupungin integraatiotyön keskeisiksi periaatteiksi nostetaan normaalius ja tasa-arvo, joiden toteutumisen edellytyksenä on maahanmuuttajille tarjottava mahdollisuus kehittää Suomessa elämisen edellyttämiä vaatimuksia. Maahanmuuttajien todetaan myös tarvitsevan ja käyttävän samoja palveluita kuin muutkin, ja näiden palveluiden järjestäminen on avainasemassa siinä, syntykö maahanmuuton seurauksena ristiriitoja vai rikas monikulttuurinen yhteisö. Tärkeänä pidetään myös maahanmuuttajien oman kielen ja kulttuurin säilyttämistä sekä kulttuurikompetenssin hankkimista.³⁴ Turun kaupunki näyttäytyy jo 1990-luvun alussa aktiivisena kotouttajana, joka huomioi linjauksissaan sen, että maahanmuutto tulee muuttamaan kaupunkia, ja että tähän muutokseen on mahdollista varautua palveluin.

Kehittämissuunnitelmasta vastuussa ollut ulkomaalaispalvelun johtoryhmä sai vastuulleen ensimmäisen virallisen kotouttamissuunnitelman laatimisen helmikuussa 1999.³⁵ Syynä tälle oli

³² Saukkonen 2013, 30.

³³ Ibid., 66–67, 86–87.

³⁴ Turku ja Maahanmuuttajat – Turun kaupunkiseudun pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämissuunnitelma 1991.

³⁵ Kaupunginhallituksen päätös 539. 25.4.2000. Keskushallinto, päätöksenteon tuki, hallinto. 59.2. Maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjat. Turun kaupunginarkisto.

uusi kotouttamislaki, jossa kunnille määrättiin ”yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta.”³⁶

Kotouttamislaki oli laajemman kehityskulun huipentuma, jonka taustalla vaikutti kiihtyneen maahanmuuton lisäksi Euroopan neuvoston jäsenyys.³⁷ Lain myötä siirryttiin myös käyttämään termiä kotouttaminen integraation sijaan, sillä jälkimmäiseen ajateltiin liittyvän mahdollisesti sulautumiseen ja oman identiteetin kadottamiseen viittaavia mielikuvia. Kotouttamiseksi miellettiin nyt viranomaisten järjestämät palvelut ja toimet, joilla maahanmuuttajien sopeutumista edistetään heidän tarpeensa huomioiden. Suomessa kunnilla on suuri autonomia, ja tämä näkyi myös siinä, millaisista lähtökohdista kunnat lähtivät kotouttamisohjelmiaan laatimaan.³⁸ Turun kaupungin tapauksessa maahanmuutto oli koskettanut merkittäväällä tavalla kaupunkia jo lähes kymmenen vuoden ajan, minkä vuoksi kotouttamista tukevia toimenpiteitä ja palveluita oli olemassa jo ennen kotouttamislain voimaantuloa. Lähtökohdat kotouttamisohjelman suunnittelulle olivat täten suotuisat.

Turun kaupungin kotouttamisohjelman valmistelu alkoi ulkomaalaispalvelun johtoryhmän selvityksellä kotouttamistehtävien organisoinnista sekä ulkomaalaisiin kohdistuvien palveluiden kehittämistarpeen arvioinnilla. Huhtikuussa 2000 johtoryhmä lähetti valmiin kotouttamisohjelman kaupunginhallitukselle, joka välitti ohjelman eteenpäin lausuntokierrosta varten. Lausuntoja pyydettiin 35 taholta, kuten sosiaalikeskukselta, työvoimaviranomaisilta, maahanmuuttajajärjestöiltä ja uskonnollisilta yhteisöiltä. Saatujen lausuntojen perusteella laadittiin toimenpideohjelma, minkä lisäksi kaupunginhallitus päätti maahanmuuttajakoordinaattorin palkkaamisesta. Koordinaattorin tehtäväksi jäi ohjelman konkreettisten toimenpiteiden työstäminen ja alkuun saattaminen. Lausuntomateriaalin perusteella ohjelma viimeisteltiin lopulliseen muotoonsa, ja se määrättiin tarkistettavaksi viiden vuoden välein. Ulkomaalaispalvelun johtoryhmän tehtäväksi tuli lisäksi tarkistaa omat painopistealueensa ja toimenpide-ehdotukset vuosittain. Ohjelman kehittämiseksi sen valmistumisen jälkeen asetettiin puolestaan monikulttuuriset työryhmät, jotka koostuivat virkamiehistä, luottamushenkilöistä sekä maahanmuuttajien ja kolmannen sektorin

³⁶ Laki maahanmuuttajien kotoutumisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 493/1999. 2:6d.1. <<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/1999/493>>

³⁷ Välimäki 2018, 50–51.

³⁸ Saukkonen 2013, 66, 87–88.

edustajista. Lopullinen ohjelma hyväksyttiin kaupunginhallituksen toimesta marraskuussa 2001.³⁹

Vaikka laki määräsi kunnille juridiset raamit vasta vuosituhanen vaihteessa, huomaa Turun kaupungin tapauksessa hyvin sen, että kaupunki oli toiminut aktiivisesti kotouttamisen parissa jo useampia vuosia ennen lakimuutosta. Tätä selittää sekä maahanmuuttajien suuri määrä muihin suomalaiskaupunkeihin verrattuna että mahdollisesti myös halu näyttäytyä jonkinlaisena edelläkävijänä kansainvälisyyden saralla. Paikallisten kotouttamisohjelmien on nähty kytkeytyvän Suomessa kansallisia linjauksia enemmän kaupunkien omiin strategioihin, minkä vuoksi Turun kaupunki on pääkaupunkiseudun kaupunkien tavoin saattanut sitä kautta edistää myös muita kaupunkistrategiaansa kuuluvia tavoitteita.⁴⁰ Turun kaupunkistrategian tarkastelu on tässä tutkielmassa rajattu pois, mutta ulkomaalaispolitiikkaa voisi analysoida myös tästä näkökulmasta. Tästä huolimatta maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjoihin syventyminen osoittaa, että Turussa tehtiin aktiivista ulkomaalais- ja jopa kotouttamispolitiikkaa ennen kuin se virallisesti käynnistyi kansallisella tasolla. Esimerkiksi vuonna 1994 kaupunki tarkisti ja hyväksyi vuoden 1991 kehittämisohjelmansa ja jatkoi pitkäjänteisesti muun muassa hallintokuntien yhteistyön, maahanmuuttajien mielenterveyspalveluiden ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoyksikön kehittämistä⁴¹. Kaikkia tähän motivoineita tekijöitä ei voida aukottomasti eritellä, mutta kehittämisohjelmat ja kotouttamispalvelut luotiin muuttuvassa kansainvälisessä tilanteessa, joka synnytti tarpeen harkitummalle ulkomaalaispolitiikalle myös kunnallistasolla.

2.2 Maahanmuuttajien moninaisuus tunnistetaan

Tässä tutkielmassa puhutaan yleistäen ulkomaalaispolitiikasta, joka kattaa alleen sekä maahanmuutto-, kotouttamis-, pakolais- ja turvapaikkapolitiikan. Turun kaupungilla ei ole ollut 1990-luvulla esimerkiksi virallista kotouttamispolitiikkaa, joten ajanjaksolla tehtyjä kotouttamistoimia ei varsinaisesti voida nimittää kotouttamispolitiikaksi, vaikka ne piirteiltään sellaisia ovatkin. Huomionarvoista ulkomaalaispolitiikalle on myös se, kenet

³⁹ Kaupunginhallituksen päätökset 539 (25.4.2000), 571 (2.5.2000), 1117 (5.11.2001), 1165 (19.11.2001); Kaupunginsihteerin kirje ohjelman edellyttämistä käytännön toimenpiteistä (päivämäärä ei tiedossa). Keskushallinto, päätöksenteon tuki, hallinto. 59.2. Maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjat. Turun kaupunginarkisto.

⁴⁰ Saukkonen 2020.

⁴¹ Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma. 2001. Keskushallinto, päätöksenteontuki, hallinto 59.2. Maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjat. Turun kaupunginarkisto. [Jatkossa nimellä Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma 2001]

määritellään maahanmuuttajaksi, kenet pakolaiseksi ja kenet turvapaikanhakijaksi. Näiden määritelmien apuna ulkomaalaispalvelun johtoryhmä on käyttänyt valtioneuvoston toimenpideohjelmia ja pakolais- ja siirtolaisuusasiain neuvottelukunnan mietintöjä. Lisäksi kotoutumisen kannalta olennaista on se, tunnistetaanko ulkomaalaisten joukosta erityisryhmiä vai kohdellaanko heitä yhtenäisenä ryhmänä. Jo 1990-luvun alusta alkaen Turun ulkomaalaispolitiikan peruseriaatteita ovat olleet normaalius ja tasa-arvo. Vuoden 1991 ulkomaalaispalvelun johtoryhmän laatimassa kehittämissuunnitelmassa mainitaan, että maahanmuuttajat tulee ohjata samojen palveluiden pariin kuin muutkin kuntalaiset, mutta samaan aikaan tulisi hyödyntää positiivista erottelua ja järjestää erityispalveluita kohtuullisin kustannuksin. Toisaalta samaisessa suunnitelmassa myös todetaan, että maahanmuuttajien tarpeet ovat pitkälti yhtenevät eikä palveluita järjestettäessä tule turhaan erotella ryhmiä toisistaan.⁴²

Maahanmuuttajat eivät kuitenkaan ole yhtenäinen väestöryhmä, ja jako työperäiseen maahanmuuttoon ja pakolaisuuteen on liian suppea. Jos politiikka kohdistetaan homogeeniseksi oletettuun maahanmuuttajaryhmään, voi jäädä huomaamatta keskeisiä kotoutumisen kannalta olennaisia seikkoja. Maahanmuuttajat ovat todellisuudessa moninainen joukko erilaisista taustoista tulevia ihmisiä, joilla on omia erityistarpeitaan. Heihin vaikuttavat muun muassa lähtömaan olosuhteet, lähdön syyt, sosioekonominen asema, kulttuuri-identiteetti, ikä ja perhetilanne. Kaikki nämä tekijät vaikuttavat siihen, millaiset lähtökohdat kotoutumiselle on, ja kuinka merkityksellinen yhteiskunnan tuki on. Osalla saattaa olla kohdemaassa oma etninen ja kulttuurinen yhteisö, joka tukee ja auttaa kotoutumisessa, kun taas osa saattaa olla hyvinkin yksin ilman tukiverkkoja, jolloin yhteiskunnalta saatu tuki on elimellisen tärkeää.⁴³ Vuoden 1991 kehittämissuunnitelmassa sekä vuoden 1993 pakolaishuollon tietopakettissa linjataan, että maahanmuuttovaiheessa tulee tarjota erityispalveluita, mutta samaan aikaan korostetaan, ettei ryhmiä ole tarpeen erotella toisistaan.⁴⁴ Linjaukset ilmentävät ajalle tyypillistä kokemattomuutta pitkäjänteisestä ulkomaalaispolitiikasta.

Integraatioprosessi on 2000-luvun alusta alkaen määritelty maahanmuuttajien yksilölliseksi kehitykseksi ja kotouttamispalvelujen lähtökohtana tulisi olla yksilöllisyys ja vastavuoroisuus. Oletuksena puolestaan on pidetty sitä, että maahanmuuttaja itse on aktiivinen ja pyrkii sopeutumaan uusiin olosuhteisiin. Päämääränä on ollut maahanmuuttajien osallistuminen

⁴² Turku ja Maahanmuuttajat – Turun kaupunkiseudun pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämissuunnitelma. 1991.

⁴³ Jokisaari 2006, 20–21; Saukkonen 2020.

⁴⁴ Turku ja Maahanmuuttajat – Turun kaupunkiseudun pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämissuunnitelma 1991; Pakolaishuolto Turussa 1993 – Tietopaketti pakolaishuollosta.

yhteiskunnan toimintaan. Vastavuoroisuus on tarkoittanut sitä, että yhteiskunta tarjoaa kotouttavia palveluita, joita maahanmuuttaja on velvollinen ottamaan vastaan. Prosessi edustaa perinteistä hyvinvointivaltioajattelua, jossa heikommassa asemassa olevia yksilöitä tuetaan, jotta heillä on tasavertaiset mahdollisuudet.⁴⁵ Turun kaupungin YHDESSÄ-projekti, joka toteutettiin vuosina 1996–1998, edustaa jo varhain tällaista 2000-luvun alulle tyypillistä integraatioprosessia. Projekti sisälsi sekä yksilö- että yhteisönäkökulman kotoutumiseen, minkä lisäksi tavoitteena oli aktiivinen osallistuminen toimintaan. Osallistumista tuettiin muun muassa luomalla yhteistyöverkostoja eri etnisten yhteisöjen ja maahanmuuttajaryhmien välille. Hyvänä esimerkkinä tästä on Inkerin paluumuuttajien seuran kanssa järjestetyt monikulttuuriset jalkapalloturnaukset sekä erilaiset musiikki- ja kuvataidekerhot. Projektin myötä järjestettiin myös erilaisia keskustelufoorumeita, joiden ylläpitäminen vapaaehtoisvoimin osoittautui kuitenkin hankalaksi.⁴⁶ Tästä huolimatta projekti kertoo halusta edistää aktiivista yhteisöön osallistumista, vaikka rahoituksen kanssa olikin ongelmia.

Maahanmuuttajien heterogeenisuus oli osittain tunnistettu jo 1990-luvun puolella, mutta asia otettiin konkreettisemmin huomioon vasta ensimmäisessä kotouttamisohjelmassa. Ohjelman ensimmäisessä versiossa todetaan, että maahanmuuttajat tulevat monista eri maista edustaen eri etnisyyksiä ja kulttuureja. Lähtömaan ilmaston, äidinkielen ja sosiaalisen ympäristön käyttämismallien todetaan poikkeavaan toisistaan hyvin paljon, ja vaikuttavan siihen, millaisia ongelmia ja tarpeita maahanmuuttajilla voi olla. Tämän vuoksi kaupungin kerrotaan tarvitsevan myös erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja. Toki yhtenä tavoitteena on myös mainittu pyrkimys löytää yhdistäviä piirteitä, joiden ajateltiin olevan halu elää rauhassa, tehdä työtä, muodostaa parisuhde ja toteuttaa unelmia.⁴⁷ Kotoutumista maahanmuuttajien näkökulmasta analysoivasta haastattelututkimuksesta käy ilmi, että esille nostetut yhdistävät piirteet pitävät pitkälti paikkansa. Haastatellut maahanmuuttajat kokivat kotoutumisen kannalta keskeisimmäksi työn, suomen kielen osaamisen ja koulutuksen. Lisäksi esille nousi perheen saaminen lähelle, avioliitto ja sosiaalisuhteet suomalaisiin.⁴⁸ Yhdistävien perustarpeiden tunnistaminen on ollut tärkeää, jotta jokaisella on voitu tarjota tasavertaiset edellytykset. Tämän jälkeen on puolestaan kyetty kiinnittämään huomiota mahdollisiin erityisryhmiin.

⁴⁵ Jokisaari 2006, 22–23.

⁴⁶ YHDESSÄ-projekti 1996–1998. Yhdessä-projektin loppuraportti – Toiminnan kautta aktiiviseen elämään. 2000. 52.1:1. Projektit ja hankkeet. Turun kaupunginarkisto. [Jatkossa nimellä YHDESSÄ-projekti 1996–1998]

⁴⁷ Kaupunginhallituksen päätökset 539 (25.4.2000) ja 571 (2.5.2000). Keskushallinto, päätöksenteon tuki, hallinto. 59.2. Maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjat. Turun kaupunginarkisto.

⁴⁸ Jokisaari 2006, 44, 51–52.

Vuonna 2001 valmistuneessa Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelmassa tavoitteina ovat maahanmuuttajien ohjaaminen normaalipalvelujen käyttäjiksi, kielen oppiminen, maahanmuuttajien työttömyyden alentaminen, syrjäytymisen ehkäiseminen, tasavertaisuus sekä suvaitsevaisen ja myönteisen ilmapiirin vahvistaminen. Kyseessä ovat juuri ne tarpeet, jotka myös maahanmuuttajat ovat itse nostaneet keskeiseksi kotoutumisen kannalta. Kotouttamisohjelmat syntyvät Suomen lainsäädännön viitekehyksessä ja heijastelevat valtakunnallisia tavoitteita eli Turun kaupungin ohjelma ilmentää myös kansallista politiikkaa. Kunnille on kuitenkin jätetty huomattavasti tulkinnanvaraa ja toimintavapauksia sen suhteen, kuinka laissa ja toimenpidelinjauksissa esitettyjä velvoitteita edistetään.⁴⁹ Turun kaupungin kotouttamisohjelmaa ja monikulttuuristen työryhmien asettamista koskevia päätöksiä tarkasteltaessa nousee esille useampia erityisryhmiä, joihin kaupunki haluaa panostaa kotoutumisen edistämiseksi. Näitä erityisryhmiä ovat muun muassa lapset ja nuoret, kotiäidit, syrjäytymisvaarassa olevat yksilöt, pitkäaikaistyöttömät ja terveydenhuollon parissa asioivat tuen tarpeessa olevat nuoret.⁵⁰

Konkreettisia linjauksia ja keinoja, joilla Turun kaupunki on pyrkinyt edistämään erityisryhmien kotoutumista, toteutettiin useammalla eri sektorilla. Esimerkiksi koulujen rooli lasten ja nuorten sopeutumisessa nähtiin erityisen tärkeänä, minkä vuoksi lisättiin valmistavan opetuksen ryhmiä ja kansainvälisyyskasvatusta. Opetus järjestettiin pääosin englanniksi, mutta oman äidinkielen opetuksen järjestäminen ja suomen kielen opettaminen nähtiin alusta alkaen tärkeinä tukitoimina. Turun työvoimatoimistossa puolestaan käynnistettiin erillinen kansainvälisten palvelujen osasto, jonka tehtäväksi asetettiin maahanmuuttajien saattaminen tasa-arvoiseen asemaan työhaussa. Työvoimatoimisto aloitti myös yhdessä sosiaalikeskuksen kanssa hankkeen, jonka päämääränä oli Lausteen, Varissuon ja Halisten alueiden työttömyyden ja syrjäytymiskehityksen lieventäminen. Turussa käynnistettiin tällöin myös erillinen projekti nuorten 17–24-vuotiaiden ammatillisen koulutuksen lisäämiseksi. Sosiaalikeskuksella oli puolestaan tärkeä rooli erilaisten aktivoivien toimien suuntaamisessa niille ryhmille, joita ei luettu työttömiksi työnhakijoiksi. Lasten ja nuorten kohdalla lista erityistarpeista ja niiden huomioinnista oli selvästi pisin. Tärkeänä nähtiin se, että myös lapsille ja nuorille tehtäisiin oma kotoutumissuunnitelma, jossa huomioitaisiin myös heidän

⁴⁹ Saukkonen 2020.

⁵⁰ Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma. 2001; Kaupunginhallituksen päätökset 1117 (5.11.2001), 1165 (19.11.2001); Kaupunginsihteerin kirje ohjelman edellyttämistä käytännön toimenpiteistä (päivämäärä ei tiedossa). Keskushallinto, päätöksenteon tuki, hallinto. 59.2. Maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjat. Turun kaupungin arkisto.

vanhempiensa tukeminen, jotta kotona luotaisiin edellytykset kotouttavaan toimintaan. Lisäksi mahdollisten ongelmien ehkäisyssä tärkeänä nähtiin ennakoiva mielenterveystyö.⁵¹

Kotoutumiseen vaikuttavat maahanmuuton syyt, avustavat viranomaiset ja palvelujärjestelmä, kolmannen sektorin toimijoiden tarjoama apu, tukiverkot, maahanmuuttajan oma aktiivisuus sekä kansallinen että kansainvälinen konteksti. Maahanmuuttajien keskittyessä suurimpiin kaupunkeihin, korostuu erityisesti näiden kaupunkien rooli paikallisessa kotoutumisessa. Valtio asettaa raamit kuntien kotouttamistoiminnalle, mutta kunnan oma aktiivisuus vaikuttaa siihen jääkö palvelujärjestelmä lain vaatimalle minimitasolle vai toteutetaanko sen lisäksi muita kotoutumista edistäviä toimia.⁵² Turun kaupungin kotouttamisohjelma ja sen myötä asetetut monikulttuuriset työryhmät osoittavat, että kaupunki on pyrkinyt tekemään enemmän kuin siltä on vaadittu. Erityistarpeiden tunnistamisen kehittyminen on tästä oiva esimerkki, sillä se ilmentää perinteistä hyvinvointivaltiokäsitystä, jonka mukaan heikommassa asemassa olevia tulee tukea, jotta voidaan luoda tasa-arvoisempi yhteiskunta. Suomessa on 2000-luvun alussa alkanut esiintymään liberalistisempia ja yksilön omaa vastuuta korostavia piirteitä myös integraatiopolitiikan saralla.⁵³ Tämä ei kuitenkaan välity Turun kotouttamisohjelmasta, sillä vaikka liberalistiselle yhteiskuntapolitiikalle tyypillisesti ohjelmassa mainitaan oman aktiivisuuden keskeisyys, on tasa-arvoon tähtäävä politiikka silti ohjelman ytimessä.

2.3 Maahanmuuttoasenteet heijastuvat kaupungin politiikkaan

Turun kaupungin vuoden 1991 pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämissuunnitelmassa Euroopan integraatioprosessin ja maailman pakolaistilanteen kerrotaan aiheuttaneen paineita koko Suomen maahanmuuttohallinnolle, mutta myös paikallistasolle. Turun kaupungin suhtautumisesta muodostuu kuitenkin myönteinen kuva, sillä kaupunki toteaa kansainvälistymisen olevan kehityksen edellytys, minkä lisäksi maahanmuuttajien uskotaan tuovan alueelle taloudellista vaurautta, tietoa, taitoa ja osaamista. Ohjelmassa tuodaan toki esille, että pakolaisten, turvapaikanhakijoiden ja kantaväestön suhteisiin liittyy uusia haasteita. Syyksi tälle mainitaan koko maan heikko taloudellinen tilanne, joka on myös Turussa näyttäytynyt sosiaalisina ongelmina, jotka kiristävät mielialoja. Lamasta koituneiden haittojen kerrotaan aiheuttaneen kaupungissa yksittäisiä pakolaisten vastaisia reaktioita. Turun asenneilmapiiriä kuvataan muutoin myönteiseksi ja ennakkoluulottomaksi, ja tämän

⁵¹ Ibid.

⁵² Saukkonen 2020.

⁵³ Jokisaari 2006, 196.

asenneilmapiirin säilyttämiseksi kaupunki toteaa kansainvälisyyskasvatuksen ja yhdyskuntatyön tehostamisen olevan tärkeää. Myös tiedotus pakolaisuuden syistä, vastaanottotoiminnasta ja sen kustannusvaikutuksista mainitaan yhtenä keinona edistää suvaitsevaa asenneilmapiiriä kaupungissa.⁵⁴

Ohjelman perusteella Turun kaupungista piirtyy ennakkoluuloton ja maahanmuuttoon positiivisesti suhtautuva kuva, jota voi selittää se, että ohjelman on valmistellut ulkomaalaispalvelujen johtoryhmä, jonka intressinä on voinut olla näyttää maahanmuutto myönteisessä valossa. Suomi oli kuitenkin 1990-luvun alussa laman kourissa, ja heikon taloudellisen tilanteen on todettu vaikuttavan maahanmuuttoasenteisiin.⁵⁵ Laman vaikutusta ei kiistetä ohjelmassa, mutta sen kerrotaan vaikuttavan pakolaisiin suhtautumiseen sen sijaan, että se vaikuttaisi laajemmin maahanmuuttoasenteisiin. Toki ohjelman valmistelu aloitettiin jo reilu vuosi ennen sen julkaisua, jolloin laman vaikutukset eivät näkyneet suomalaisessa yhteiskunnassa vielä merkittävällä tavalla. Toisaalta ryhmäuhkateorian mukaan maahanmuutto yhdistettynä huonoon taloudelliseen suhdanteeseen voi luoda tilanteen, jossa maahanmuuttajat nähdään uhkana, sillä he kilpailevat samoista vähäisistä resursseista.⁵⁶ Turussa maahanmuuttajien määrä oli ohjelman tekohetkellä 0,9 % koko väestöstä, joten voi hyvin olla, että näin pientä ryhmää ei koettu uhkana, minkä vuoksi Turussa ei ollut esiintynyt kriittisiä puheenvuoroja tuona ajankohtana.

Magdalena Jaakkola on tutkinut suomalaisten maahanmuuttoasenteita 1980-luvulta saakka ja kiinnittänyt huomiota talouden vaikutukseen. Jaakkolan vuonna 1987 toteuttamassa kyselytutkimuksessa nousi esille huoli siitä, että maahanmuuttajat saattavat lisätä työttömyyttä ja veronmaksajien kustannuksia. Toisaalta Jaakkolan mukaan pääkaupunkiseudulla korostettiin tällöin maahanmuuton myönteisiä seuraamuksia, joten voi olla, että Turun kaupunki on halunnut toimia samoin. Joka tapauksessa kollektiivinen uhka, kuten lamasta johtuva suurtyöttömyys, voi lisätä maahanmuuttoon liitettyjä uhkakuvia sosioekonomisista ongelmista.⁵⁷ Huomionarvoista on myös se, että ennen 1990-lukua maahanmuuton ei oikeastaan ajateltu pysyvällä tavalla vaikuttavan yhteiskuntaan vaan maahanmuuttajien ajateltiin olevan tilapäisiä siirtolaisia, jotka muuttavat tilanteen salliessa

⁵⁴ Turku ja Maahanmuuttajat – Turun kaupunkiseudun pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämisohjelma 1991.

⁵⁵ Davidov & Meuleman 2012, 761–762.

⁵⁶ Ibid. 761–762.

⁵⁷ Jaakkola 2009, 37–38, 74–75.

takaisin lähtömaahansa.⁵⁸ Voi olla, että myös turkulaiset ovat vielä ajatelleet, etteivät esimerkiksi 1990 saapuneet somalialaiset pakolaiset aio jäädä pysyvästi asumaan Turkuun.⁵⁹ Huolimatta siitä, että käsitys harkitun kotouttamispolitiikan tarpeesta oli vasta muotoutumassa⁶⁰, Turun kaupunki loi ulkomaalaispolitiikkaa, jossa huomioitiin se, että kaupunki voi aktiivisesti vaikuttaa siihen, syntyykö Turkuun monikulttuurinen yhteisö.

Turkulaisten ja Turun suhtautumisesta maahanmuuttoon piirtyy hyvin erilainen kuva, kun siirretään tarkastelu kohti ensimmäisen kotouttamisohjelman valmistelua eli vuosiin 1999–2001. Ohjelman ensimmäisessä versiossa todetaan, että kaikkien Suomessa asuvien on noudatettava maan lakia ja vedotaan vanhaan sanontaan ”maassa maan tavalla”. Lisäksi ohjelmassa linjataan, että sellaisia normeja, arvoja tai toimintamalleja, jotka ovat ristiriidassa Suomessa noudatettavien moraalikäsitysten kanssa, ei voida suvaita. Toki perään mainitaan, että suomalaisille on annettava mahdollisuus ottaa mallia kulttuurin ulkopuolelta tulevista virikkeistä, minkä lisäksi yhteistyöllä ja suvaitsevaisuudella voidaan pyrkiä ymmärtämään toisten tapoja ja uskontoja. Lisäksi maahanmuuttajien kerrotaan usein tulevan jäädäkseen, ja mitä enemmän tulovaiheessa panostetaan, sitä pienemmät ovat tulevaisuuden kustannukset.⁶¹ Tästä välittyy huoli kaupungin talouden kestävydestä, mitä selittää 1990-luvun lama, joka vaikutti myös kaupunkien talouteen. Huomionarvoista on se, että tutkielmaa varten ei ollut saatavilla tätä ohjelman ensimmäistä versiota kokonaisuudessaan, vaan kyseessä on kaupunginhallituksen kokousta varten laadittu kooste. Ulkomaalaispalvelun johtoryhmä on nämä asiat ohjelmaan kirjannut, mutta koosteen laatijasta ei ole tietoa.

Rinnakkain vertailtuna muutos vuoden 1991 kehittämisohjelman ja vuoden 2000 kotouttamisohjelman ensimmäisen version välillä on valtava, mutta kun sitä peilataan tutkimuskirjallisuuteen, voidaan tutkimuskohteen kontekstualisoinnilla ymmärtää tätä muutosta.⁶² Ulkomaalaispalvelun johtoryhmä ja kaupunginhallitus eivät ole irrallaan muusta maailmasta, joten on syytä ymmärtää, miten yleinen asenneilmapiiri muuttui Suomessa 1990-luvun kuluessa. Laman vaikutus suomalaisiin oli suuri, minkä lisäksi Euroopan unionin jäsenyys vuonna 1995 vaikutti merkittäväällä tavalla Suomen maahanmuuttopolitiikkaan. Unionin kansalaisilla oli vapaus hakea töitä ja asettua asumaan valitsemaansa jäsenvaltioon

⁵⁸ Saukkonen 2020.

⁵⁹ Pakolaishuolto Turussa 1993 – Tietopaketti pakolaishuollosta.

⁶⁰ Saukkonen 2020; Saukkonen 2013, 68–69.

⁶¹ Kaupunginhallituksen päätökset 539 (25.4.2000) ja 571 (2.5.2000). Keskushallinto, päätöksenteon tuki, hallinto. 59.2. Maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjat. Turun kaupungin arkisto.

⁶² Kalela, 2000, 67–69.

sekä oikeus tasavertaiseen kohteluun maan omiin kansalaisiin nähden. Lisäksi Suomen tuli yhtenäistää turvapaikkapolitiikkaansa muiden EU-maiden tapaan, minkä vuoksi muun maahanmuuton ohella turvapaikanhakijoiden määrä nousi merkittävästi.⁶³ Laman aiheuttama työttömyys oli huipussaan 1990-luvun alussa, mutta se voi silti osaltaan selittää muutosta asenneilmapiirissä 2000-luvulle tultaessa, sillä sen aiheuttamat vaikutukset eivät suinkaan muutamassa vuodessa unohtuneet.

Maahanmuuttoasenteita on tutkimuksessa selitetty esimerkiksi realistisen konfliktiteorian ja kollektiivi- tai ryhmäuhkateorian avulla. Konfliktiteorian mukaan valtaväestöstä poikkeavaa ryhmää koskevat ennakkoluulot korostuvat tilanteessa, jossa ryhmien intressit poikkeavat toisistaan, ja enemmistö puolustautuu vähemmistön luomaa, osin kuviteltua, uhkaa vastaan. Kun teoriaa täydennetään vielä identiteettiin ja ryhmäsamastumiseen liittyvillä prosesseilla, kutsutaan sitä etniseksi kilpailuteoriaksi. Globaalissa yhteiskunnassa tämä ilmenee kilpailuna resursseista, joita on esimerkiksi sosiaaliturva ja työpaikat. Koettuun uhkaan vaikuttavat vähemmistön suhteellinen koko ja näkyvyys sekä taloudellinen tilanne ja yleinen työttömyysaste. Kollektiivi- ja ryhmäuhkateoriat eivät oikeastaan poikkea tästä, sillä molemmat korostavat ryhmäidentiteettiä ja ryhmän kokemien uhkien vaikutusta.⁶⁴ Laman aiheuttama kollektiivinen trauma, Euroopan unionin jäsenyyden mukanaan tuomat velvoitteet ja kotouttamispolitiikan tarkentumisen myötä laajentuva ulkomaalaisten palvelurakenne vaikuttivat yhdessä siten, että maahanmuutto alettiin näkemään laajenevissa määrin uhkana sen sijaan, että kansainvälistyminen ja monikulttuurisuus oltaisiin nähty itseisarvoina.

Lopulliseen vuonna 2001 valmistuneeseen kotouttamisohjelmaan jätettiin muotoilu siitä, ettei suomalaisesta moraalikäsitelmästä poikkeavia normeja ja toimintamalleja voida hyväksyä, mutta sen ohella korostetaan, että nämä moraalikäsitelmät eivät aina ole johdonmukaisia. Ohjelman yhtenä tavoitteena on myös suvaitsevaisen ja myönteisen ilmapiirin vahvistaminen ja turkulaisen mielipideilmaston muuttaminen maahanmuuttajamyönteisemmäksi.⁶⁵ Tavoite itsessään kertoo siitä, että asenneilmapiiri todella muuttui 1990-luvun aikana, sillä ilman mielipideilmaston muutosta, ei kyseistä tavoitetta olisi kirjattu ohjelmaan.

Kotouttamisohjelman tavoitteeksi tuli valtaväestön ja maahanmuuttajien välisten suhteiden kehittämisen lisäksi myös tasavertaisuus, syrjäytymisen ehkäiseminen, maahanmuuttajien työttömyyden alentaminen, kielen oppiminen ja maahanmuuttajien ohjaaminen

⁶³ Lepola 2000, 23–24; Välimäki 2018, 47–48.

⁶⁴ Jaakkola 2009, 37–38; Avonius & Kestilä-Kekkonen 2018, 85–86; Davidov & Meuleman 2012, 761–762.

⁶⁵ Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma 2001.

normaalipalvelujen käyttäjäksi. Samaan aikaan tiedostettiin myös maahanmuuttajien tarvitsevan erityistä yhteiskunnan tukea, johon myös Turun kaupunki pyrki asettamalla monikulttuuriset työryhmät selvittämään keskeisiä asiakokonaisuuksia, kuten maahanmuuttajien asumista, työllistymistä sekä lasten ja nuorten asemaa.⁶⁶ Yhteenvetona voidaan todeta, että maahanmuuttoasenteet heijastuvat kaupungin politiikkaan ennen muuta siinä mielessä, että ne alettiin tiedostamaan ja niiden negatiivisia vaikutuksia pyrittiin jatkossa ehkäisemään.

⁶⁶ Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma 2001.

3 Kansainvälistyvän kaupungin haasteita

3.1 Monikulttuurisuus toiveena ja tavoitteena

Turun kaupungin tavoitteena on ollut monikulttuurisuuden edistäminen jo 1990-luvun alusta saakka. Maahanmuuttajien sosiaalisista ja kulttuurisista tarpeista huolehtiminen ja kansallisten erikoispiirteiden säilyttäminen on alusta alkaen nähty tavoiteltavana. Tämän lisäksi kantaväestön suvaitsevaisuuden ja myönteisen ilmapiirin ylläpitäminen tavoitteina viestii siitä, että kaupunki on huomionnut sen, että pelkästään palvelujärjestelmä ei takaa kotoutumista. Monikulttuurisuudella tarkoitetaan yhteiskuntaa, jonka sisällä on erotettavissa useita eri kulttuureja. Tällaisia yhteiskuntia voi olla kahdenlaisia: toisissa maahanmuuttajayhteisöllä on oikeus omaan kulttuuriinsa, mutta he eivät nauti tasavertaista arvostusta tai sellaisia, joissa oikeus omaan kulttuuriin tunnustetaan yhdessä tasa-arvoisen kansalaisuuden kanssa. Monikulttuurisuus ei synny pelkästään maahanmuuttajien läsnäolosta vaan myös siitä politiikasta ja ilmapiiristä, jossa he elävät. Lisäksi määritelmiä voidaan vielä täsmentää sillä, nähdäänkö ideaalitalanteena se, että maahanmuuttajat sulautuvat osaksi valtaväestöä ajan kuluessa vai sallitaanko yhteiskunta vailla hegemonista kulttuuria.⁶⁷ Kaupunki ei voi kuitenkaan yksin päättää syntykö tällainen monia kulttuureja suvaitseva yhteiskunta, minkä vuoksi monikulttuurisen edistämiseksi tarvitaan aktiivisia toimia.

Kontaktihypoteesin mukaan väestöryhmien välinen yhteistyö vähentää keskinäistä epäluottamusta ja lisää suvaitsevaisuutta, minkä perusteella voisi ajatella, että maahanmuuttajien keskittyessä suuriin kaupunkeihin myös ennakkoluulot heitä kohtaan vähentyisi. Toisaalta runsas maahanmuuttajien määrä laman jälkeisessä Suomessa lisäsi sosioekonomisen uhan kokemuksia, mikä osaltaan kiristi ilmapiiriä. Kontaktihypoteesi on ongelmallinen myös siinä mielessä, että etnisten ryhmien väliset kontaktit voivat myös lisätä kielteisiä mielikuvia, sillä valmiiksi ennakkoluuloiset ihmiset saattavat vältellä kontaktia maahanmuuttajien kanssa.⁶⁸ Asennetutkimuksessa on myös havaittu, että ikä, koulutusaste, asuinkunnan koko ja puoluekanta korreloivat maahanmuuttoasenteiden kanssa.⁶⁹ Turku on Suomen mittapuulla suuri yliopistokaupunki, minkä vuoksi asenneilmapiiri on esimerkiksi maaseutukuntiin verrattuna ollut todennäköisesti positiivisempi. Kuten luvussa 2.3 tuodaan esille, on vuonna 2001 valmistuneessa Turun kotouttamisohjelmassa otettu yhdeksi

⁶⁷ Lepola 2000, 198–200.

⁶⁸ Avonius & Kestilä-Kekkonen 2018, 85–86.

⁶⁹ Jaakkola 2009, 38–41.

tavoitteeksi kantaväestön ja maahanmuuttajien keskinäisten suhteiden vahvistaminen. Teema ei suinkaan noussut esille vasta tuolloin vaan ongelmia maahanmuuttajien sopeutumisessa osaksi yhteisöä havaittiin jo 1990-luvun lopulla.

Keskeinen osa maahanmuuttajien ja kantaväestön suhteiden ymmärtämisestä on se, nähdäänkö integraatio kahdensuuntaisena vai yhdensuuntaisena maahanmuuttajille osoitettuna vaatimuksena. Integraatiolla, joka Suomessa korvattiin 1990-luvulla sanalla kotoutuminen, tarkoitetaan maahanmuuttajien sopeutumista uuteen asuinpaikkaansa ja jopa sulautumista valtaväestöön. Vaikka integraatiolle keskeistä on vallitsevaan kulttuuriin samastuminen, on sille ominaista myös ajatus siitä, että maahanmuuttajat säilyttävät oman etnisen identiteettinsä, uskontonsa ja kielensä. Suomessa 1990-luvulla toteutettu kotouttamispolitiikka on lähimpänä eurooppalaista multikulturalismia, jonka tavoitteena on maahanmuuttajien osallistuminen yhteiskuntaan tasavertaisina yksilöinä, joilla on oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin.⁷⁰

Suomalaista kotouttamispolitiikkaa on myös määritellyt ajatus kahdensuuntaisuudesta. Sopeutuminen yhteiskuntaan ei koskenut pelkästään maahanmuuttajia vaan kantaväestön tuli sopeutua elämään etnisesti ja kulttuurisesti monimuotoisessa yhteiskunnassa. Kotoutuminen nähtiin siis vuorovaikutuksena kaikkien väestöryhmien välillä.⁷¹ Vielä 1990-luvulla ajatus kahdensuuntaisesta kotouttamisesta ei ollut valtavirtaa, mutta Turun kaupunki laittoi silti vuosikymmenen loppupuolella alulle erilaisia projekteja edistämään vuorovaikutusta. Näiden projektien vaikutus ulkomaalaispolitiikan muotoutumiselle on ollut merkittävä, sillä niiden avulla kehitettiin uudenlaisia palvelukokonaisuuksia ja linjauksia maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Projektit viestivät oma-aloitteisuudesta aikana, jolloin virallista ohjelmaa ei vielä vaadittu, ja loivat pohjan myöhemmälle toiminnalle.

Turun kaupunki käynnisti vuonna 1996 YHDESSÄ-projektin, jonka toiminta oli kokeilevaa ja vapaaehtoista. Tavoitteena oli maahanmuuttajien vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen sekä monikulttuurisuuden ja suvaitsevaisuuden edistäminen. Lisäksi ajatuksena oli ehkäistä vähemmistöryhmien syrjintää ja ennaltaehkäistä ryhmien välisiä konflikteja tiedottamalla ja järjestämällä erilaisia kohtaamistilaisuuksia.⁷² Haasteena tässä voidaan toki nähdä se, että todennäköisimmät osallistujat tällaiseen toimintaan ovat juuri niitä yksilöitä,

⁷⁰ Saukkonen 2013, 87–91.

⁷¹ Ibid.

⁷² YHDESSÄ-projekti 1996–1998.

joiden asenne maahanmuuttoa kohtaan on ennakkoluuloton ja myönteinen. Yhtenä ongelmana Turussa olikin maahanmuuttajalasten sopeutuminen kouluihin. Esimerkiksi Pernon yläasteella erityisesti poikien välit olivat tulehtuneet, ja koulun pyynnöstä YHDESSÄ-projektin edustajia pyydettiin avuksi tilanteen selvittämiseen. Nuorille järjestettiin kansainvälisyyteen keskittyviä leiripäiviä, joiden toivottiin parantavan tulehtuneita suhteita.⁷³ Nuorten suhtautumista maahanmuuttajiin voi selittää heidän kotoansa saamat vaikutteet. Nuorten toimintaan on kuitenkin helpompi puuttua kuin aikuisten, sillä koulu ympäristönä tarjoaa mahdollisuuden edistää monikulttuurisuutta esimerkiksi opetussuunnitelmia kehittämällä.

YHDESSÄ-projektin osaprojekteina syntyi myös muita suvaitsevaisuus- ja kampanjointihankkeita sekä lähiötempauksia, joiden tarkastelu havainnollistaa kuinka suuri vaikutus kuntien toimilla on kotoutumiseen. Näiden eri projektien perusteella tunnistettiin tarve aktivointitilojen perustamiselle suurimpiin lähiöihin, jotka olivat tuolloin Varissuo, Lauste, Jäkärä, Halinen ja Runosmäki. Tilojen toivottiin auttavan edistämään ja ylläpitämään vuorovaikutusta maahanmuuttajien ja suomalaisten välillä.⁷⁴ Tähän liittyy kuitenkin jälleen se ongelma, että ennakkoluuloisimmin suhtautuvat välttelevät herkästi kontaktia maahanmuuttajien kanssa.⁷⁵ Projektin loppuraportista ei kuitenkaan käy ilmi, että tämä ongelma olisi tunnistettu. Voi olla, että ulkomaalaispalvelun johtoryhmä on luottanut siihen, että viestinnän ja projektien kautta kontakteja saadaan kattavasti lisättyä siten, että asenteet muuttuvat myönteisemmiksi kautta linjan. Muita projektin keskeisiä osa-alueita oli maahanmuuttajien kansalaistaitojen lisääminen ryhmätoiminnalla, maahanmuuttajaryhmien kuuleminen ja verkostoituminen sekä itsenäisyyden ja yhteisökokemusten lisääminen.⁷⁶ Tavoitteita ja kehityskohteita tarkasteltaessa käy ilmi, että kaupungilla on ollut vahva tahtotila maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi.

Kun vielä 1990-luvun aineistoja tarkastellessa välittyy kuva monikulttuurisuuden näkemisestä tavoiteltavana asiantilana, ei asia olekaan enää niin itsestään selvä vuonna 2001 valmistuneessa kotouttamisohjelmassa. Ohjelman johdannossa todetaan, että sellaisia toimintamalleja, normeja tai arvoja, jotka poikkeavat Suomessa noudatettavista moraalikäsitteistä, ei voida hyväksyä. Vaikka heti perään korostetaan, että kaupungilla on nyt mahdollisuus ottaa mallia oman kulttuurin ulkopuolelta tulevista vaikutteista ja siirtä

⁷³ Ibid.

⁷⁴ YHDESSÄ-projekti 1996–1998.

⁷⁵ Avonius & Kestilä-Kekkonen 2018, 86.

⁷⁶ YHDESSÄ-projekti 1996–1998.

kohti monikulttuurista yhteiskuntaa, ei monikulttuurisuus itsessään näyttäyty enää yhtä tavoiteltavana kuin 1990-luvun alussa. Toisaalta Turun kaupunki asetti kotouttamisohjelman keskeisten asiakokonaisuuksien selvittämiseksi monikulttuuriset työryhmät, joista yhden painopisteenä oli tiedottaminen ja syrjinnän ehkäisy.⁷⁷ Muutokseen vaikutti osin asenneilmapiirin muutos, kuten luvussa 2.3 tuodaan esille.

Muita keinoja monikulttuurisuuden edistämiseksi 2000-luvun alussa olivat Kansainvälisen kohtaamispaikan toiminnan jatkaminen ja erilaisten maahanmuuttaja- ja monikulttuurisuusyhdistysten toiminnan tukeminen. Kansainvälinen kohtaamispaikka oli vuodesta 1987 alkaen toiminut Turun kulttuurikeskuksen alainen maahanmuuttajien ja suomalaisten yhteinen kohtaamispaikka, joka tarjosi tietoa eri kulttuureista ja niiden kohtaamisesta.⁷⁸ Jälleen ongelmana on kuitenkin se, että valmiiksi ennakkoluuloisimmat yksilöt tuskin osallistuvat tällaiseen toimintaan, jolloin asenneilmapiiri ei kokonaisvaltaisesti muutu. Integraation onnistumiseksi enemmistön väestöstä tulisi hyväksyä uusien kulttuurien pysyvä vaikutus yhteiskunnassa.⁷⁹ Kaupungin toiveissa on ollut suvaitsevainen yhteiskunta, jossa yhdenvertaisuus ja kulttuurien tasa-arvoinen rinnakkaiselo toteutuisi. Ongelmana on kuitenkin ollut se, että suvaitsevaisuutta lisäävät toimet ovat kohdistuneet ihmisiin, jotka jo valmiiksi ovat olleet ennakkoluulottomia. Toive monikulttuurisuudesta on säilynyt läpi ajanjakson, vaikka 2000-luvun alussa onkin tunnustettavissa ilmauksia, jotka kielivät siitä, ettei siihen suhtauduta enää yhtä varauksettomasti ja innokkaasti kuin 1990-luvun alussa.

3.2 Asuinympäristöjen eriytymiseen havahdutaan

Suurin muutos tutkielman tarkasteluajanjaksolla on ollut asumisen merkityksen ymmärtäminen osana kotoutumista. 1980-luvulla Turun kaupunki oli ainut kunta, jossa vastaanotettavat pakolaiset sijoitettiin pysyvien asuntojen sijaan ensin vastaanottokeskukseen, joka sijaitsi Varissuolla. Vastaanottokeskus nähtiin hyödyllisenä ja toimivana ratkaisuna, sillä se mahdollisti suurenkin pakolaisryhmän vastaanoton yhdellä kertaa. Hyvänä pidettiin myös sitä, että henkilökunnan työskentely oli helpompaa, kun pakolaiset asuivat keskitetysti. Vaikka tilapäisyys jatkuikin väliaikaisen asutuksen myötä, ajateltiin myös pakolaisten hyötyvän vastaanottokeskuksesta, sillä lähekkäin asumisella voitiin edistää kontakteja ryhmän sisällä. Vuosi 1990 oli käännteentekevä, sillä tällöin Turun kaupunki alkoi pakolaisten lisäksi

⁷⁷ Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma 2001; Kaupunginhallituksen päätös 1117. 5.11.2001. Keskushallinto, päätöksenteon tuki, 59.2. Maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjat. Turun kaupungin arkisto.

⁷⁸ Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma 2001.

⁷⁹ Himmelroos & Leino 2015, 33.

vastaanottamaan turvapaikanhakijoita, jotka myös sijoitettiin ensin tilapäisiin asuntoihin. Tällöin heräsi huoli pysyvien asuntojen riittävydestä, sillä vastaanottokeskus ei suinkaan poistanut pysyvien asuntojen tarvetta. Uusien pysyvien asuntojen lisäämiseksi kaupunki teki yhteistyötä evankelisluterilaisen seurakunnan sekä Liedon, Naantalın ja Raision kuntien kanssa. Vuokra-asuntoja pyrittiin lisäämään ympäri kaupunkia, mutta varsinaista perustelua sille, miksi näin pyrittiin toimimaan, ei esitetty.⁸⁰ Asuminen kotoutumisen kannalta merkittävänä teemana nousi siis esille jo 1990-luvun alussa, mutta huomio kiinnittyi lähinnä pysyvien asuntojen riittävään määrään ulkomaalaisväestön kasvaessa.

Asuminen on merkittävä osa ihmisen jokapäiväistä elämää, ja asumiseen liittyvät tekijät vaikuttavat sopeutumiseen.⁸¹ Asumisella on keskeinen vaikutus myös maahanmuuttoasenteisiin siinä mielessä, että väestöryhmien väliset kontaktit auttavat ehkäisemään keskinäistä ennakkoluuloisuutta, minkä vuoksi maahanmuuttajien asettuminen kaupunkitilassa vaikuttaa myös siihen, millainen asenneilmapiiri syntyy.⁸² Tämän teeman huomioiminen ja huomioimattomuudesta koituvien ongelmien tunnistaminen osana kotoutumista kertoo osaltaan myös siitä, ajatteleeko kaupunki maahanmuuttajat pysyvänä osana väestöä. Turun kaupungissa asumisen keskeisyyteen havahduttiin 1990-luvun kuluessa. Vuosina 1997–2000 toteutettiin lähiökotouttamistoimintaan keskittyvä hanke, jossa mukana oli viisi turkulaista lähiötä ja yksi kaarinalainen lähiö. Tämä KOTO-projektiksi nimetty hanke toimi kaupungin sosiaalikeskuksen Kansainvälisen palvelukeskuksen alaisuudessa ja teki yhteistyötä YHDESSÄ-projektin kanssa. Tavoitteena oli tukea integraatiota ja kotoutumista tukevien verkostojen muotoutumista lähiöissä ja näyttää mallia myös muulle Euroopalle.⁸³ Asumisesta muotoutui siis pelkkien käytännön järjestelyjen lisäksi kotoutumista edistävä tekijä, jonka toimintaan kaupunki voi vaikuttaa.

Asumisen merkitystä kotoutumiselle ja maahanmuuttoasenteiden muotoutumiselle selittää se, että naapurusto on se konteksti, jossa päivittäinen kanssakäyminen kantaväestön ja maahanmuuttajien välillä tapahtuu.⁸⁴ Vuoden 1999 kotouttamislaissa ei varsinaisesti säädetty asumiseen liittyvistä asioista, mutta lain perusteissa todettiin, että asuinalueita kehittäessä tulisi ottaa huomioon alueellisen eriytymisen ja eriarvoisuuden ehkäiseminen. Kuntia myös

⁸⁰ Turku ja Maahanmuuttajat – Turun kaupunkiseudun pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämisohjelma. 1991.

⁸¹ Jokisaari 2006, 149–151.

⁸² Avonius & Kestilä-Kekkonen, 86.

⁸³ KOTO-projekti. 1999. 52.1. Projektit ja hankkeet - Loppuraportit; Turun kaupunginarkisto.

⁸⁴ Himmelroos & Leino 2015, 34.

suositeltiin lisäämään asumista koskevat kysymykset ohjelmiinsa, kuten Turun kaupunki tekikin. Lisäksi hallituksen tuolloisessa syrjinnän ja rasismien vastaisessa toimintaohjelmassa suositeltiin kuntia huomioimaan maahanmuuttajien tarpeet asuntopolitiikassaan ja varmistamaan monipuolinen asukasrakenne.⁸⁵ Tämän valossa Turun kaupunki alkoi tarkastella asumista osana kotoutumista poikkeuksellisen aikaisin, ja jatkoi teeman parissa työskentelyä lisäten sen omaksi osa-alueekseen kotouttamisohjelmassaan.

Vuonna 2001 valmistuneessa kotouttamisohjelman asumiseen liittyvässä osiossa Turun kaupungin ulkomaalaispalvelun johtoryhmä kertoo kaupungin luopuneen vastaanottoasuntoloista, sillä turvapaikanhakijoiden määrän kasvettua niiden ylläpito ei ollut enää tarkoituksenmukaista. Varmistaakseen riittävän määrän pysyviä asuntoja Turun kaupunki osoitti maahanmuuttajille asuntoja Turun kaupungin omistamasta TVT Asunnot Oy:stä sekä Kiinteistö Oy Lehtolaaksosta. Kesällä 2000 tehdyn arvion mukaan TVT:n ja Lehtolaakson 9 600 asunnosta 10 % oli vuokrattu maahanmuuttajille. Näissä asunnoissa asui noin 3 000 ulkomaalaista eli puolet koko Turun ulkomaalaisväestöstä. TVT:n asunnoista yli puolet sijaitsivat Varissuolla, Lausteella ja Halisissa, minkä takia 40 % maahanmuuttajista asui kyseisissä lähiöissä. Jo vuonna 1997 teetetyssä selvityksessä oli tullut ilmi, että maahanmuuttajat kokivat, ettei heillä ole sosiaalisia suhteita kantaväestöön ja, että lähiöiden yhteisöllisyyden lisääminen oli toivottua.⁸⁶ Osin tähän tarpeeseen vastasi KOTO-projekti, mutta kotouttamisohjelman valmistumisen myötä kirjattiin tavoitteeksi myös tällaisen eriytymiskehityksen ehkäiseminen. Kun KOTO-projektin keskeisenä tavoitteena oli edistää osallistumista ja aktiivisuutta lähiöissä, tuli kotouttamisohjelman myötä tavoitteeksi edistää myös maahanmuuttajien tasaisempaa sijoittumista kaupunkitilaan.

Turun kaupungin suhtautumista asumisen merkittävyyteen on tärkeää analysoida myös sen vuoksi, että se auttaa ymmärtämään monikulttuurisuuden tavoittelun vaikeutta. Kun maahanmuuttajat ovat keskittyneet tietyille asuinalueille, ei toivottua kanssakäymistä kantaväestön ja maahanmuuttajien välille synny. Kotouttamisohjelmassa tämä ongelma havaittiin, ja sen tarkempaa selvittämistä varten asetettiin monikulttuurinen työryhmä. Tämän lisäksi kaupunki näki yhteistyön eri vuokra-asuntoja tarjoavien tahojen kanssa tärkeänä, sillä sitä kautta voitaisiin tukea maahanmuuttajien tasaisempaa asettumista ympäri kaupunkia. Ohjelmassa mainitun Itä-Turku-projektin puitteissa suositeltiin myös toteutettavaksi asumisen

⁸⁵ Jokisaari 2006, 149–151.

⁸⁶ Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma 2001.

tukihenkilöverkosto, jonka tavoitteena olisi maahanmuuttajien ja kantaväestön integroiminen osaksi verkoston toimintaa.⁸⁷ Vaikka ohjelmaa laadittaessa ei vielä tiedetty, oli tällä muuttuneella ymmärryksellä merkittävä rooli asenneilmapiirin ja kotoutumisen kannalta.

Kontaktiteorian mukaan tehokas tapa vähentää maahanmuuttajiin liittyviä ennakkoluuloja ja kielteisiä asenteita, on saattaa eri ryhmät tekemisiin toistensa kanssa. Suomessakin on havaittu, että henkilökohtainen tutustuminen maahanmuuttajiin todella vähentää maahanmuuttoon liitettyjä uhkakuvia. Konfliktiteorian mukaan etninen vihamielisyys ja ennakkoluulot kumpuavat etnisten ryhmien välisestä kilpailusta, ja eniten sosioekonomista uhkaa kokee heikoimmassa sosioekonomisessa asemassa olevat. Jos maahanmuuttajat asettuvat asumaan sellaisiin naapurustoihin, joissa asuu jo valmiiksi matalasti koulutettuja ja heikossa sosioekonomisessa asemassa olevia ihmisiä, ei kontaktien lisääntyminen muuta asenneilmapiiriä positiivisemmaksi vaan ennakkoluulot voivat jopa pahentua. Syynä tälle on se, että heikommassa sosioekonomisessa asemassa olevat näkevät maahanmuuton uhkana, jolloin samalla asuinalueella asuminen voi lisätä ryhmien välisiä konflikteja. Asuinalueiden eriytyminen vaikuttaa sekä siihen, millaiset mahdollisuudet valtaväestöllä on kohdata maahanmuuttajia sekä siihen, millaisissa olosuhteissa nämä kohtaamiset tapahtuvat.⁸⁸ Turun ulkomaalaispolitiikan kehitystä analysoidessa paljastuu, ettei asuin ympäristön merkitystä vielä ymmärretty tällä tavoin valitulla tarkasteluajanjaksolla. Tämä osaltaan selittää, miksi asenneilmapiirin muuttamisen keinoihin ei liittynyt esimerkiksi sosiaalinen sekoittaminen tai kaupunkirakenteen tasapainottaminen.

⁸⁷ Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma 2001.; Kaupunginhallituksen päätös 1117. 5.11.2001. Keskushallinto, päätöksenteon tuki, 59.2. Maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjat. Turun kaupungin arkisto.

⁸⁸ Himmelroos & Leino 2012, 35, 42–43; Jaakkola 2009, 76–81.

4 Johtopäätökset

Turun ulkomaalaispolitiikka kehittyi 1990-luvun alusta 2000-luvun alkuun suurin harppauksin, sillä kasvava ulkomaalaisväestö vaati aktiivisia toimia kaupungilta. Ulkomaalaispalvelun johtoryhmällä on ollut merkittävä rooli, sillä heidän vastuullaan on ollut virallisten ohjelmien laatiminen kaupungille. Työskentely on tapahtunut yhdessä muiden viranomaistahojen ja vapaaehtoisten kanssa, mutta johtoryhmällä on ollut päävastuu. Ohjelmien hyväksymisestä on puolestaan ollut vastuussa Turun kaupungin hallitus, minkä vuoksi niitä voidaan pitää myös kaupungin virallisina linjauksina. Turku näyttäytyy hyvin aktiivisena kotoutumisen edistäjänä, mutta toisaalta suhteuttaminen muihin kuntiin on haastavaa, sillä tutkimuskirjallisuutta esimerkiksi pääkaupunkiseudun 1990-luvun kotouttamistoimista ja ulkomaalaispolitiikasta ei ollut löydettävissä. Toisaalta tutkimuksen puutetta selittää se, että ennen virallisten kotouttamisohjelmien aikakautta on osittain tulkinnanvaraista, mitkä toimet voidaan laskea kotouttamispolitiikaksi. Sen vuoksi tässäkin tutkimuksessa on hyödynnetty laajempaa lähestymistapaa eli ulkomaalaispolitiikaksi miellettyjen asiakirjojen analysointia.

Valittu lähestymistapa oli hedelmällinen, sillä 1990-luvulla todella luotiin pohja kotouttaville toiminnoille, vaikka virallista kotouttamispolitiikaksi nimettyä strategiaa Turun kaupungilla ei tuolloin ollut. Vuoden 1991 pakolais- ja ulkomaalaispalvelujen kehittämisohjelman taustalla oli tarve kehittää pakolaisten vastaanottoa ja asuttamista muuttuneessa kansainvälisessä tilanteessa, minkä lisäksi tavoitteena oli alusta alkaen huolehtia maahanmuuttajien sosiaalisista ja kulttuurisista tarpeista. Maahanmuuttajat nähtiin taloudellisena voimavarana ja tienä kohti kansainvälistyvää kaupunkia, jota pidettiin tuolloin arvokkaana. Sinällään voidaan pohtia sitä, miksi juuri pakolaisten määrän kasvaessa maahanmuuton positiivisia vaikutuksia alettiin korostamaan. Suomi oli toki pitkään ollut maastamuuttomaa eikä Turun kaupungissakaan ollut ennen 1990-lukua asunut kovin paljon maahanmuuttajia, mikä selittää osaltaan sitä, miksi tema nousi esille juuri tällöin. Merkittävin harppaus ulkomaalaispolitiikassa kumpusi kuitenkin kansalliselta tasolta, sillä vuoden 1999 kotouttamislaki määräsi kunnille vastuun maahanmuuttajien kotouttamisesta.

Maahanmuuttajat, pakolaiset ja turvapaikanhakijat erotettiin ryhminä toisistaan jo 1990-luvun alussa, mutta ryhmän moninaisuuden ja erityistarpeiden tunnistaminen kehittyi ajan kuluessa. Tarkastelussa olevan ajanjakson alkuvaiheessa tärkeänä pidettiin sitä, ettei ryhmiä tarpeettomasti erotella toisistaan, millä on mahdollisesti pyritty huolehtimaan tasa-arvoisen

palvelurakenteen varmistamisesta. Hyvin pian kuitenkin huomattiin, että erityispalveluiden tarjoaminen on myös tärkeää. Esimerkiksi mielenterveystyön kannattavuutta ongelmien ehkäisemisen keinona korostettiin jo vuoden 1993 pakolaishuollon tietopakettissa. Vuosina 1996–1998 toteutettu YHDESSÄ-projekti puolestaan tavoitteli maahanmuuttajien aktiivisen osallistumisen lisäämistä, mikä viestii siitä, että yhteisöllisyyden merkitys osana kotoutumista nähtiin tärkeänä keinona esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisemisen kannalta. Vuoden 2001 kotouttamisohjelman tärkeimmiksi tavoitteiksi nostettiin kielen oppiminen, työttömyyden alentaminen, syrjäytymisen ehkäiseminen ja tasavertaisuus, mitkä olivat kaikki olleet tavoitteita ennenkin. Suurin muutos tapahtui siinä, miten ohjelmassa kiinnitettiin huomio sellaisiin ryhmiin, joilla voi olla haasteita kotoutumisessa. Esimerkiksi työvoiman ulkopuoliset ryhmät, kuten lapset, kotona olevat vanhemmat ja vanhukset, nostettiin esille, ja heidän kotoutumisensa edellytyksiä alettiin arvioimaan ensimmäistä kertaa.

Maahanmuuttoasenteet ja asenneilmapiirin muuttaminen ennakkoluulottomaksi on kuulunut osaksi Turun ulkomaalaispolitiikkaa jo vuodesta 1991 alkaen. Kiinnostavaa on se, miten tarkasteluajanjakson alussa kansainvälistyminen ja monikulttuurisuus nähtiin tavoiteltavana, mutta kotouttamisohjelman ensimmäisessä versiossa vuonna 2001 tuodaankin esille se, ettei kaupungissa voida suvaita omista arvoista ja moraalikäsitteistä poikkeavaa toimintaa. Tästä huolimatta kaupunki edelleen pyrki aktiivisesti parantamaan kantaväestön ja maahanmuuttajien suhteita ja edistämään suvaitsevaisuutta. Aiempaa jyrkemmän linjauksen taustalla on ollut yleisen asenneilmapiirin kiristyminen, mikä oli seurausta laman aiheuttamasta taloudellisesta epävarmuudesta ja kasvavasta ulkomaalaisväestöstä, jonka hyvinvoinnin ja kotoutumisen varmistamiseen käytettiin enenevässä määrin julkista rahaa. Kirjaus voidaan nähdä joko kaupungin muuttuneena asenteena tai sitten haluna ymmärtää myös kantaväestön huolia liittyen maahanmuuttoon. Kaupungin aktiivinen toiminta suvaitsevaisuuden lisäämiseksi on kuitenkin osoitus siitä, että kantaväestön suhtautuminen nähtiin kotoutumista edistävänä tai haittaavana tekijänä, josta kaupungin kuuluu ottaa vastuu.

Kansainvälistyvä kaupunki ei automaattisesti tarkoita monikulttuurista yhteiskuntaa, jossa kaikki ovat tasavertaisessa ja yhtä lailla arvostetussa asemassa. Vaikka kaupungin ulkomaalaisten palvelun johtoryhmän linjaus vielä 1990-luvun alussa oli se, että kansainvälistyminen on kehityksen edellytys ja maahanmuuttajat taloudellinen voimavara, ei tämä ajattelu saanut jatkoa myöhemmin. Syynä voi olla se, että pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden määrän kasvaessa konkretisoitui se, että maahanmuutto ei ollutkaan ainoastaan potentiaalisen työvoiman maahanmuuttoa vaan saapuvat ihmiset tarvitsivat

kipeästi yhteiskunnan tukea. Monikulttuurisuuden toiveesta ei kuitenkaan luovuttu, ja kaupungille oli selvää se, että ulkomaalaisilla on oikeus säilyttää oma kieli ja kulttuurinsa, minkä lisäksi kantaväestön velvollisuutena nähtiin sopeutuminen uudenaikaiseen monimuotoiseen yhteiskuntaan. Turun kaupunki tavoitteli kulttuurien tasa-arvoista rinnakkaiseloä tiedottamisen ja kohtaamispaikkojen järjestämisen avulla, mutta ongelmana voidaan jälkikäteen nähdä se, että eniten ennakkoluuloja omaavat yksilöt eivät helposti lähde tällaiseen toimintaan mukaan, jolloin rasistisia asenteita on hankala purkaa näillä keinoin.

Asuminen osana kotoutumista nousi esille varsin myöhään, vaikka asuminen onkin hyvin perustavanlaatuinen tarve. Pysyvien asuntojen löytyminen ja riittävyys huomioitiin toki 1990-luvun alussa, mutta asuinympäristön vaikutusta maahanmuuttajien kotoutumiseen ei tällöin vielä pohdittu. Vuosina 1997–2000 toteutettiin lähiökotouttamisprojekti, jonka tavoitteena oli kotoutumista tukevien rakenteiden luominen lähiöihin kotoutumisen edistämiseksi. Alueiden eriytymiseen ei kuitenkaan havahduttu ennen kuin vuoden 2001 kotouttamisohjelmassa, jossa tavoitteeksi otettiin maahanmuuttajien tasaisempi sijoittuminen kaupunkitilassa. Tämä on yksi tutkielman tärkeimmistä havainnoista, sillä Turun etnisen asumissegregaation syitä on pyritty selvittämään monissa tutkimuksissa. Ulkomaalaispolitiikan tutkimuksen ulottaminen 1990-luvulle osoittaa, että alkuun tärkeimpänä nähtiin asuntojen löytyminen nopeasti kasvavalle maahanmuuttajaväestölle, minkä vuoksi asumisen pitkäjänteisiä vaikutuksia ei ehditty puntaroimaan. Kun aiheen merkittävyyteen herättiin 2000-luvun alussa, asui jo 40 % maahanmuuttajaväestöstä Varissuon, Halisten ja Lausteen lähiöissä.

Tutkielman aihepiirin laajuuden vuoksi vielä syvemmän ymmärryksen saavuttaminen yksittäisistä asiakokonaisuuksista jäi hieman vajaaksi, mutta tavoitteena oli kokonaisvaltaisen esityksen rakentaminen, minkä mahdollistamiseksi analyysin kohteena käytettiin tutkielman pituusrajoitusten puitteissa kovin suurta aineistoa. Tämän laajahkon rajauksen ansiosta voidaan kuitenkin paikantaa tärkeät jatkotutkimuksen paikat. Asumisen keskittymisen juurisyyt löytyvät jo 1990-luvulta, mutta ilmiön haittoihin havahduttiin vasta kymmenen vuotta myöhemmin, mikä selittää Turun mainetta yhtenä Suomen pahiten segregoituneimmista kaupungeista. Segregaatiota ja politiikkatoimia sen ehkäisemiseksi on tutkittu paljon, mutta kaupunginhallituksen ja -valtuuston roolia ei ole kattavasti tutkittu. Turun kaupunginvaltuuston keskustelupöytäkirjojen ja kaupunginhallitusten päätösten tutkimus voisi tarjota uuden ulottuvuuden asuinalueiden eriytymiskehityksen tutkimuskentälle.

Tämän tutkielman pääargumentti on kuitenkin se, että Turun kaupungin ulkomaalaispolitiikka kehittyi 1990-luvulta 2000-luvun alkuun muuttuvan kansainvälisen tilanteen ja kehittyvän kansallisen politiikan paineessa. Kaupungin poliittisten linjausten muutoksilla pyrittiin vastaamaan sekä kaupungin oman ulkomaalaisväestön kasvuun että muuttuvaan näkemykseen siitä, kuinka maahanmuuttajien sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan voidaan edistää. Suomessa kunnilla on merkittävä autonominen asema, mikä Turun tapauksessa näyttäytyy aktiivisena ulkomaalaispalvelujen kehittämisenä jo ennen kotouttamislain voimaantuloa. Turun ulkomaalaispalvelun johtoryhmän aktiivinen toiminta palvelurakenteen kehittämisen eteen loi pohjan lakiuudistuksen jälkeen vaaditun kunnallisen kotouttamisohjelman luomiselle. Varsinaisten ohjelmien ohella vapaaehtoisiaakin työllistäneet projektit kertovat tarinaa aktiivisesta toimijasta matkalla kohti monikulttuurista yhteisöä.

Lähteet

Alkuperäisaineisto

Turun kaupunginarkisto, Turku

Keskushallinto, päätöksenteon tuen vastuualue, hallinto

59.2:1 Maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjat

Kotouttamisohjelma v. 2001

<https://yksa.fi/100110/160589765615100>

Turun kaupunginarkisto, Turku

Keskushallinto, päätöksenteon tuen vastuualue, hallinto

59.2:1 Maahanmuuttajakoordinaattorin asiakirjat

Turku ja maahanmuuttajat v. 1991, 1993, Sekalaiset asiakirjat v. 1999 ja 2005

<https://yksa.fi/100110/160589765659700>

Turun kaupunginarkisto, Turku

Projektit ja hankkeet, Loppuraportit

52.1:1 YHDESSÄ-projektin loppuraportti, 2000

<https://yksa.fi/100110/160586679802500>

Turun kaupunginarkisto, Turku

Projektit ja hankkeet, Loppuraportit

52.1:1 Kotouttamisprojekti, KOTO-projektin loppuraportti, 1999

<https://yksa.fi/100110/160586713251100>

Tutkimuskirjallisuus

Avonius, Marja ja Kestilä-Kekkonen, Elina. "Suomalaisten maltilliset ja kirjavat maahanmuuttoasenteet". *Yhteiskuntapolitiikka*, 83 (2018):1, 84–95.

Danielsbacka, Mirkka, Matti O. Hannikainen ja Tuomas Tepora. "Johdanto: tutkimuksen työkalut". *Avaimia menneisyyteen. Opas historiantutkimuksen menetelmiin*, toim. Mirkka Danielsbacka, Matti O. Hannikainen ja Tuomas Tepora. Helsinki: Gaudeamus, 2022, 7–19.

Davidov, Eldad and Bart Meuleman. "Explaining Attitudes Towards Immigration Policies in European Countries: The Role of Human Values." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38, no. 5 (2012): 757–75. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2012.667985>.

Himmelroos, Staffan and Leino, Mikko. 2015. "Does the neighborhood context explain attitudes toward immigration? A study of opinions on immigration in the city of Turku, Finland." *Finnish Journal of Social Research*, 8, 33–45. <https://doi.org/10.51815/fjsr.110731>

Jaakkola, Magdalena. *Maahanmuuttajat suomalaisten näkökulmasta. Asennemuutokset 1987–2007*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, 2009.

Jokisaari, Selene. *Kotouttamislain merkitys kotoutumisessa maahanmuuttajan näkökulmasta*. Web Reports No. 18. Turku: Siirtolaisuusinstituutti, 2006.

Juuti, Pauli ja Puusa, Anu. "Johdanto. Mitä laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan." *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. toim. Anu Puusa ja Pauli Juuti. Helsinki: Gaudeamus, 2020.

Juuti, Pauli ja Puusa, Anu. "Laadullisen tutkimuksen olemus." *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*, toim. Anu Puusa ja Pauli Juuti. Helsinki: Gaudeamus, 2020.

Kalela, Jorma. *Historiantutkimus Ja Historia*. 2. painos Helsinki: Gaudeamus, 2000.

Kalli, Noora. *Miten saamme heidät kotoutumaan?* Hallintotieteiden pro gradu -tutkielma. Tampere, Tampereen yliopisto: 2020.

Koski, Leena. "Teksteistä teemoiksi. Dialoginen tematisointi." *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*, toim. Anu Puusa ja Pauli Juuti. Helsinki: Gaudeamus, 2020.

- Koukka, Maija. *Kriittistä autonomiaa tavoittelemassa – Kotouttamisohjelmien sisällönanalyysi*. Sosiaalityön pro gradu -tutkielma. Kokkola, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius: 2020.
- Kuusinen, Väinö. *Turun kaupungin kotouttamispolitiikan tavoitteet ja järjestelyt 2000–2018*. Poliittisen historian pro gradu -tutkielma. Turku, Turun yliopisto: 2020.
- Lepola, Outi. *Ulkomaalaisesta suomenmaalaiseksi: monikulttuurisuus, kansalaisuus ja suomalaisuus 1990-luvun maahanmuuttopoliittisessa keskustelussa*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2000.
- Puusa, Anu. ”Näkökulmia laadullisen aineiston analysointiin.” *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*, toim. Anu Puusa ja Pauli Juuti. Helsinki: Gaudeamus, 2020.
- Saukkonen, Pasi. *Eri-laisuusien Suomi: vähemmistö- ja kotouttamispolitiikan vaihtoehdot*. Helsinki: Gaudeamus, 2013.
- Saukkonen, Pasi. *Suomi omaksi kodiksi: kotouttamispolitiikka ja sen kehittämismahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus, 2020.
- Vuolanto, Ville. ”Tutkimusprosessi, metodit ja historiantutkimuksen ominaislaatu.” *Historiallinen Aikakauskirja*, 3/2007, 304–316.
- Välimäki, Matti. ”Hidas murtautuminen päätöksenteon keskiöön. Kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä koskeva politiikka ja lainsäädäntö 1973—2015.” *Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa*, toim. Eveliina Lyytinen. Turku: Siirtolaisuusinstituutti, 2018.
- Välimäki, Matti. *Politiikkaa kansallisten, kansainvälisten ja ideologisten reunaehto- jien puitteissa. Suomalaiset puolueet ja maahanmuutto 1973–2015*. Poliittisen historian väitöskirja. Turku: Turun Yliopisto, 2019.

Muut lähteet

Laki maahanmuuttajien kotoutumisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 493/1999.

<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/1999/493>