

Kansalaisuus kaupan

Analyysi Euroopan parlamentin argumentaatiosta koskien kansalaisuuden
kommodifikaatiota ja sijoitusperusteisia kansalaisuusohjelmia vuosina 2014–2025

Viola Ylitalo

Pro gradu -tutkielma

Valtio-oppi

Turun yliopisto

Toukokuu 2026

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

Pro gradu -tutkielma

Koulutusohjelma, oppiaine: Valtio-oppi

Tekijä: Viola Ylitalo

Otsikko: Kansalaisuus kaupan, analyysi Euroopan parlamentin argumentaatiosta koskien kansalaisuuden kommodifikaatiota ja sijoitusperusteisia kansalaisuusohjelmia vuosina 2014–2025

Ohjaaja: Professori Henri Vogt

Sivumäärä: 74 sivua

Päivämäärä: 30.5.2026

Sijoitusperusteinen maahanmuutto on maailmanlaajuisesti yleistynyt ilmiö, jossa valtiot tarjoavat varakkaille sijoittajille ohjelmia, joiden avulla on mahdollista saavuttaa jonkinasteinen poliittinen jäsenyys – joko kansalaisuus tai oleskelulupa kohdemaahan. Nämä ohjelmat yleistyivät myös Euroopan unionissa eurokriisin jälkeen, kun ne toimivat välineenä kriisistä kärsineiden jäsenvaltioiden talouksien elvyttämiseen. EU:n näkökulmasta tilanne oli kiistanalainen, sillä jäsenvaltioiden sijoittajille myöntämät kansalaisuudet olivat samaan aikaan myös Euroopan unionin kansalaisuuksia, jotka takasivat oikeuksia kaikissa jäsenvaltioissa. Keväällä 2025 Euroopan unionin tuomioistuin antoi tuomion Maltalle maan harjoittamasta sijoittajien kansalaisuusohjelmasta. Sijoitusperusteinen maahanmuutto on osa laajempaa prosessia, jossa kansalaisuus muuttuu rahalla hankittavaksi hyödykkeeksi. Tutkielmassa tätä kuvataan termillä kansalaisuuden kommodifikaatio. Tutkielmassa tarkastellaan, millaisia argumentteja Euroopan parlamentissa on käytetty kansalaisuuden kommodifikaatiota ja sijoittajien kansalaisuusohjelmia koskevissa täysistuntokeskusteluissa vuosina 2014–2025.

Tutkielman menetelmä on argumentaatioanalyysi, jossa hyödynnetään Stephen Toulminin argumenttikaavaa teoksesta *The Uses of Argument* (1958). Aineiston argumentit on

jaettu kahteen kategoriaan: niihin, jotka ottavat suoraan kantaa kansalaisuuden kommodifikaatioon, sekä niihin, jotka ottavat kantaa kansalaisuusohjelmiin niiden instrumentaalisiin vaikutuksiin vedoten. Näiden kategorioiden sisällä argumentit on luokiteltu induktiivisesti muodostettuihin teemoihin. Argumenttien analyysissä eritellään Toulminin kaavan mukaisesti argumentin lähtötiedot, oikeutus sekä väite.

Tulokset osoittavat, että Euroopan parlamentissa kansalaisuuden kommodifikaatiota vastustettiin laajasti yli ryhmärajojen. Vastustus yhdisti tavanomaisessa maahanmuuttokeskustelussa vastakkaisia kantoja edustavat poliittiset ryhmät, jotka perustelivat vastustuksensa eri argumentein. Kommodifikaation kritiikki jäi kuitenkin usein pintapuoliseksi ja kansalaisuuden muuttuminen hyödykkeeksi tuomittiin ilman tarkemmin eriteltyä oikeutusta. Argumentaation painopiste siirtyi tarkastelujakson aikana normatiivisesta kommodifikaatiokritiikistä talous- ja turvallisuuskysymyksiin, mikä heijastaa myös laajempaa poliittista murrosta muuttuneen geopolittisen tilanteen myötä.

Avainsanat: sijoitusperusteinen maahanmuutto, kansalaisuus, CBI-ohjelmat, RBI-ohjelmat, argumentaatioanalyysi, Euroopan unioni, Euroopan parlamentti

Sisällysluettelo

1	Johdanto	1
1.1	Kansalaisuus hyödykkeenä	4
1.2	Tutkimuskenttä ja tutkimuskysymykset	6
2	Sijoitusperusteinen maahanmuutto	10
2.1	CBI- ja RBI-ohjelmien historia	13
2.2	Ohjelmat EU:ssa	16
3	Kansalaisuuden kommodifikaatio	24
3.1	Teoreettisena käsitteenä	24
4	Metodi ja aineisto	32
4.1	Argumentaatioanalyysi ja Toulminin argumenttien kaava	32
4.2	Aineisto: Euroopan parlamentin täysistuntokeskustelut	35
5	Argumentit	40
5.1	Kansalaisuuden kommodifikaatiosta	40
5.1.1	Oikeudenmukaisuus	41
5.1.2	Kansalaisuuskäsitys	46
5.1.3	Kommodifikaatio	50
5.1.4	Kansalaisuuden oikeuksien myyminen	53
5.1.5	Kansalaisuuden arvon heikkeneminen	54
5.2	Muut argumentit	57
5.2.1	Talous ja turvallisuus	58
5.2.2	Vilpitön yhteistyö ja suvereniteetti	63
6	Johtopäätökset	69
	Lähteet	75

1 Johdanto

Valtion kansalaisuus on perinteisesti tarkoittanut jonkin poliittisen yhteisön jäsenyyttä, jotain, johon synnyttään tai kasvetaan kielen, kulttuurin ja yhteisen historian kautta. Viimeisten vuosikymmenten aikana kansalaisuus on kuitenkin alettu nähdä myös toisenlaisen linssin läpi. Siitä on tullut hyödyke, väline tai strateginen resurssi, jonka valtiot myöntävät merkittävää taloudellista kontribuutiota vastaan. Sijoitusperusteinen maahanmuutto, jossa kansalaisuus tai oleskelulupa myönnetään mittavaa taloudellista sijoitusta vastaan, on yleistynyt globaalisti sekä myös Euroopan unionin alueella (Surak 2023, 35).

Tässä pro-gradu tutkielmassa käsittelen Euroopan parlamentin täysistuntokeskusteluissa esitettyjen puheenvuorojen argumentteja ja argumentaatiota sijoitusperusteisen maahanmuuton kysymyksessä. Sijoitusperusteinen maahanmuutto on viime vuosikymmeninä kansainvälisesti yleistynyt ilmiö, jonka ytimessä ovat valtioiden harjoittamat CBI- (citizenship by investment) ja RBI-ohjelmat (residence by investment), joiden avulla ”sijoittajien” on mahdollista saada kohdevaltion kansalaisuus tai oleskelulupa (Fernandes et. al. 2021, 1). Yksinkertaisesti määriteltynä CBI- ja RBI-ohjelmat myöntävät tietynasteisen poliittisen jäsenyyden tunnustuksena taloudellisesta kontribuutiosta kohdemaan (Surak 2023, 26).

Eurooppaa ravisteli 2010-luvun alkupuolella poikkeuksellisen syvä taloudellinen taantuma, eurokriisi. Kriisin jälkimainingeissa EU:n jäsenvaltiot kehittivät erilaisia talouspoliittisia uudistuksia, joiden avulla pyrittiin lisäämään mm. ulkomaisten investointien määrää. Sijoitusperusteiset maahanmuutto-ohjelmat kuuluivat näihin uudistuksiin, jotka muutamat Euroopan unionin jäsenvaltiot ottivat käyttöön 2010-luvun alkupuolella. Erityisesti oleskelulupaa tarjoavat ohjelmat olivat suosittuja, ja vuosikymmenen lopussa ne olivatkin käytössä jo viidessätoista jäsenmaassa (mukaan lukien Britannia). Itse kansalaisuus oli kaupan kolmessa EU-valtiossa: Kyproksella, Maltalla ja Bulgariassa. (Surak 2023, 35.)

Ohjelmien tavoitteena oli siis vastata jäsenvaltioiden taloudelliseen ahdinkoon, ja siinä niiden voidaan katsoa osin onnistuneenkin. Transparency Internationalin tutkimus vuodelta 2018 esitti, että CBI- ja RBI-ohjelmat olivat tuottaneet kymmenen vuoden aikana (2008–2018) noin 6000 uutta kansalaista sekä noin 100 000 uutta oleskeluluvan saanutta henkilöä EU:n alueelle. Fernandes et al. (2021) arvioivat, että vuosina 2011–2019 vähintään 130 000 henkilöä hankki joko EU:n jäsenvaltion kansalaisuuden tai oleskeluluvan sijoitusohjelmien kautta, ja ohjelmien tuottamat kokonaistulot ylittivät 21,4 miljardia euroa. Pelkästään RBI-ohjelmat tuottivat vuodesta 2014 lähtien lähes kolme miljardia euroa vuosittain (Surak & Tsuzuki 2021, 3375).

Rantautuessaan Euroopan unionin alueelle ohjelmat synnyttivät kiistanalaisen ilmiön, jonka edessä EU kipuili toimivaltansa rajojen suhteen. Poliittista keskustelua käytiin pian koko unionin tasolla, sillä kun jokin Euroopan unionin jäsenvaltio myy sijoittajille kansalaisuuttaan, myy se samalla vapaan matkustamisen pääsylippua koko unionin alueelle. Nämä niin sanotut ”kultaiset passit” ja ”kultaiset viisumit” takaavat kolmansien maiden kansalaisille myös muita merkittäviä oikeuksia, sillä kansalaisuus jossakin jäsenvaltiossa tarkoittaa automaattisesti myös EU-kansalaisuutta (Euroopan unioni n.d.).

Haagissa vuonna 1930 solmittu yleissopimus kansalaisuuslakeihin liittyvistä asioista määrittelee, että valtiot voivat itse päättää omista kansalaisistaan:

On kunkin valtion asia määritellä lainsäädännössään, ketkä ovat sen kansalaisia. Muut valtiot tunnustavat tämän lainsäädännön, kunhan se on yhdenmukainen kansainvälisten sopimusten, kansainvälisen tapaoikeuden sekä niiden oikeusperiaatteiden kanssa, jotka yleisesti tunnustetaan kansalaisuutta koskevissa kysymyksissä ¹ (Kansainliitto 1930, art. 1).

¹ engl. It is for each State to determine under its own law who are its nationals. This law shall be recognised by other States in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognised with regard to nationality. Oma käänös.

Myöskään EU:n perussopimukset eivät anna EU:lle toimivaltaa määritellä, kuka voi olla unionin kansalainen, vaan tämä valta kuuluu yksinomaan jäsenvaltioille. Tämä tekee sijoitusperusteisesta kansalaisuudesta entistä monitasoisemman kysymyksen juuri EU:n kontekstissa. EU-kansalaisuus lanseerattiin Maastrichtin sopimuksen (1992) myötä, mutta useat jäsenmaat ovat olleet aina siitä lähtien haluttomia lisäämään EU:n päätösvaltaa kansalaisuuteen liittyvissä laeissa ja säädöksissä. EU-kansalaisuuden myöntäminen jäsenvaltioiden kansalaisille oli alun perin tarkoitettu vain symboliseksi eleeksi, joka perustui uusiin Maastrichtin sopimuksen yhteydessä lanseerattuihin EU-oikeuksiin. EU-kansalaisuus oli ikään kuin lisästatus, eikä se heikentänyt jäsenvaltioiden kansalaisuuksien asemia. (Sarmiento & Van den Brink 2023, 188.) Kansalaisuus pysyikin pitkään alueena, johon EU instituutiona ei puuttunut. (Carrera 2014, 407.) Sijoitusperusteiset maahanmuutto-ohjelmat tekivät kuitenkin ilmiöstä niin sanotusti koko EU:n asian. Aihe onkin mielenkiintoinen siksi, että se liittyy oleellisesti EU-kansalaisuuden muuttuvaan merkitykseen ja jäsenmaiden intresseihin EU-kansalaisuuden suhteen (Kudryashova 2018, 1265).

Kypros lakkautti oman CBI-ohjelmansa EU:n painostuksen ja kansallisen korruptioskandaalin seurauksena vuonna 2020. Bulgaria seurasi perässä vuonna 2022, kun Ukrainan sota saattoi CBI-ohjelmat yhä huonompaan valoon EU:n sisällä. Malta oli pian unionin maista ainoa, jolla oli aktiivinen CBI-ohjelma, ja se jatkoi yhä passien myöntämistä huolimatta lukuisista komission toimista. (Bockova 2023.) Huhtikuussa 2025 Euroopan unionin tuomioistuimien tuomiossa todettiin Maltan kansalaisuusohjelman Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) vastaiseksi.

Tuomioistuimien esitti, että ohjelma oli luonteeltaan transaktionaalinen, sillä kansalaisuus myönnettiin ohjelmassa vastineena ennalta määrättyistä maksuista tai sijoituksista. Tämä muistutti tuomioistuimen mielestä jäsenvaltion kansalaisuuden ja sen myötä myös unionin kansalaisen aseman kauppaamista, jonka tuomioistuimien määritteli kansalaisuuden perusolemuksen vastaiseksi. Komissio esitti asiassa, että kansalaisuuden myöntämisen tulisi perustua ”todelliseen yhteyteen”, ja nimesi yhdeksi todellisen yh-

teyden varmistamisen keinoksi henkilön tosiasiallisen asuinpaikan. Tuomiossa on kuitenkin mainittu, ettei ole komission tehtävä määrätä, mitä perusteita jäsenvaltioiden on erityisesti asetettava etusijalle kansalaisuuden myöntämisessä. (Euroopan unionin tuomioistuim, Komissio vastaan Malta [C-181/23] 29.4.2025.) Maltan saamaa tuomiota on kritisoitu oikeustieteen asiantuntijoiden taholta, ja tuomion perustaa on väitetty puutteelliseksi ja oikeustieteellisesti ohueksi (Van den Brink 2025).

1.1 Kansalaisuus hyödykkeenä

Yhteisön jäsenyyden saavuttaminen jonkinlaisen vaihtokaupan avulla ei suinkaan ole uusi ilmiö, vaan sillä on pitkät historialliset juuret. Tästä huolimatta aihetta on tutkittu harvakseltaan, ja tutkimusta on tehty enimmäkseen vasta viimeisen vuosikymmenen aikana. (Dzankic 2018, 66.) Vaikka kiinnostus sijoitusperusteista maahanmuuttoa kohtaan on kasvanut merkittävästi ja aiheesta on tullut ajankohtainen poliittinen kysymys, empiirisen tutkimuksen ei siis voida sanoa seuranneen samalla vauhdilla perässä. (Surak 2023, 25.) Sijoitusperusteisen maahanmuuton tutkimuksen uranuurtajia ovat Jelena Dzankic sekä Kristin Surak, joilla on molemmilla useita tieteellisiä julkaisuja aiheesta. Käytän tutkielmassani heidän teoksiaan taustoittaessani ilmiön historiaa.

Lähestyn tutkimusaiheittani kansalaisuuden kommodifikaatioon liittyvien teoreettisten lähtökohtien kautta. Kommodifikaatio-termiä käytetään kuvaamaan ilmiötä, jossa jokin sellainen asia, joka on aiemmin ollut ilmainen, annettu tai luovuttamaton, muuttuu rahalla ostettavaksi tuotteeksi. Kansalaisuuden myyminen edustaa kiistanalaista kommodifikaation muotoa, sillä se tapahtuu julkisoikeuden alla ja valtion harjoittamana (Pavlidis 2021, 171; Dzankic 2018). Kansalaisuuden kommodifikaatio on liitetty uuteen neoliberaaliin maailmanjärjestelmään, jossa markkinat tulevat valtion tontille yhä enenevässä määrin (Mavelli 2018). Toisaalta kansalaisuuden myymisessä on myös piirteitä menneestä; esimerkiksi Bauböck (2018) yhdistää sen vahvasti luokkayhteiskuntaan ja paluuseen aikaan, jossa raha määritteli kansalaisoikeudet sekä aseman (Bauböck 2018, 39–40). Esittelen kansalaisuuden kommodifikaatioon liittyvää kirjallisuutta laajemmin luvussa neljä.

Kommodifikaatio toimii hyvänä lähtökohtana tutkimukselle siksi, että se on keskeisessä osassa myös Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksessä, jossa tuomion ensisijaiseksi perusteeksi nimetään Maltan kansalaisuusohjelman transaktioluonne, joka muistuttaa kansalaisuuden myymistä (Euroopan unionin tuomioistuin, Komissio vastaan Malta [C-181/23] 29.4.2025). Maltan ohjelma todettiin siis laittomaksi juuri sen vuoksi, että kansalaisuus toimi siinä rahaa vastaan vaihdettavana hyödykkeenä.

Kansalaisuuden komodifikaatiota on kritisoitu runsaasti. Kritiikin taustalla vaikuttaa mm. normatiivinen ajatus siitä, että kansalaisuuden myöntämisen tulisi olla oikeudenmukainen prosessi huolimatta hakijan tulotasosta. Ilmiötä on kritisoitu mm. kolmannelta sektorilta, ja esimerkiksi Transparency International sekä Global Witness (2018) nimeävät sijoitusperusteisen kansalaisuuden uudeksi kuumaksi trendiksi sekä ”ultiimaattiseksi statussymboliksi”. Ne ovat olleet äänekkäitä EU:n jäsenvaltioiden ohjelmien kritisoijia ja esittävätkin, että ”kultaiset viisumit” ja ”kultaiset passit” ovat muuttaneet kansalaisuuden oikeudet luksustuotteeksi; riittävällä määrällä rahaa kuka tahansa voi ostaa itsensä sisään.

Sijoittajien kansalaisuusohjelmat ovat kiinnittäneet huomiota mm. siksi, että ne eivät ole linjassa yleisen trendin kanssa tiukentuneista maahanmuuttolaeista (Bockova 2023). Useat EU:n maat ovat tiukentaneet maahanmuuttopolitiikkaansa esimerkiksi vaikeuttamalla kansalaisuuden hakemista tavanomaisin menettelyin. Myös Suomi on politiikkaansa tiukentaneiden maiden joukossa, sillä se ilmoitti syksyllä 2025 muuttavansa kansalaisuuden saamisen ehtoja. Kriteereissä kiristettiin toimeentuloon sekä nuhteettomuuteen liittyviä vaatimuksia. (Valtioneuvosto, 23.10.2025.) Esimerkkejä löytyy myös lukuisista muista EU-maista, kuten Italiasta, jossa kansalaisuuden pystyi vuoteen 2025 saakka saamaan henkilö, jolla oli italialainen esivanhempi neljän sukupolven takaa. Nykyisin Italia myöntää kansalaisuutta henkilöille, joilla on italialainen esivanhempi kahden sukupolven takaa neljän sijaan. Vaatimuksiin lisättiin myös kielitaitotestit, joita ei aiemmin vaadittu henkilöiltä, jotka hakivat kansalaisuutta esivanhemman kansalaisuuden perusteella (CNN 1.4.2025).

Sijoitusperusteisen maahanmuuton ilmiö on siis erikoinen poikkeus viimeisen vuosikymmenen maahanmuuttopolitiikassa. On esitetty, että rajojen avautuminen rikkaille sijoittajille sekä niiden sulkeutuminen haavoittuvaisessa asemassa olevilta pakolaisilta ovat osa samaa ilmiötä, joka johtaa juurensa neoliberalismiin ja maailmanjärjestyseen, jossa valtio alkaa toimia markkinalähtöisesti (Mavelli 2018). Shachar & Hirschl (2014) kuvaavat, että yhteiskunnastamme kertoo yhtä paljon se, kuka saa ohiuskaistan oleskelulupa tai kansalaisuuteen, kuin se, kuka työnnetään jonon perälle tai keneltä kielletään pääsy kokonaan (Shachar & Hirschl 2014, 231). Rajojen valikoiva avoimuus onkin yksi tärkeistä ilmiön taustalla olevista teemoista.

Myös oleskelulupaohjelmien eli RBI-ohjelmien sijoittajille todellinen päämäärä on usein kansalaisuus, mutta hankitapa vain hieman monitasoisempi. Tämä ilmenee esimerkiksi ohjelmien välittäjäyritysten mainoksissa, joissa RBI-ohjelmien yhteydessä korostetaan mahdollisuutta hakea kansalaisuutta esimerkiksi 5–10 vuoden päästä. RBI-ohjelmia käytetäänkin välikappaleena todellisen päämäärän eli kansalaisuuden saavuttamiseksi. Myös Euroopan parlamentissa käydyt CBI- ja RBI-ohjelmia koskevat debaattit ovat sisällöltään limittäisiä ja parlamentti on käsitellyt niitä yhdessä. Tästä syystä liitän ohjelmat osaksi samaa sijoitusperusteisen maahanmuuton ilmiötä.

1.2 Tutkimuskenttä ja tutkimuskysymykset

EU:n suhdetta sijoitusperusteisiin maahanmuutto-ohjelmiin on tutkittu erityisesti kansainvälisen oikeuden näkökulmasta ja oikeustieteelliset tutkimukset kattavatkin valtaosan aiemmasta tutkimuskentästä. Esimerkiksi d'Oliveira (2022) on analysoinut artikkeleissaan komission sekä parlamentin raportteja sekä komission suositusta liittyen sijoitusperusteisiin maahanmuutto-ohjelmiin. d'Oliveira toteaa tutkimuksessaan, että EU:n puuttuminen jäsenmaiden kansalaisuusasioihin on harmaalla alueella, ja esittää, että EU:n tulisi olla hyvin pidättyväinen toimissaan. Pari vuotta ennen Maltan tuomiota julkaistussa artikkelissa esitetään, että jos EU haluaa pitää kiinni ehdoistaan, on sen mahdollisesti rikottava jäsenmaiden kansalaisuuden sekä unionin kansalaisuuden välillä

vallitseva automaatio (ibid., 348). Lucia Bocková ja Rudolf Kuharčík (2023) puolestaan ovat tutkineet EU:n asettamaa painetta sekä Ukrainan sodan vaikutusta EU:n jäsenvaltioihin, joilla oli aktiivinen CBI-ohjelma. Bockován ja Kuharčíkin artikkeli asettuu myös aikaan ennen EU:n tuomioistuimen päätöstä. Tulokset osoittavat, että EU:n vaikutus kansalaisuusohjelmiin on ollut keskeinen ja että EU on painostuksellaan hitaasti onnistunut eliminoimaan CBI-ohjelmia jäsenvaltioistaan (Kypros, Bulgaria).

On siis tutkittu, että EU:n vaikutus CBI-ohjelmien lakkauttamiseen on ollut merkittävä. Tämä korostuu entisestään ottaen huomioon Maltan saaman tuomion, jonka jälkeen aiheesta ei ole julkaistu vielä juurikaan akateemista tutkimusta. Oma tutkimukseni lähestyy aihetta erilaisesta näkökulmasta ja käyttää keskeisenä käsitteenä kommodifikaatiota. Tutkin, miten Euroopan parlamentin jäsenet argumentoivat liittyen kansalaisuuden muuttumiseen myyntituotteeksi ja mistä ajatuksista ja oletuksista heidän argumenttinsa koostuvat. Tämä on ensisijainen tutkimuskysymykseni, ja hyödynnän analyysissäni kommodifikaatioon liittyvää teoriakirjallisuutta, jota esittelen tutkielmassa. Tämän lisäksi tutkin myös, mitä muita argumentteja parlamentissa on esitetty ohjelmien puolesta tai niitä vastaan. Nämä argumentit käsittelevät ohjelmien välillisiä vaikutuksia kuten talous- ja turvallisuusriskejä sekä EU:n toimivaltaa kansalaisuuskysymyksessä. Ne eivät siis varsinaisesti ota kantaa kysymykseen kansalaisuuden muuttumisesta myyntituotteeksi, vaan CBI-ohjelmien harjoittamiseen EU:ssa.

Tutkimuskysymykseni ovat:

1. Minkälaisia argumentteja Euroopan parlamentissa on esitetty liittyen kansalaisuuden kommodifikaatioon EU-maissa vuosina 2014–2025?
2. Minkälaisia muita argumentteja Euroopan parlamentissa on esitetty sijoitusperusteisten kansalaisuusohjelmien puolesta ja niitä vastaan?

Käsittelen tutkielmassani Euroopan parlamentin täysistuntojen sijoitusperusteista maahanmuuttoa käsitteleviä puheenvuoroja vuosilta 2014–2025. Aineistooni kuuluu viisi täysistuntokeskustelua sekä yksi äänestysseleityksiä käsittelevä pöytäkirjan osuus.

Aineiston käyttöä avataan enemmän luvussa 4.2. Analyysissä hyödynnän Stephen Toulminin argumenttikaavaa, jonka avulla erittelen teemoittain luokiteltujen argumenttien rakennetta.

Tutkielman rakenne on seuraava: luvussa kaksi taustoitaa sijoitusperusteisen maahanmuuton ilmiötä ja CBI- ja RBI-ohjelmien historiaa EU:ssa, luvussa kolme esittelen kansalaisuuden kommodifikaation käsitteen ja työn teoreettiset lähtökohdat, luvussa neljä esittelen Euroopan parlamentin pöytäkirjoista koostuvaa aineistoa sekä argumentaatioanalyysin metodin ja Toulminin argumenttikaava. Luku viisi keskittyy teemoittain etenevään analyysiin, ja luvussa kuusi esitän tutkielman johtopäätökset.

On mielenkiintoista tutkia ohjelmista herännyttä keskustelua, sillä näkemykset yli ryhmärajojen ovat olleet hyvin samanmielisiä ja se on näkynyt myös päätöslauselmien äänestyksissä (Euroopan parlamentti 16.1.2014; Euroopan parlamentti 9.3.2022). Jo päätöslauselmien perusteella on siis selvää, että suurin osa Euroopan parlamentin jäsenistä suhtautuu ohjelmiin hyvin kriittisesti, mutta argumentaatiota, näkemyksiä ja arvoja mielipiteiden taustalla ei ole tutkittu sen enempää. Tämä tutkimus vastaa tähän tutkimusaukkoon tarkastelemalla, miten kansalaisuuden kommodifikaatio käsitetään Euroopan parlamentissa, ja miten se ilmenee CBI--ohjelmiin liittyvissä argumenteissa. Tutkimus kytkeytyy myös laajempaan CBI-ohjelmien tutkimuskenttään, ja lähestyy aihetta uudesta näkökulmasta, jonka painopisteenä eivät ole itse ohjelmat, vaan se, miten ohjelmat ja kansalaisuuden myöntäminen taloudellista kontribuutiota vastaan käsitetään.

Mielestäni parlamentin keskustelujen analysoiminen on tapauksen kohdalla erityisen mielenkiintoista, sillä Euroopan parlamentti on ylikansallinen (engl. supranational) toimielin EU:ssa (Goebel 2013). Tämä tarkoittaa, että se toimii ikään kuin EU:n jäsenvaltioiden yläpuolella ja sen tarkoitus on edustaa EU:n yhteistä etua. Sen rooli on siis mielenkiintoinen, kun kyseessä on aihe, joka herättää kysymyksen EU:n toimivallasta. Vaikka Euroopan parlamentilla ei ole lainsäädäntövaltaa jäsenvaltioiden kansalaisuuspolitiikassa, kävi se siitä huolimatta aiheesta toistuvaa keskustelua. Aiheen kannalta

on huomionarvoista, että se oli pinnalla EU:ssa yli 10 vuotta ennen kuin asia saatiin lopullisesti käsiteltyä. Tulen siis pohtimaan tutkielmassani myös, millaisia jännitteitä EU-kansalaisuuden poikkeuksellinen rakenne tuotti keskusteluun.

2 Sijoitusperusteinen maahanmuutto

Sijoitusperusteista maahanmuuttoa (engl. investment migration) tutkittaessa on oltava tarkkana termien sekä määritelmien käytön kanssa. On olemassa muutamakin vakiintunut akateemisessa tutkimuksessa käytössä oleva englanninkielinen termi, jotka kuvaavat käytännössä samaa ilmiötä. Tällaisia termejä ovat esimerkiksi “investment migration programmes”, “immigrant investor programmes” ja “economic citizenship programmes” (Bockova 2023). Itse olen valinnut suomenkieliseksi termiksi ilmiölle sijoitusperusteisen maahanmuuton, jota käytetään muutamilla suomenkielisillä nettisivuilla. Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksessä ohjelmia kutsutaan nimellä sijoittajien kansalaisuusohjelmat (Euroopan unionin tuomioistuin, Komissio vastaan Malta [C-181/23] 29.4.2025) ja tätä termiä käytän myös tutkielmassa.

On esitetty, että termi sijoitusperusteinen maahanmuutto on itseasiassa hieman harhaanjohtava käsite, sillä kumpikaan sanoista ”sijoitus” ja ”maahanmuutto” ei tosiasias-
assa selitä ilmiön sisältöä (Surak 2023, 27). Sijoituksen ajatellaan yleensä tarkoittavan, että sijoittaja investoi tietyn rahasumman, jonka hän odottaa saavansa takaisin ja teke-
vänsä tuottoa myöhemmin. Monissa sijoitusperusteisissa maahanmuutto-ohjelmissa
logiikka ei kuitenkaan päde, eikä sijoittajilla ole taloudellisia tuotto-odotuksia (Sumption
2021, 4). Sijoitusta pidetään siis ensisijaisesti välineenä kansalaisuuden tai oleskelulu-
van hankkimiseksi, ja taloudellinen hyöty on ohjelmiin osallistuville toissijaista.

Myöskään termi maahanmuutto ei kuvaa sijoitusperusteisia maahanmuutto-ohjelmia
kovinkaan osuvasti, sillä useissa tapauksissa varsinaista maahanmuuttoa ei tosiasia-
assa toteudu. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa suurin osa ohjelmiin osallistuvista si-
joittajista ei tee ns. yhden suunnan muuttoa sijoituksensa kohdemaahan, vaan säilyttää
myös vakituisen asuinpaikkansa lähtömaassa. Monet näkevät uuden valtion ennen-
minkin tukikohtana, joka toimii toisena kotina, alustana lasten koulunkäynnille ulko-
mailla tai vain yksinkertaisena ”suunnitelma B:nä”. (Surak 2023, 28.) On huomioitava,
että vaikka tämä on yleistä sijoittajien keskuudessa, ei tämä kuitenkaan päde kaikkiin
ohjelmiin osallistuviin.

Fernandes et al. (2021) määrittelevät sijoitusperusteiset maahanmuutto-ohjelmat virallistetuiksi menettelyiksi, joiden avulla kolmansien maiden kansalaiset voivat saada oleskeluluvan tai kansalaisuuden vastineeksi passiivisesta taloudellisesta panoksesta, joka voi koostua esimerkiksi valtion obligaatioista, kiinteistöistä tai pankkitalletuksista. Dzankic (2023) määrittelee ohjelmat niiden lopputuloksen kautta ohjelmina, joissa sijoitus johtaa oikeudelliseen statukseen (joko oleskelulupa tai kansalaisuuteen) ja joka perustuu tiettyyn määrään hakijan kohdemaalle siirtämää taloudellista pääomaa. FATF/OECD (2023) ottavat määritelmässään mukaan myös valtion roolin ja ohjelmien vaikutukset valtiotasolla. Ne määrittelevät ohjelmat valtion hallinnoimiksi ohjelmiksi, jotka voivat hyödyttää sekä kohdemaita (taloudellinen kasvu, ulkomaiset sijoituskannat) että varakkaita yksilöitä (sallimalla heille kansalaisuuden tai oleskeluluvan sekä niihin liittyvät lisäoikeudet ilman tavanomaista pitkää maahanmuuttoprosessia).

Sijoitusperusteiset maahanmuutto-ohjelmat voidaan jakaa kahteen ryhmään niiden tarkoituksen ja sijoittajalle tarjottavan lopputuloksen perusteella. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat sijoittajien kansalaisuusohjelmat, joissa hakija saa kohdevaltion passin sekä täysin samat oikeudet kuin kansalaiset, jotka ovat saaneet statuksensa syntymän tai perinteisen kansalaisuushakuprosessin kautta. Näissä ohjelmissa sijoittajat saavat niin sanotun "täyden jäsenyyden". Toiseen ryhmään kuuluvat oleskelulupaohjelmat, joissa sijoitusta vastaan myönnetään joko väliaikainen tai pysyvä oleskelulupa kohde-maahan. (Džankić 2018, 66.)

Käytän tutkielmassani ohjelmista puhuttaessa lyhenteitä CBI (*citizenship by investment*) ja RBI (*residence by investment*), sillä ne ovat vakiintuneet sekä tutkimuskirjallisuudessa että tutkimuksen kohteena olevassa Euroopan parlamentissa. Vastaavia suomenkielisiä lyhenteitä ei ole. Tutkimuskirjallisuudessa esiintyy myös muita lyhenteitä, kuten ICP ja IRP (ibid.), mutta tässä tutkielmassa pitäydyn systemaattisesti lyhenteissä CBI- ja RBI-ohjelmat. Poliitikassa ja mediassa puhutaan usein kultaisista passeista (*golden passports*) ja kultaisista viisumeista (*golden visas*). Pyrin kuitenkin välttämään näiden termien käyttöä, sillä ne eivät ole virallisia eivätkä sisällöllisesti tarkkoja. Erityisesti kultaiset viisumit -termi on harhaanjohtava RBI-ohjelmien yhteydessä, sillä kyse ei ole lyhytaikaisista viisumeista vaan pidempikestoisista oleskeluluvista.

RBI- ja CBI-ohjelmat ovat monella tapaa samanlaisia ja kyse on pohjimmiltaan samasta ilmiöstä. Ne ovat kuitenkin myös perustavanlaatuisesti erilaisia, sillä kansalaisuuteen liittyy oleskelulupaa enemmän ominaisuuksia ja oikeuksia. Bauböck (2018) kuvaa kansalaisuutta kaksitasoisena asiana, jonka toinen taso on ulkoinen ja toinen sisäinen. Ulkoinen taso kääntyy muiden valtioiden puoleen ja vaatii niitä tunnistamaan maan passin. Lisäksi ulkoiseen tasoon liittyvät ulkomailla asuvat kansalaiset, joille valtio lupaa mahdollisuuden palata maahan sekä diplomaattisen suojelun (Bauböck 2018, 37). Mahdollisuus palata maahan olosuhteista huolimatta korostui erityisesti COVID-19 pandemian aikana (Surak 2023, 29).

Kansalaisuuden sisäinen taso liittyy kansalaisten rooliin demokraattisessa yhteiskunnassa. Siihen sisältyvät esimerkiksi oikeus asettua ehdolle vaaleissa sekä oikeus äänestää vaaleissa. Sisäiseen tasoon kuuluu myös oletus siitä, että kansalaiset ovat yhdenvertaisia yhteisön yksilöitä. (Bauböck 2018, 37.) EU-maissa tämä ominaisuus korostuu entisestään, sillä EU-kansalaisella on oikeus osallistua myös kunnallisvaaleihin sekä europarlamenttivaaleihin siinä maassa, jossa hän pysyvästi asuu, vaikka hänellä ei olisi kyseisen maan kansalaisuutta (TFEU, art. 22). EU-maista juuri sijoitusperusteisia kansalaisuuksia myöntäneet Malta ja Kypros kuuluvat niiden harvojen jäsenvaltioiden joukkoon, joissa ulkomailla asuvat kansalaiset eivät voi äänestää vaaleissa (Bauböck 2018, 38). Bauböckin mainitsemia kansalaisuuden tasoja voi kuitenkin tulkita jokseenkin eri tavalla EU:n kontekstissa. Sisäisen tason ominaisuudet eivät ole pelkästään valtion sisäisiä asioita vaan kaikkien 27 jäsenvaltion sisäisiä asioita. Bauböck esittääkin, että Maltan myydessä kansalaisuuttaan 650 000 eurolla ulkomaisille sijoittajille, se tekee voittoa lisäarvolla, jonka Euroopan unionin muut valtiot tuovat kansalaisuuteen. Ei siis ole vaikea ymmärtää, miksi jotkin jäsenmaat eivät hyväksy Maltan ohjelmaa. (Bauböck 2018, 37).

Kansalaisuus eroaa oleskeluluvasta merkittävästi myös siksi, että siihen ei liity aikarajoja, ja toisin kuin oleskelulupa, se on voimassa koko elämän (Pavlidis 2021, 172). Yksi tärkeimmistä ominaisuuksista, joka erottaa kansalaisuuden oleskeluluvasta on kansa-

laisuuden periytyminen sukupolvelta toiselle (Surak 2023, 29). Tämä on sijoitusperusteisen maahanmuuton kannalta merkittävää, sillä kansalaisuuden periytyessä automaattisesti sukupolvelta toiselle yksittäiselle sijoittajalle myönnetyn kansalaisuuden pitkäaikaiset vaikutukset laajenevat sukupolvien kuluessa, (Surak & Tsuzuki 2021, 3369) kun taas oleskeluluvalla ei ole samanlaista periytyvää ominaisuutta.

Väliaikaisen oleskeluluvan tarjoaminen sijoittajille onkin ollut huomattavasti vähemmän kiistanalaista kuin ns. täyden jäsenyyden eli kansalaisuuden tarjoaminen (Bockova 2023). EU:n kohdalla oleskelulupaankin liittyy kuitenkin oikeuksia, jotka ulottuvat koko unionin alueelle. Äänioikeuksien lisäksi esimerkki tällaisesta on oikeus väliaikaisesti vierailla muissa EU-maissa, jos henkilöllä on oleskelulupa jossakin EU:n jäsenvaltiossa. Kansalaisuus EU:n jäsenvaltiossa sen sijaan mahdollistaa myös oikeuden asua niissä jopa pitkäaikaisesti (Surak & Tsuzuki 2021, 3369).

2.1 CBI- ja RBI-ohjelmien historia

Kuten mainitsin aiemmin, kansalaisuuden tai yhteisön jäsenen statuksen saavuttaminen ostamalla ei ole uusi ilmiö. Raha on ollut yksi väylä yhteisön jäsenyyteen Euroopassa läpi historian ja lähteitä siitä löytyy eri aikakausilta. Ensimmäiset rahan ja yhteisön jäsenyyden välillä käydyt vaihtokaupat, joista on säilynyt lähteitä, voidaan jäljittää ajallisesti antiikin Roomaan (Dzankic 2018, 64). Keski-Euroopassa 1600–1700-luvulla oli yleistä, että miespuoliset vierasmaalaiset ja naimattomat naiset ostivat itselleen jäsenyyden kaupungissa (burgerschaf), jota voidaan pitää sen aikaisena vastineena kansalaisuudelle (d'Oliveira 2022). Sijoitusperusteinen maahanmuutto ei siis ole historiallisesti täysin uusi keksintö, vaan pikemminkin vanhan käytännön uudelleentuleminen modernissa muodossa.

Modernien sijoittajien kansalaisuusohjelmien ensimmäisen aallon synty ajoittuu 1980-luvulle (Dzankic 2018, 64). Erityisesti pienet Karibian saarivaltiot olivat avainasemassa CBI- ja RBI-ohjelmien sekä globaalien kansalaisuusmarkkinoiden muodostumisessa 1980–1990-luvuilla (Bockova 2023). Nämä valtiot alkoivat ensimmäisten joukossa

myydä matkustusasiakirjoja sekä kansalaisuuksia lähinnä varakkaille aasialaisille liike-
miehille. Ensimmäinen valtio, joka otti käyttöön CBI-ohjelman, oli St. Kitts ja Nevis,
jonka ohjelma lanseerattiin vuonna 1984 (FATF/OECD 2023, 7). Edelläkävijöitä kansalai-
suusohjelmiin osallistumisessa olivat hyväosaiset hongkongilaiset, jotka pelkäsivät
omaisuutensa ja elinkeinonsa puolesta Hong Kongin siirtyessä brittien hallinnasta ta-
kaisin Kiinan autoritaariseen hallintoon vuonna 1997 (Surak 2023, 35).

Sijoitusperusteisen maahanmuuton idea levisi nopeasti pienistä saarivaltioista myös
muualle, ja erityisesti RBI-ohjelmia alkoi kehittyä myös isompiin valtioihin. Esimerkiksi
Yhdysvallat otti ensimmäisten joukossa käyttöönsä sijoitusperusteisen oleskelulupaoh-
jelman, EB-5 viisumin vuonna 1990 (Pavlidis, 2021, 170). Tutkimukset ovat osoittaneet,
että taloudellinen taantuma on yksi keskeisimmistä tekijöistä, joka toimii motivaattorina
ohjelmien aloittamiselle. Useissa maissa ohjelma on otettu käyttöön nimenomaan ta-
loudellisen heikon jakson jälkeen. (Surak & Tsuzuki 2021.)

Tällä hetkellä kansainvälisesti sijoittajien kansalaisuusohjelmien mahtimaa on Turkki,
joka vastaa lähes 50 prosentista ohjelmien kautta myönnettyistä kansalaisuuksista maa-
ilmassa vuosittain. Kun Turkki lanseerasi ohjelmansa, kansalaisuus maksoi lähes sa-
man verran kuin esimerkiksi Maltalla, eikä kiinnostus ohjelmaa kohtaan ollut suurta.
Turkki kuitenkin laski vaadittavan sijoituksen arvoa 250 000 Yhdysvaltain dollariin, ja tä-
män jälkeen kysyntä ohjelmalle lisääntyi hurjasti. (Surak 2023, 39). Turkin valta kansa-
laisuusmarkkinoilla on merkki siitä, että vaadittavan sijoituksen arvo on merkittävä te-
kijä, joka vaikuttaa mahdollisten sijoittajien päätöksiin.

CBI- ja RBI-ohjelmien tavoittama kohderyhmä on hyvin monimuotoinen. Mahdollisiin si-
joittajiin voi sisältyä esimerkiksi varakkaita henkilöitä kehittyvistä maista, entisistä itä-
blokin maista, sekä myös korkean tulotason maista, kuten Britanniasta Brexitin jälkeen
(Bockova 2023). Suurin kysyntä sijoitusperusteisille maahanmuutto-ohjelmille keskittyy
kuitenkin maantieteellisesti globaalin pohjoisen ulkopuolelle. CBI-ohjelmien kohdalla
on mahdollista nimetä kolme suurempaa klusteria, joissa ohjelmat ovat olleet erityisen
haluttuja. Nämä klusterit ovat Kiina, Venäjä ja Lähi-itä. Kaikki edellä mainitut ovat alu-

eita, joita yhdistää autoritäärinen hallinto sekä varallisuuden kasaantuminen ja keskittyminen epädemokraattisen regiimin alla. (Surak 2023, 40.) Nämä kaikki ovat myös maita, joiden kansalaisia yhdistävät rajoitetut liikkumisvapaudet, jolloin toisen valtion passi voi tarjota merkittävän edun matkustaessa.

Onkin esitetty, että ohjelmiin osallistumisen motiivit eivät liity ensisijaisesti maahanmuuttoon eli asumiseen kohdemaassa, vaan liikkuvuuteen kansainvälisesti. Jotkin tutkijat ovat argumentoineet, että uudelle nousevalle sijoittajaluokalle kansalaisuuden ensisijainen arvo on nimenomaan kiinnitetty passin tarjoamiin vapauksiin matkustamisessa ja liikkumisessa valtioiden välillä (Bauböck 2014). Täten sijoittajat etsivät kansalaisuusmarkkinoilta vaihtoehtoa, joka tarjoaa heille huomattavasti enemmän liikkuvuusmahdollisuuksia verrattuna heidän nykyiseen kansalaisuuteensa (d'Oliveira 2022, 348).

Motiiveja kansalaisuuden hankkimiseen on kuitenkin muitakin. Sijoittajat punnitsevat valinnoissaan myös mm. koulutusta ja elämäntapaa. He etsivät valtioita, jotka ovat niin sanottuja ”varmoja valintoja”. Näiden lisäksi liiketoimintamahdollisuudet yrityssektorilla ovat toinen avainasemassa oleva motiivi liikkuvuuden lisäksi. Esimerkiksi Venäjän kansalaisella on huomattavasti vaikeampaa avata pankkitili ja aloittaa yritys Euroopan unionin alueella kuin Venäjän kansalaisella, jolla on myös jonkin Euroopan unionin valtion kansalaisuus. (Surak 2023, 48–49).

Jos CBI- ja RBI-ohjelmat ovat huonosti suunniteltuja, ne saattavat edistää epäsuotuisaa markkinakehitystä ja markkinakuplia erityisesti kiinteistösektorilla. On myös mahdollista, että valtioiden talous tulee riippuvaiseksi epävakaista sijoitusvirroista (Pavlidis 2021, 171). Tästä esimerkkinä on ”kiinteistöriesa” (engl. real estate blight), joka tarkoittaa ilmiötä, jossa tietyt valtiot kärsivät keskeneräisistä hotelleista ja muista rakennuksista, joita ei koskaan ole rakennettu valmiiksi (Surak 2023, 27). Kuten aiemmin mainittiin, suurin osa sijoittajista ja heidän perheistään ei myöskään koskaan varsinaisesti asetu aloilleen kohdemaahan, vaan he matkaavat edes takaisin kotiensä välillä. Täten todennäköisyys niin sanotuille ”aavekaupungeille”, jotka koostuvat tyhjillään olevista

luksusasunnoista, kasvaa. Nämä kohteet ovat paikallisväestön tulotason ulottumattomissa. (Kudryashova 2018, 1286.) Konkreettista tutkimusta ohjelmien vaikutuksesta on kuitenkin vähän. Surak ja Tsuzuki (2021) esittävät EU:n RBI-ohjelmia tutkivassa artikkelissaan, että ohjelmien vaikutus kiinteistömarkkinoihin on itseasiassa mitätön, lukuunottamatta Kreikkaa, joka poikkesi muista tutkimuksen kohteena olleista valtioista.

CBI- ja RBI-ohjelmiin liittyvästä rikollisuudesta ja korruptiosta on julkaistu muutamia raporteja. FATF:n ja OECD:n raportissa esimerkiksi esitetään, että ohjelmat mahdollistavat huonoimmassa tapauksessa systemaattisen rahanpesun, sillä sijoittajat voivat pyrkiä laillistamaan laittomasti hankittuja varoja investointien avulla. Sijoitukseen tarvittavien varojen alkuperän perusteellinen selvittäminen ei välttämättä toteudu ohjelmissa.

Ohjelmat voivat myös mahdollistaa sijoittajille uudenlaisen väylän veronkiertoon, kun verosuunnittelulla hyödynnetään uusia kotipaikkoja tai kansalaisuuksia verotettavien varojen kätkemiseen (FATF OECD 2023). Ohjelmat myös altistavat korruptiolle kohdemaissa erityisesti tapauksissa, joissa päätöksentekoprosessit eivät ole läpinäkyviä ja yksityiset toimijat osallistuvat hakemusten käsittelyyn. Esimerkiksi Kyproksella Al Jazeera -median tutkivat journalistit toteuttivat kokeen, jossa journalisti esitti olevansa rikoksesta tuomitun liikemiehen edustaja, joka olisi kiinnostunut Kyproksen kansalaisuudesta. Hän kertoi avoimesti rikostaustastaan, mutta monet lakimiehet ja korkearvoiset poliitikot ilmoittivat tästä huolimatta, että kansalaisuus voitaisiin kyllä järjestää. (Al Jazeera 12.10.2020.)

2.2 Ohjelmat EU:ssa

Muutamia sijoitusperusteisia maahanmuutto-ohjelmia perustettiin EU:ssa jo 2000-luvun alkupuolella. Kypros toi markkinoille vuonna 2002, jo ennen unioniin liittymistään, ohjelman nimeltä ”Cyprus Naturalisation by Exception Program”. RBI-ohjelmia perustettiin esimerkiksi Kreikkaan (Ordinary Residence for Investors) vuonna 2005 ja Maltalle (High Net Worth Residence) vuonna 2006. (Dzankic 2018, 64.) Ohjelmien suosio kuitenkin lähti toden teolla nousuun vasta eurokriisin jälkeen. Surak ja Tsuzuki (2021) ovat tut-

kineet uusien RBI-ohjelmien syntymistä, ja he esittävätkin, että uusia ohjelmia lanseerataan taloudellisten taantumien jälkimainingeissa, eikä hallitusten poliittinen suuntautuminen vaikuta asiaan. (Surak & Tsuzuki 2021, 3368–3369.)

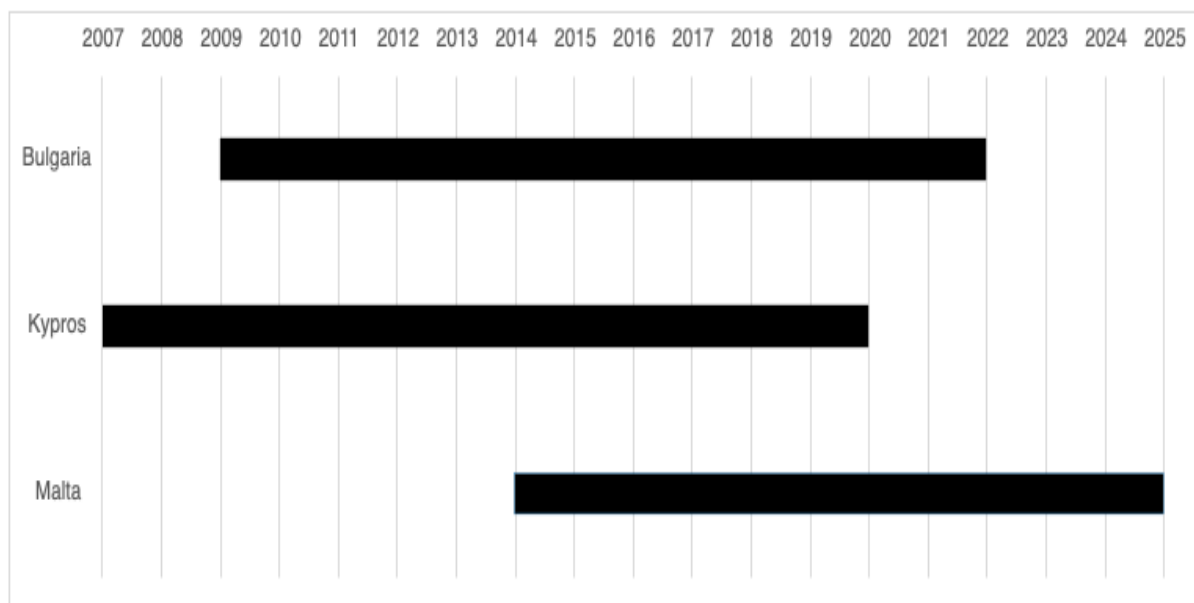
Vuonna 2013 finanssikriisin silmään joutunut Kypros teki huomattavia uudistuksia sijoittajille tarkoitettuun *Cyprus Investment Programme -ohjelmaansa (CIP)*. Maaliskuussa Kypros oli hyväksynyt 10 miljardin euron kansainvälisen pelastuspaketin Troikalta (Euroopan komissio, Euroopan keskuspankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto) välttääkseen täyden taloudellisen romahduksen. Sopimus toteutettiin ns. "bail-in"-järjestelyllä, jossa Bank of Cyprusin yli 100 000 euron takaamattomista talletuksista takavarikoitiin lähes 48 %. Tämä toimi osui suoraan isojen tallettajien säästöihin. (The Guardian 25.3.2013.) Osa talletuksista kuului ulkomaisille sijoittajille, jotka käyttivät Kyproksen pankkeja korkean koron, verrattain alhaisen yhteisöveron ja Euroopan markkinoille pääsyn vuoksi.

Kyproksen sijoittajien kansalaisuusohjelman uudistukset oli kohdennettu niille sijoittajille, jotka olivat menettäneet huomattavasti omaisuutta Kyproksen finanssikriisissä. Kansalaisuutta saattoi hakea, jos oli menettänyt finanssikriisissä vähintään kolme miljoonaa euroa. Ohjelmaan saattoi kuitenkin hakea myös täysin uusi sijoittaja. Aiemmin Kyproksen ohjelman vaatimat taloudelliset kontribuutiot olivat merkittävästi suurempia ja halvimmillaan kansalaisuuden sai sijoittamalla 10 miljoonaa Kyproksen punttaa (noin 17 miljoonaa euroa) teknologia- tai tutkimuskeskuksiin tai tallettamalla kyproslaisiin pankkeihin (Best Citizens 2019). Uudistetussa ohjelmassa kansalaisuuden myöntäminen vaati sijoittajilta vain kahden miljoonan euron sijoitusta kyproslaisiin pankkeihin, kiinteään omaisuuteen tai yrityksiin. Sijoitukset oli pidettävä Kyproksen alueella vähintään kolmen vuoden ajan, mutta jos sijoitus koski kiinteää omaisuutta, oli sijoitus pidettävä saarella ikuisesti. Myös sijoittajan perheenjäsenten oli mahdollista saada kansalaisuus ohjelman kautta. (Kudryashova 2018, 1265)

Myöhemmin samaisena vuonna Maltan hallitus esitti aloitteen Maltan kansalaisuuslain artikla viiden muokkaamisesta ja oman kansalaisuusohjelman nimeltä *Individual Investment Programme (IIP)* perustamisesta (Dzankic 2018, 65). Oleskeluvaatimukset olivat

Maltan ohjelmassa väljemmät ja vaadittavan taloudellisen kontribuution summa alhaisempi kuin Kyproksella – 650 000 euroa. Lisäksi hakijoiden oli mahdollista hakea kansalaisuuksia perheenjäsenilleen lahjoittamalla 25 000 euroa puolisoa sekä jokaista alle 18-vuotiasta lasta kohden sekä 50 000 euroa yli 55-vuotiasta vanhempaa ja 18–25-vuotiasta lasta kohden. Maltan silloinen hallitus ja pääministeri Muscat julistivat että IIP tulee tuottamaan 30 miljoonaa euroa vuosittain maan taloudelliseen kehitykseen. (Carrera 2014, 409.)

Ohjelma velvoitti hakijat oleskelemaan Maltalla sijoituksen summasta riippuen kolmesta kahteentoista kuukauteen. Oleskeluvelvoite ei kuitenkaan kestänyt kovin läheistä tarkastelua, sillä useat hakijat oleskelivat Maltalla huomattavasti vähemmän aikaa ja saivat siitä huolimatta kansalaisstatuksen. Maltalaisen journalistin ja korruptionvastaisen aktivistin Daphne Caruana Galizian tutkivan journalismin artikkeli paljasti, että keskimäärin oleskeluluvan saanut sijoittaja vietti Maltalla vain 16 päivää. (Azzopardi 2023, 8). Caruana Galizia salamurhattiin Maltalla vuonna 2017, kun hän työskenteli Panama Papers -korruptiovyöhydän parissa.



Kaavio 1. CBI-ohjelmat EU:ssa

Maltan ja Kyproksen ohjelmat olivat monessa mielessä hyvin samanlaisia kuin vastaavat ohjelmat Karibian saarilla, kuten Saint Kitts ja Nevisissä, Dominicassa ja Antigua ja Barbudassa. Maltan ja Kyproksen ohjelmat olivat kuitenkin huomattavasti houkuttelevimpia kuin Karibian saarten vastaavat. Sen lisäksi, että sijoittajat pääsivät kiinni EU-kansalaisuuden tarjoamiin etuoikeuksiin, sijoittajat saivat samalla viisumivapaan matkustusoikeuden 151 (Kypros) tai 163 (Malta) maahan. Luvut ovat huomattavasti enemmän kuin ”parhaalla” karibialaisella passilla (St. Kitts ja Nevis), jolla voi matkustaa viisumivapaasti 131 maahan. (Dzankic 2018, 35.)

Maltan sijoittajien kansalaisuusohjelma joutui myrskyn silmään EU:ssa loppuvuodesta 2013 ja alkuvuodesta 2014 (Carrera 2014, 416). Tammikuun täysistunnossa mepit kävivät aiheesta keskustelua, ja parlamentti äänesti päätöslauselmasta asiaa koskien. Valtiosa Euroopan parlamentin jäsenistä tuomitsi Maltan IIP-nimeä kantaneen ohjelman ja vaati ohjelman uudelleenarviointia. Äänestys päätöslauselmasta oli selkeä, 89 % mepeistä äänesti päätöslauselman puolesta eli Maltan CBI-ohjelmaa vastaan (Carrera 2014, 411).

Vaikka Euroopan parlamentti kritisoi kovin äänin sijoitusperusteista kansalaisuutta, passien myöntäminen jatkui parlamentin tästä huolimatta entiseen malliin Kyproksella, Maltalla ja Bulgariassa. Näiden maiden lisäksi yhä useampi EU-valtio lanseerasi kansallisesti oman ohjelman, jossa kaupan oli kansalaisuuden sijaan oleskelulupa (Surak 2023, 36). Jelena Dzankic esittää, että vuoteen 2016 mennessä jokainen EU:n jäsenvaltio oli ottanut käyttöön ainakin yhden lakimekanismin, joka auttoi sijoitusperusteista maahanmuuttoa. Tällaisia mekanismeja ovat esimerkiksi CBI-ohjelma, valtion harkintavalta kansalaisuuden myöntämisessä, ohjelma, joka lupaa ”väylän kansalaisuuteen”, RBI-ohjelma tai oleskeluluvan saamisen helpottaminen muilla tavoin. (Dzankic 2018, 65.) Valtioiden välillä on kuitenkin huomattavia eroja keinojen välillä. Esimerkiksi Suomessa on mahdollista saada oleskelulupa, jos työskentelee Suomessa omassa perustamassaan yrityksessä, mutta varsinaista ohjelmaa Suomessa, kuten monessa muusakaan EU-maassa ei ole ollut käytössä (Migri n.d.; Fernandes et al. 2021).

RBI-ohjelmia toteutettiin vuoteen 2018 mennessä viidessätoista EU-maassa: Alankomaissa, Bulgariassa, Espanjassa, Irlannissa, Isossa-Britanniassa, Italiassa, Kreikassa, Kyproksella, Latviassa, Luxemburgissa, Maltalla, Portugalissa, Tšekissä ja Virossa. Unkari lopetti oman ohjelmansa vuonna 2016, mutta toi sen myöhemmin takaisin. (Surak 2023, 36). Vaikka hyvin monet EU:n jäsenvaltiot ovat harjoittaneet omia RBI-ohjelmiaan, kysyntä on keskittynyt tiettyjen valtioiden ohjelmiin. Kreikan, Portugalin ja Latvian ohjelmat vastasivat vuonna 2021 julkaistussa tutkimuksessa yli puolista ohjelmien kautta myönnettyistä oleskeluluvista (Surak & Tsuzuki 2021, 3373).

RBI-ohjelmat yleistyivät siis vauhdilla ja neljän vuoden jälkeen parlamentti palasikin keskustelemaan sijoitusperusteisesta maahanmuutosta, tällä kertaa RBI-ohjelmista. Toukokuussa 2018 Euroopan parlamentti keskusteli EU:n arvoista sekä rikollisuuden ja korruption leviämisestä ”kultaisten viisumien” kautta (Euroopan parlamentti 30.5.2018). Varsinaista päätöslauselmaa aiheesta ei luotu, mutta parlamentin keskustelu toi asian jälleen pinnalle osoittaen huolen sijoitusperusteisesta maahanmuutosta olevan yhä ajankohtainen. Seuraavana vuonna myös Euroopan komissio tilasi raportin CBI- ja RBI-ohjelmista (Report on Investor Citizenship and Residence Schemes in the EU 2019).

Elokuussa 2020 Kyproksella kuohui, kun Al Jazeera julkaisi tutkivan journalismiartikkelin *The Cyprus Papers*, joka perustui vuodettuihin dokumentteihin. Artikkelin paljasti 2500 sijoitusohjelman kautta kansalaisuuden saaneen henkilön nimet. Joukossa oli henkilöitä, jotka oli esimerkiksi tuomittu rikoksesta lähtömaassaan tai he olivat olleet Interpolin etsittyjen listalla aiempina vuosina (Al Jazeera Investigative Unit 2020). Vaikka Kyproksen vaati paperilla sijoittajilta nuhteettomuutta sekä puhdasta rikosrekisteriä, jäi loppujen lopuksi näiden asioiden todistaminen hakijoiden itsensä vastuulle. Täten yhteydet korruptioon ja rikollisuuteen eivät useissa tapauksissa tulleet kyproslaisien viranomaisten tietoon. (Cyprus Mail 17.8.2025.)

Pian Kyproksen skandaalin jälkeen 16. syyskuuta 2020 Euroopan komission presidentti Ursula von der Leyen julkisti State of the Union-puheessaan, joka käsitteli oikeusvaltioperiaatteen vahvistamista, että ”eurooppalaiset arvot eivät ole kaupan”. Hän nimesi

yhdeksi tavoitteeksi sijoitusperusteisten maahanmuutto-ohjelmien lakkauttamisen EU:ssa. (Von Der Leyen 16.9.2020.) Tämä oli ensimmäinen kerta, kun myös komissio otti näkyvästi kantaa sijoitusperusteisten maahanmuutto-ohjelmien tapauksessa. Kuu- kautta myöhemmin komissio aloitti rikkomusmenettelyt Kyprosta ja Maltaa vastaan (d'Oliveira, 2022, 329). Kyproksen ohjelmaa ympäröivät kohut saattoivat sen kansalli- sesti hyvin epäsuotuisaan valoon, ja EU:n myös paine ohjelman lopettamiseksi oli voi- makasta. Lokakuussa 2020 Kyproksen hallitus ilmoittikin lakkauttavansa ohjelman.

Sijoitusperusteisessa maahanmuutossa tunnistetut ongelmat tulivat entistä ajankohtai- simmiksi helmikuussa 2022, kun Venäjä aloitti hyökkäyssotansa Ukrainassa. Ukrainan sodan alkamista voidaan pitää varmasti monella tapaa poliittisena käännekohtana, ja sitä se oli myös sijoitusperusteisen maahanmuuton kohdalla. Venäjän kansalaiset eivät olleet kansainvälisesti suurin ryhmä kansalaisuus- ja oleskelulupamarkkinoilla, mutta Euroopan unionin valtioiden kohdalla tilanne oli toinen. EU:n jäsenvaltioiden tarjoamat ohjelmat olivat olleet erityisen suosittuja venäläisten oligarkkien keskuudessa. (Surak 2023, 44.) Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun tuottamassa datassa vuosilta 2011– 2019 arvioidaan, että noin puolet hyväksytyistä CBI-ohjelmien hakemuksista kuului Ve- näjän kansalaisille sekä Kyproksella että Maltalla. (Fernandes, Navarra, De Groot, and Muñoz 2021, 16) Kyproksella on yhä kasvava suuri venäläinen yhteisö, johon kuuluu myös ohjelman kautta kansalaisuuden saaneita henkilöitä (Rakopoulos 2022). RBI- ohjelmista erityisesti Latvian ohjelma oli hyvin suosittu venäläisten keskuudessa kielel- listen, historiallisten sekä maantieteellisten yhteyksien vuoksi (Surak 2023, 46). Sodan alkamisen jälkeen oletuksena oli myös, että Ukrainan kansalaisten hakemat kultaiset viisumit ja passit tulevat yleistymään runsaasti (Bokcova 2023). Vielä ei ole olemassa dataa siitä, onko tämä oletus toteutunut.

Maaliskuussa 2022 Euroopan parlamentti käsitteli jälleen sijoitusperusteiseen maahan- muuttoon liittyviä kysymyksiä (Euroopan parlamentti 7.3.2022). Päätöslauselmassaan parlamentti toivoi komission esittävän totaaliikieltoa CBI-ohjelmille ja RBI-ohjelmien kohdalla tarkempaa sääntelyä Venäjän kansalaisille pakotteet huomioiden. Parlamentti myös esitti, että jokaisen jäsenvaltion, joka on myöntänyt kansalaisuuksia Venäjän tai

Valko-Venäjän kansalaisille CBI-ohjelmien kautta, on tarkasteltava uudelleen myönnettyjä kansalaisuuksia, ja pohdittava, tulisiko päätökset kansalaisuuden myöntämisestä peruuttaa takautuvasti. (Euroopan parlamentti 9.3.2022.) Bulgarian sijoittajien kansalaisuusohjelma ei kestänyt EU:n painetta ja Bulgaria ilmoittikin lopettavansa ohjelman kokonaan kuukausi sodan alkamisen jälkeen (Bockova 2023).

Euroopan komissio julkaisi suosituksensa 28.3.2022, jossa se nosti hyökkäyssodan vaikutukset CBI- ja RBI-ohjelmiin tapetille. Myös komissio suositteli kaikkia jäsenvaltioita lopettamaan kansalaisuuksien ja oleskelulupien myöntämisen Venäjän ja Valko-Venäjän kansalaisille sekä tarkastelemaan uudelleen aiemmin myönnettyjä oikeuksia. Kaikki kolme EU-maata, joilla oli ollut käytössään CBI-ohjelma, Kypros, Bulgaria ja Malta ilmoittivat tarkastelevansa uudelleen aikaisempia myönnettyjä kansalaisuuksia (Bockova 2023). Lisäksi komissio esitti suosituksessaan, että CBI-ohjelmat eivät ole yhteensopivia unionin vilpittömän yhteistyön periaatteen kanssa ja kehottikin, että jokainen CBI-ohjelmaa operoiva jäsenvaltio lopettaa ohjelman välittömästi. (d'Oliveira, 2022, 332.)

Maltasta tuli siis nopeasti sodan alkamisen jälkeen ainoa Euroopan unionin valtio, jolla oli aktiivinen CBI-ohjelma. Malta kuitenkin ilmoitti keskeyttävänsä venäläis- ja valko-venäläissijoittajien hakemusten läpikäynnin, eikä maa vastaanottaisi enää heiltä uusia hakemuksia. Tarkoitus oli tukkia venäläisoligarkkien käyttämä porsaanreikä kohonneen turvallisuusuhkan takia. (ibid.) Vaikka Malta otti käyttöön sääntelyn Venäjän ja Valko-Venäjän kansalaisia kohtaan, ei komissio kuitenkaan ollut tyytyväinen sen toimintaan, ja seuraavassa kuussa komissio lähetti perustellun lausunnon Maltalle. Maltan vastaus lausuntoon ei tyydyttänyt komissiota, ja tapaus eteni Euroopan unionin tuomioistuimeen (Euroopan komissio 29.9.2022). Huhtikuussa 2025 Euroopan unionin tuomioistuin totesi Maltan sijoittajien kansalaisuusohjelman rikkoneen Euroopan unionin perussopimuksia. Oikeus näki Maltan ohjelman olevan ristiriidassa EU:n vilpittömän yhteistyön (engl. sincere cooperation) periaatteen kanssa (Euroopan unionin tuomioistuin 29.4.2025).

Sijoitusperusteisten maahanmuutto-ohjelmien toiminta EU:ssa ei ole ollut läpinäkyvää, eikä unionin tasolla ole olemassa kattavaa tilastoa tai listaa ohjelmista hyötyneistä henkilöistä. Jäsenmaista ainoastaan Itävalta ja Malta ovat julkaisseet sijoittajien nimiä, muut jäsenvaltiot eivät ole tehneet vastaavia julkistuksia. Läpinäkyvyyden puute ulottuu myös ohjelmien tuottamiin rahamääriin, joista ei ole saatavilla kattavia virallisia tilastoja. (Pavlidis 2021, 172.)

Kyproksen ohjelma tuotti toiminnassa oloaikanaan Kyproksen taloudelle arviolta seitsemän miljardia euroa, ja kaikkiaan 7 329 henkilöä sai Kyproksen kansalaisuuden ohjelman kautta. Näistä 3 522 oli sijoittajia ja loput perheenjäseniä. (The Guardian 13.10.2020; Cyprus Mail 4.12.2025.) Vaikka ohjelma lakkautettiin vuonna 2020, säilyi hallituksella teknisesti vielä vuosia mahdollisuus myöntää kansalaisuuksia poikkeusperustein. Joulukuussa 2025 Kyproksen parlamentti sulki tämänkin porsaanreiän säätämällä lain, joka poistaa hallitukselta oikeuden myöntää kansalaisuuksia sijoitusten perusteella. (Cyprus Mail 4.12.2025.) Sittemmin Kypros on kumonnut 360 kansalaisuutta, jotka on saatu ohjelman kautta. Suurin osa näistä on kuulunut Venäjän kansalaisille (Philenews 12.9.2025; Politico).

EU on pyrkinyt ulottamaan valtaansa myös kolmansien maiden sijoittajien kansalaisuusohjelmiin. Esimerkiksi viisumivapaa matkustus Schengen-alueelle on kielletty Vanuatun kansalaisilta, joiden passi on myönnetty toukokuun 2017 jälkeen (d'Oliveira, 2022, 330). Joulukuussa 2025 aihe nousi jälleen pinnalle, kun komissio julkaisi vuosittaisen raportin viisumisuspensiomekanismista, jossa Karibian saarivaltiot nousivat esiin CBI- ja RBI-ohjelmiensa vuoksi (Euroopan komissio, sisäasioiden pääosasto 19.12.2025).

3 Kansalaisuuden kommodifikaatio

Tässä luvussa esittelen kansalaisuuden kommodifikaation teoreettiset lähtökohdat. Alaluvussa 4.1 käytän merkittävimpänä pohjana Shacharin ja Hirschlin artikkelia *On Citizenship, States, and Markets* (2014). Lisäksi esittelen luvussa useita artikkeleita, jotka ovat käsitelleet kansalaisuuden tematiikkaa esimerkiksi poliittisen taloustieteen näkökulmasta.

3.1 Teoreettisena käsitteenä

Valtiot ovat aina myöntäneet kansalaisuuksia erityisten henkilökohtaisten saavutusten perusteella, eikä tämän kaltaista suosivaa kohtelua ole välttämättä aina mielletty ongelmalliseksi. Kansalaisuuden myöntäminen perustuen vain ja ainoastaan valtioon sijoitettuun taloudelliseen pääomaan on kuitenkin luonteeltaan erilainen tapahtuma, joka vastaa ennemminkin kaupankäyntiä. (Tanascona 2016, 169.) Shachar ja Hirschl esittävät artikkelissaan *On Citizenship, States, and Markets* (2014), että markkinoiden laajentumisprosessit ovat nyt saavuttaneet sen, mitä monet pitävät kaikkein pyhimpänä ei-kaupallisena hyvänä: jäsenyyden poliittisessa yhteisössä. (Shachar & Hirschl 2014, 234.) Kansalaisuuksien myöntäminen sijoituksen perusteella onkin aiheuttanut kiistanalaisen tilanteen, jossa kansalaisuus muuttuu ikään kuin myyntituotteeksi, ja tämä kaikki tapahtuu julkisen ja yhteisesti sovitun lainsäädännön puitteissa.

Ilmiöön liittyy olennaisesti kommodifikaation käsite. Kommodifikaation sijaan joissakin akateemisissa teksteissä käytetään samanlaisesta kehityksestä termiä kaupallistuminen (engl. commercialization). Nämä termit eivät kuitenkaan ole synonyymeja keskenään, sillä kommodifikaatio tarkoittaa nimenomaan aiemmin ilmaisten, annettujen ja luovuttamattomien tai erottamattomien (engl. inalienable) asioiden kaupallistumista. Margaret Radin (1996) kutsuu ”universaaliksi kommodifikaatioksi” kaikkien yksilöille ja yhteisölle arvokkaiden asioiden muuntamista yhteen mittayksikköön eli rahalliseen arvoon. Kiistanalaisia kommodifikaation kohteita ovat esimerkiksi seksi, kehonosat ja elimet. Näiden asioiden kommodifikaatioon liittyy paljon jännitteitä, jotka liittyvät myös

yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen epätasa-arvoon. (Radin 1996.) Oman tulkintani mukaan Radin viittaa siihen, että kysyntää ja tarjontaa näille kommodifikaation kohteille ei olisi ilman yhteiskunnallista ja taloudellista epätasa-arvoa. Radinin näkökulma kiistanalaisiin kommodifikaatioihin toimii hyvin myös kansalaisuuden kontekstissa. Jos kaikilla olisi yhtäläiset lähtökohdat, kysymys kansalaisuuden myymisestä näyttäytyisi hyvin eri valossa, sillä samanlaista kysyntää tuskin edes syntyisi.

Tutuimmat käsitykset poliittisesta jäsenyydestä tarkastelevat kansalaisuutta oikeuksien kokonaisuutena, oikeudellisena asemana tai identiteetin ja kuuluvuuden lähteenä. Kansalaisuuden kommodifikaatiossa sen perusluonnetta katsotaan eri linssin läpi – sitä ei nähdä yksilön kautta, vaan ennemminkin valtiota hyödyttävänä tuotteena, jolla on positiivisia taloudellisia vaikutuksia. (Shachar 2009, 54.) Hyödyntäen Radinin kommodifikaation määritelmää Ayelet Shachar määrittelee kansalaisuuden kommodifikaation prosessiksi, jossa kansalaisuudesta tulee hyödyke, joka yksinkertaisesti kaupataan pätevien hakijoiden joukosta korkeimman tarjouksen tehneelle (Shachar 2009, 54). Sijoitusperusteinen maahanmuutto onkin pohjimmiltaan kysymys siitä, voiko kansalaisuus tai oleskelulupa olla myytävä hyödyke.

Ana Tanasoca vertailee artikkelissaan *Citizenship for sale?: Neomedieval not just neoliberal* (2016) nykyaikaisia CBI-ohjelmia sekä historiallista aatelistarvojen myymistä keskenään. Hän esittää näkemyksen, joka liittyy oleellisesti kiistanalaisiin kommodifikaatioihin; jonkin asian myyminen muuttaa välttämättä myös siihen liitettävää arvoa. Hän käyttää esimerkkinä niin myytyjä aatelistarvoja, joiden nähtiin tuhoavan aatelistuuteen liitettyä arvokkuutta, kuin seksuaalisten palvelujen myymistä, jonka näemme erilaisessa arvossa kuin ”autenttisen seksin” (Tanasoca 2016). Myös Shachar ja Hirschl esittävät, että myyntiin laitettu hyödyke on vaarassa ”korruptoitua”. Korruptoitumisella he tarkoittavat, että kansalaisuuden myöntäminen sijoittajille tietyllä rahasummalla muuttaa samalla myös kansalaisuuden todellisen sisällön. Shacharin ja Hirschlin mukaan tämä johtuu siitä, että poliittisia jäsenyyksiä pidetään arvokkaina muun muassa juuri sen takia, että niitä ei voi ostaa. Jos niistä tehdään kauppatavaraa, vaikuttaa se laajemmin myös muihin kuin vaihtokaupan osallisiin – se muuttaa koko yhteiskunnallisen näkemyksen näiden jäsenyyksien arvosta. (Shachar & Hirschl 2014, 248.)

Tanasoca esittää, että ideaali demokraattinen kansalaisuus perustuu tasa-arvon ja vastavuoroisuuden kaltaisiin arvoihin ja periaatteisiin. Silti käytännössä harjoittamamme demokraattinen kansalaisuus on kaukana ideaalista monella tapaa. Tämä tulkinta tarkoittaisi siis sitä, ettei kansalaisuuden todellinen sisältö tosiasiassa vastaa sen ideaalis sisältöä. Tanasoca kuitenkin argumentoi, että tämä epäonnistuminen ei oikeuta siirtymistä kokonaan toiseen suuntaan. (Tanasoca 2016, 192.) Shachar ja Hirschl taas korostavat, että kansalaisuuden myymisen välineellinen logiikka saattaa peruuttamattomasti muuttaa myös poliittisen jäsenyyden ideaalia. Ennen tasa-arvoon ja osallistumiseen pohjautuva poliittinen jäsenyys saattaa muuttua laskelmoiduksi ja strategiseksi. (Shachar & Hirschl 2014, 232.)

Luca Mavelli (2018) argumentoi artikkelissaan *Citizenship for Sale and the Neoliberal Political Economy of Belonging*, että sijoittajien kansalaisuusohjelmat ylittävät pelkän kommodifikaation prosessin ja ovat osa suurempaa neoliberaalia rationaalisuutta, jossa valtio uudelleenkirjoittaa ”kuulumisen” merkityksen. Hän haastaa näkemyksen siitä, että ilmiö olisi seurausta valtion vallan vähenemisestä ja markkinoiden hallitsevuudesta. Sen sijaan hän esittää, että kommodifikaatio ei ole markkinoiden ajamaa vaan ennemminkin valtion ja sitä ohjaavan neoliberaalin talousjärjestelmän tuotetta, joka tuo markkinat kaikille ihmisen toiminnan osa-alueille. Tämä neoliberaali poliittinen talousjärjestelmä saa valtiot sisällyttämään tai poissulkemaan maahanmuuttajia perustuen siihen, kuinka paljon heillä on inhimillistä, taloudellista tai henkistä pääomaa. Mavelli siis esittää, että kasvavat mahdollisuudet rikkaille ja taitaville maahanmuuttajille ja kovemmat rajat pakolaisille ja paperittomille liittyvät samaan neoliberaaliin hallinnon rationaalisuuteen.

Myös Shachar ja Hirschl tuovat esille valikoivan avoimuuden käsitteen ja maahanmuuttopolitiikan yhdenaikaisen laajentumisen sekä supistumisen. He käsittelevät artikkelissaan valtion ja markkinavoimien yhteenkietoutumista ja erityisesti tämän tapahtumista maahanmuuton valintakriteerejä muokattaessa. He esittävät, että kansalaisuuden myymisen trendi aiheuttaa suuria oikeudellisia ja eettisiä pulmia, jotka kertovat markkinalogiikan ja kansallisten intressien fuusiosta 2000-luvun ensimmäisillä vuosikymmenillä.

(Shachar & Hirschl 2014, 232.) He esittävät, että sijoitusperusteiset maahanmuutto-ohjelmat ovat malliesimerkkejä prosesseista, jotka laittavat valtion ja markkinoiden väliset rajat koetukselle ja hämärtävät niitä. (Shachar & Hirschl 2014, 246).

Supistumispuolella näemme valtioiden hallinnoivan jäsenyyden rajoja liikuttamalla rajoja, ottamalla uudelleen käyttöön kulttuurisia ja kielellisiä edellytyksiä kansalaisuuden myöntämiselle [...] ottamalla käyttöön uusia esteitä, jotka vaikeuttavat entisestään turvapaikkaa hakevien pääsyä maahan [...] Laajentumispuolella maat haluavat houkutella uutta toivottua maahanmuuttajatyyppejä – korkeasti koulutettuja, innovatiivisia yrittäjiä, luovaa luokkaa ja joissain paikoissa myös ultrarikkaita² (Shachar & Hirschl 2014, 235).

Mavellin nimeämässä neoliberalissa poliittisen kuulumisen talousjärjestelmässä inklusio ja eksklusio määrittyvät yhä enemmän ryhmän tai yksilöiden kykyjen kautta. Tällaisia ovat esimerkiksi kyvyt vaikuttaa maan taloudelliseen elinkelpoisuuteen, kilpailukykyyn ja kansainväliseen maineeseen. (Mavelli 2018, 490.) Shachar ja Hirschl nostavat myös pinnalle ”kuulumisen” ja järjestelmän inklusiot ja eksklusiot. He esittävät, että kyseessä on kaikkein tärkein ja sensitiivisin päätös, jonka poliittinen yhteisö kohtaa; miten määritellä kuka kuuluu tai kenen pitäisi kuulua yhteisöön? (Shachar & Hirschl 2014, 245). Vesco Paskalev (2018) vie ajatuksen vielä pidemmälle ja argumentoi, että kansalaisuuden myyminen ei itseasiassa riko oikeudenmukaisuuden ja demokratian periaatteita yhtä pahasti kuin tilanteen aiheuttaneet juurisyyt eli eksklusiot ja inklusiot, jotka ovat edesauttaneet kansainvälisten kansalaisuusmarkkinoiden syntyä (Paskalev 2018, 47). Kansalaisuuden myyminen on siis Paskaleville ennemminkin oire eikä itse tauti, joka taas on kansainvälinen liikkuvuusjärjestelmä, jossa ihmiset ovat valmiita maksamaan suuria rahasummia matkustusasiakirjasta. Tämä näkemys on mielenkiintoinen, sillä rikkaat nähdään harvemmin järjestelmän uhrina.

² engl. On the contraction side, we find states reinventing their ability to control their membership boundaries by shifting borders, (re)introducing cultural and linguistic prerequisites to naturalization, authorizing often precarious temporary migration programs, erecting extraterritorial barriers to prevent the entry of unsolicited and “unwanted” migrants, and implementing new obstacles that make it increasingly harder for those seeking refuge and asylum to even reach the shores of what were once the promised lands of migration. On the expansion side, countries keen on recruiting the new breed of desired migrants—the highly skilled, the entrepreneurial innovators, the creative class, and in some places, the ultra rich. Oma käännös.

Shachar (2009) tarkastelee kansalaisuutta ennen kaikkea perittynä etuoikeutena, mitä kuvastaa hänen kehittämänsä termi "birthright lottery", josta käytän tässä tutkielmassa omaa suomennostani "syntymälotto". Shachar viittaa termillä lotto siihen, että on täysin sattumaa, minkä kansalaisuuden kukin syntyessään saa joko vanhempiensa tai synnyinpaikkansa kautta. Hän esittää, että tämänkaltaisen etuoikeuden periytyvyys on jo itsessään ongelmallista, mutta kansalaisuuden muuttuminen valtioiden valjastamaksi myyntituotteeksi ei suinkaan ole ratkaisu ongelmaan, vaan se syventää globaalia eriarvoisuutta entisestään. Myös Tanasoca tarkastelee kansalaisuutta eriarvoisuuden näkökulmasta. Hän kehystää kansalaisuuden ennen kaikkea ihmisoikeutena, johon kaikki ihmiset ovat oikeutettuja. Koska valtioilla on rajattu määrä "lisäkansalaisuuksia", joita he haluavat myöntää, ovat houkutteleviksi katsottujen rikkaiden sijoittajien kansalaisuudet pois heikoimmissa asemissa olevilta, kuten pakolaisilta. Tällä arvomuutoksella voi siis olla vakavia seurauksia ihmisoikeuksien toteutumiselle. (Tanasoca 2016, 188.) Aiemmassa kirjallisuudessa Shacharin "syntymälottoa" täydentämään on hyödynnetty muun muassa Milanovicin (2015) taloudellisen liikkuvuuden teoriaa, joka keskittyy globaaleihin valtahierarkioihin. Milanovic argumentoi, että yksilön taloudellista asemaa selittävät pitkälti synnyin-/asuinmaa sekä kyseisen maan tulonjako, tekijät, joihin yksilöllä itsellään ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa. Milanovic suoritti artikkelissaan regressioanalyysin, jossa selittävinä muuttujina käytettiin maan väkilukuun suhteutettua BKT:tä sekä Gini-kerrointa. Aineisto kattoi 118 maan kotitalouskyselyt vuodelta 2008. Tulosten mukaan pelkästään näillä kahdella muuttujalla pystyttiin selittämään noin kaksi kolmasosaa yksilöiden välisestä tulovaihtelusta maailmanlaajuisesti (Milanovic 2015, 455)

Tätä havainnollistamaan Milanovic esittää lipputanko-metaforan: synnyinmaa määrittää, mille kohdalle tankoa yksilö sijoittuu, ja oman ponnistelun vaikutus rajoittuu liikkuvuuteen ainoastaan kyseisen maan tulojakauman ylä- ja alarajan välillä (Milanovic 2015, 458). Yksilön mahdollisuudet vaikuttaa omalla toiminnallaan asemaansa määräytyvät synnyin-/asuinmaan mukaan. Shacharin ja Milanovicin teoriat ovatkin oivallisia selittämään sijoitusperusteisen maahanmuuton kysyntää ja ohjelmien houkuttelevuutta EU:n ulkopuolisten sijoittajien keskuudessa. Ohjelmat tarjoavat lipputangossa oman maansa korkeimpaan kohtaan yltäneille mahdollisuuden siirtyä tangossa vielä korkeammalle uuden asuinmaan ja/tai kansalaisuuden ansiosta.

Mitä oikeastaan on kaupan, kun kansalaisuutta myydään? Yksi vaihtoehto on tarkastella kansalaisuutta niin sanottuna oikeuksien nippuna (Shachar 2009, 54). Kansalaisuuteen kuuluu useita sellaisia oikeuksia, joita lähtökohtaisesti emme pidä sopivana laittaa myyntiin. Tällaisia oikeuksia ja kiellettyjä kaupankäynnin muotoja ovat esimerkiksi rahan tarjoaminen äänestys-oikeutta vastaan, rahan tarjoaminen ääniä vastaan vaaleissa sekä asevelvollisuus. Tanasoca argumentoi, että jos kansalaisuuteen sisältyviä oikeuksia ja velvollisuuksia ei voi ostaa tai myydä, olisi loogista, että myöskään kansalaisuutta ei voisi myydä. Hän esittää myös, että koska kansalaisuuden oikeuksiin sisältyy oleellisesti juuri äänioikeus, kansalaisuuden myymisen voi nähdä myös ”kansakunnan myymisenä”. (Tanasoca 2016, 190.)

Vesco Paskalev taas argumentoi Bauböckin (2018) kansalaisuutta käsittelevässä debattiteoksessa, että sijoittajat eivät tosiasialla osta jäsenyyttä poliittisessa yhteisössä, sillä he näkevät kansalaisuuden yksinkertaisesti passina eli liikkumisvapautena (Paskalev 2018, 47). Kuten aiemmassa tutkimuksessa on todettu, liikkuminen on suurimpia motiiveja kansalaisuuden hankkimiselle ohjelmien kautta. Tämä nakertaa aiemman kritiikin pohjaa; jos kukaan ei halua ostaa kansalaisuutta sen yhteisön jäsenyyteen liittyvien ominaisuuksien vuoksi, vaan ostajat tavoittelevat ennemminkin matkustusasiakirjaa, onko tuotteessa silloin edes kyse yhteisön jäsenyydestä?

Jotkut filosofit sekä ekonomistit ovat argumentoineet kansalaisuuden myymisen puolesta. Pääargumentit nostavat esiin positiivisia seurauksia, joita kansalaisuuden myymisestä on muille valtion asukkaille. Valtiot pyytävät rahaa kansalaisuudesta yksilöiltä, minkä ansiosta jäsenyyteen liittyvä yhteinen taakka on pienempi muille yhteisön jäsenille. Tämä ajatus on esiintynyt erityisesti Yhdysvalloissa useita kertoja, ja myös konkreettisia ehdotuksia markkinanäkökulman soveltamisesta kansalaisuuteen on syntynyt. Jotkut saattavat myös väittää, että raha on itse asiassa melko hyvä indikaattori kansalaisuuden edellytykseksi, ja onhan myös tavanomaisessa kansalaisuuden myöntämisprosessissa taloudellisia vaatimuksia. Merkittävä omaisuus takaa, että yksilö pystyy kantaamaan oman panoksensa muidenkin kansalaisten hyvinvoinnin eteen. (Tanasoca 2016, 183.) Usein nousee esille myös ajatus siitä, ettei kansalaisuuden myyminen ole millään

tavalla taloudellisesti tai eettisesti huonompaa kuin tämänhetkinen maahanmuuttolainsäädäntö (Tanasoca 2016, 173).

Vaikka on totta, ettei taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevilla ole samanlaista mahdollisuutta saada kansalaisuutta sijoituksen kautta, ei heillä myöskään ole muita mahdollisuuksia saada sitä. Useimmissa standardiprosesseissa kansalaisuuden hakeamiseen vaaditaan tiettyä tulotasoa sekä kouluttautuneisuutta ja kielen hallintaa. Tanasoca kuitenkin huomauttaa, että kansalaisuuden myyminen avaa rikkaille vielä lisäväylän kansalaisuuden saamiseen, josta puuttuvat vaatimukset kuten asuinpaikka, kieli ja aiemmasta kansalaisuudesta luopuminen. Nuo vaatimukset ovat välttämättömiä tavanomaisessa kansalaisuusprosessissa, joka on ainoa avoin väylä kaikille tulotasosta riippumatta. (Tanasoca 2016, 182.)

Kansalaisuuden myyminen ei vaaranna kenenkään henkilön ruumiillista koskemattomuutta, se ei ole sosiaalisia normeja rikkova tabu, eikä se kuluta yhteistä omaisuutta. Onko siis muita kuin nationalistisia syitä, jotka estäisivät meitä myymästä kansalaisuutta, kysyy Tanasoca (2016) artikkelissaan. Myös Shachar ja Hirschl pohtivat, mikä tarkalleen ottaen on vikana kansalaisuuden saamisessa sijoituksen kautta: Onko se jonon ohittaminen? Hintalapun kiinnittäminen kansalaisuuteen? Poliittisen jäsenyyden perustavanlaatuisen olemuksen rapautuminen? Vai kenties kaikki edellä mainittu? (Shachar & Hirschl 2014, 247.) Kansalaisuuden myymiseen liittyykin useita normatiivisesti latautuneita jännitteitä, joita he esittelevät artikkelissan. He luokittelevat ne kolmeen kategoriaan: 1) argumentit, jotka pohjautuvat reiluuteen (kolme alakategoriaa: reiluus muita maahanmuuttajia kohtaan, reiluus kohdemaan väestölle, reiluus lähtömaan väestölle); 2) inhimillisen pääoman ja pääoman välinen yhtälö ja 3) huoli siitä, että hallituksen hallinnoima kaupallinen muoto kansalaisuudesta voi heikentää poliittiseen yhteisöön kuulumista. (Shachar & Hirschl 2014. 233.)

Hyödynnän useita tässä luvussa esittelemäni kirjallisuuden teemoja ja käsitteitä analyysissäni. Yhdistän aineistooni esimerkiksi ajatuksen syntymälotosta ja maahanmuuttopoliittisista inkluusioista ja ekskluusioista sekä keskustelun kansalaisuuden arvon vähenemisestä sen kommodifikaation myötä. Sivuan löyhästi myös Shacharin ja Hirschlin

esittämiä normatiivisten jännitteiden kategorioita aineiston argumentteja esitellessäni. Analyysissä näkyy myös kirjallisuudessa käyty keskustelu siitä, mitä CBI-ohjelmissa todella myydään; onko kyse matkustusasiakirjasta, poliittisesta jäsenyydestä vai jostain muusta?

4 Metodi ja aineisto

Tässä luvussa esittelen tutkimuksen metodin eli Stephen Toulminin (1958) argumenttikaavaan löyhästi pohjautuvan argumentaatioanalyysin sekä työn aineiston eli Euroopan parlamentin täysistuntokeskustelujen pöytäkirjat. Lisäksi erittelen luvussa aineiston analyysin toteutustapaa.

4.1 Argumentaatioanalyysi ja Toulminin argumenttien kaava

Tutkielman analyysimenetelmänä toimii argumentaatioanalyysi, jonka keskeisenä työkaluna hyödynnän Toulminin (1958) argumenttikaavaa. Analyysin ensimmäisessä vaiheessa aineistosta on tunnistettu toistuvat argumentit sekä niiden temaattiset kategoriat ja kunkin kategorian frekvenssit. Tämän jälkeen aineistosta tunnistetut argumentit puretaan osiin ja niitä tarkastellaan syvemmin Toulminin kaavan avulla. Täten voidaan tutkia argumenttien rakennetta, sisäisten osien välistä suhdetta, logiikkaa, validiutta sekä niiden taustaoletuksia. Tämän lisäksi argumentaatioanalyysissä kiinnitetään huomiota argumenttien retoriikkaan, kuten sanavalintoihin ja metaforiin, jotka osaltaan rakentavat argumentin vakuuttavuutta. Esittelen analyysissani myös argumenttien kokonaiskuva, yksittäisiä havaintoja sekä kunkin argumenttityypin yleisyyttä.

Argumentaatioanalyysin tavoitteena on paljastaa poliittisen diskurssin mekanismit ja sisäinen logiikka keskittymällä siihen, miten päättelyrakenteet muodostuvat ja miten ne puetaan sanoiksi. Argumentaatioanalyysin avulla voi tunnistaa, miten taustalla vaikuttavat argumenttorakenteet yhdistyvät kielelliseen ilmaisuun tarkoituksenaan vaikuttaa yleisöön, ohjata kollektiivisia päätöksiä, vastustaa kilpailevia kantoja tai vahvistaa jo olemassa olevia näkemyksiä. (Amossy 2017, 263.)

Tutkielmassa käyttämäni malli argumenttien rakenteen tarkasteluun perustuu Toulminin *Argumentit – luonne ja käyttö* (1958) -kirjan kolmanteen lukuun Argumenttien kaava. Toulmin katsoo argumenttien olevan kahdessa tasossa, jotka hän nimeää makro- ja mikroargumenteiksi (Toulmin 2015/1958, 127). Tässä tutkielmassa keskitytään mikroargumenttien tasoon, mikä käytännössä tarkoittaa keskittymistä yksittäisiin lauseisiin tai

lyhyisiin lausekokonaisuuksiin, eikä esimerkiksi argumenttien muodostumisen tarkasteluun kokonaisten puheenvuorojen tai puheiden tasolla.

Tutkielmassa hyödynnetään Toulminin kolmea ensimmäistä ja tärkeintä argumentin rakennusosaa eli väitettä (engl. claim), oikeutusta (engl. warrant) ja lähtötietoja (engl. grounds). Väite on argumentin ydin eli asia, jota puhuja pyrkii yleisölle perustelemaan. Toulmin kuvaa väitettä myös ikään kuin argumentin johtopäätöksenä. Kaavassa lähtötiedot ovat tosiasioita tai havaintoja, joihin väite nojaa, ja oikeutus taas jokin periaate tai sääntö, joka yhdistää lähtötiedot väitteeseen. Toulmin selittää kirjassaan näiden kolmen osan keskinäisiä suhteita lähtien liikkeelle väitteestä ja lähtötiedoista.

Kun väite tulee haastetuksi, väitteen tekijän on osoitettava sen olevan oikeutettavissa. Täten hänen on vedottava väitettä pohjaaviin tosiasioihin eli lähtötietoihin. Toki on mahdollista, että vastapuolta ei saada olemaan samaa mieltä edes tosiasioiden paikkansapitävyydestä, ja siinä tapauksessa tämä este argumentille on käsiteltävä ensin. (Toulmin 2015/1958, 129–130.) Jos vastapuoli kuitenkin saadaan vakuutettua lähtötietojen paikkansapitävyydestä, tosiasiainformaatiota ei enää tarvitse lisätä. Sen sijaan pyritään osoittamaan, miten jo esitetty lähtötieto koskee johtopäätöstä. Tietyn lähtötietovalikoiman esittäminen jonkin väitteen perustaksi vaatiikin siirtymään seuraavaan vaiheeseen eli oikeutukseen. (Toulmin 2015/1958, 130–131.)

Oikeutus on jokin sääntö, periaate, päättelylupa tai logiikka, joka yhdistää lähtötiedot väitteeseen eli johtopäätökseen. Oikeutuksen tehtävänä ei ole enää vahvistaa perustaa, johon argumentti on rakennettu, vaan osoittaa, että lähtötiedon ollessa perustana siirtymä väitteeseen ja johtopäätökseen on asianmukainen ja oikeutettu. On huomioitava, että oikeutukset on todistettava varsin eri tavalla kuin lähtötiedot. (Toulmin 2015/1958, 131–133.)

Muita Toulminin argumentin osia ovat määre (engl. qualifier), poikkeusolot (engl. rebuttal) ja taustatuki (engl. backing). Määre liittyy siihen, missä määrin oikeutus koskee väitettä eli argumentin johtopäätöstä, ja poikkeusolot taas nimensä mukaisesti saattavat kumota oikeutuksesta johdetun väitteen. Taustatuki taas toimii oikeutuksen ylimääräisenä oikeuttajana. (Toulmin 2015/1958, 135–138.) Kaikkia kuutta Toulminin argumentin

osaa ei kuitenkaan ole mielekästä käyttää tässä tutkielmassa sen rajallisen laajuuden vuoksi, joten keskityn tutkielmassa argumentin kolmeen tärkeimpään rakennuspalaseen: väitteeseen, oikeutukseen ja lähtötietoihin.

Toulminin argumentin osien paikat eivät ole aina selkeät, ja hän mainitsee itsekin, ettei aina ole mahdollista tehdä ehdotonta erottelua sille, mitkä ovat argumentin lähtötietoja ja mitkä oikeutuksia (Toulmin 2015/1958, 132). Tämä on yksi kaavan hyödyntämisen haasteista. Toulminin kaavan heikkoutena on myös, ettei kaava ota huomioon kontekstia, jossa argumentit on esitetty. Argumentaatioanalyysin kannalta on tärkeää huomioida, että argumentaatio tapahtuu aina kommunikaatiotilanteissa, joihin liittyy myös tietty sosiokulttuurinen konteksti sekä vuorovaikutus, jossa osapuolet käyttävät keskenään laajaa kirjoa kielellisiä keinoja. (Amossy 2017, 264.) Tämän takia analysoin tutkielmassa argumentaatiota myös laajemmin. Menetelmiä yhdistämällä tutkin argumenttien erilaisista näkökulmista, ja täten analyysi ei jää vain rakenteen tarkastelun tasolle.

Toulminin argumenttikaava on kansainvälisesti vakiintunut politiikan tutkimukseen yhdeksi argumentaatioanalyysin jäsentämisen metodiksi. Toulminin argumenttikaavaa on viime vuosina käytetty esimerkiksi Marjo Lindrothin, Helmi Rantalan ja Heidi Sinevaara-Niskasen artikkelissa *Resilience in Finnish security and defence rhetoric* (2025), jossa väitetä siitä, että Suomen puolustus pohjautuu kansalliseen ja kollektiiviseen resilienssiin tarkasteltiin hyödyntäen Toulminin kaavaa.

Toulminin kaavan hyödyntämisessä tärkeää on huomioida, ettei kaava ole kuvaus siitä, miten puhujat, tämän tutkielman tapauksessa Euroopan parlamentin jäsenet, rakentavat puheenvuoronsa. Argumenteissa ei siis aina eksplisiittisesti mainita kaikkia sen osia. Tämän takia kaava toimiikin analyyttisenä työkaluna, jonka avulla erittelen tutkielmassani argumentaation taustalla vaikuttavia osia. Tutkielman kannalta on myös merkittävää, että käyttäessäni termiä argumentti tarkoitan koko argumenttia sen kaikkine osineen enkä vain argumentin väitettä/johtopäätöstä, joka usein arkikielessä mielletään argumentiksi.

4.2 Aineisto: Euroopan parlamentin täysistuntokeskustelut

Tutkielman aineisto koostuu viidestä Euroopan parlamentin täysistuntokeskustelun sanataarkasti litteroidusta pöytäkirjasta ja yhdestä äänestys selitysdokumentista, jotka ulottuvat yhdentoista vuoden ajalle (2014–2025). Vuoden 2018 keskustelu on dokumentoitu kahteen erilliseen pöytäkirjaan, sillä istunto keskeytyi odottamattomasti, mutta esittelen sen selkeyden vuoksi yhtenä keskusteluna ja pöytäkirjana. Vuodelta 2014 mukana analyysissä ovat niin keskustelun pöytäkirja kuin suulliset ja kirjalliset äänestystä seuranneet äänestys selitykset. Olen valinnut aineistooni myös äänestys selitykset, sillä ne avaavat yhtä lailla meppien argumentaatiota, vaikka ne eroavatkin kontekstiltään hieman muista keskusteluista.

Olen valinnut aineistooni kaikki sellaiset keskustelut, joissa CBI- ja/tai RBI-ohjelmat ovat olleet debatin pääasiallinen aihe. RBI-ohjelmiin liittyvä keskustelu vuodelta 2018 on mukana analyysissä, sillä debatin sisältö koskee jopa enemmän kansalaisuusohjelmia kuin oleskelulupaohjelmia. Euroopan parlamentti on myös käynyt joitakin muita keskusteluja, joissa CBI- ja RBI-ohjelmista on herännyt keskustelua. Esimerkkejä tällaisista keskusteluista ovat Venäjä-pakotteisiin sekä Kyproksen vuoden 2023 tietovuotoon yleisesti liittyvä keskustelu (Euroopan parlamentti 22.11.2023) sekä Unkarin ”National Card” -ohjelmaan liittyvä keskustelu (Euroopan parlamentti 18.9.2024). Unkarin ohjelmaa koskeva keskustelu liittyy osittain samaan kontekstiin, mutta Unkarin ohjelmassa ei varsinaisesti ole kyse sijoitusperusteisesta maahanmuutto-ohjelmasta. Olen valinnut aineistooni selkeyden vuoksi mukaan vain ne keskustelut, joiden aiheena ovat juuri CBI- ja/tai RBI-ohjelmat, sillä tutkimuksen kannalta on hyödyllistä, että puheenvuorot on esitetty samantyyppisessä kontekstissa. Alla olevassa taulukossa esittelen aineistoni ja niiden kontekstin, joka on hyvin olennainen aineiston analyysin kannalta.

Taulukko 1. Tutkielman aineisto

Päivämäärä	Keskustelu	Konteksti
15.1.2014	EU:n kansalaisuus myytävänä	Maltan IIP-ohjelma on juuri lanseerattu. Debatissa EU-parlamentti keskustelee ensimmäistä kertaa CBI-ohjelmista.
16.1.2014	EU:n kansalaisuus myytävänä (äänestysselitykset)	89 % mepeistä äänestää päätöslauselman puolesta ja ohjelmia vastaan.
30.5.2018	EU:n arvot sekä korruption ja rikollisuuden kasvu ns. kultaisten viisumien seurauksena	RBI-ohjelmat yleistivät vauhdilla useissa jäsenmaissa, erityisesti Portugalin ohjelma on esillä.
22.10.2020	EU:n passien ja viisumien myyntiin rikollisille liittyvät vakavat turvallisuusuhat	Kyproksen CBI-ohjelma ajautuu tietovuodon takia kohun keskelle ja ohjelma lopetetaan, von der Leyen pitää <i>State of the Union</i> -puheen.
7.3.2022	Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt	Venäjän hyökkäyssodan alkaminen nostaa ohjelmat taas pöydälle, päätöslauselmassa vaaditaan ohjelmien totaaliikieltoa.
7.5.2025	Maltan kultainen passi -järjestely ja EU:n Venäjän vastaisten pakotteiden kiertäminen	EU:n tuomioistuin on juuri antanut tuomion Maltalle. Keskustelu koskee ohjelmien seurauksia ja esimerkiksi kansalaisuuksien takaisinvetoa.

Aineistomateriaalin saatavuuden kannalta haastavaa oli, että Euroopan parlamentin täysistuntokeskusteluista ei ole olemassa käännettyjä sanatarkkoja kirjallisia pöytäkirjoja. Keskustelut tulkataan reaaliaikaisesti kaikille Euroopan unionin virallisille kielille, mutta niistä ei ole olemassa kirjallisia versioita. Tulkkaukset ovat saatavilla Euroopan parlamentin virallisilta sivuilta videomuodossa, mutta niitä ei ole tarkoitettu käytettäväksi tutkimukseen sellaisinaan. Aineiston saatavuuteen liittyvien haasteiden vuoksi olen hyödyntänyt sen kääntämisessä tekoälytyökalua. Olen syöttänyt koko aineistomateriaalin Turun yliopiston sisäiseen tekoälymalliin eli Microsoft Copilot -palveluun, joka toimii OpenAI:n GPT 5-mallilla. Turun yliopiston Copilot-palveluun syötettyjä tietoja ei käytetä tekoälypalveluiden kehittämiseen ja tiedonsiirto palvelussa on suojattu (Turun yliopiston Intranet 2026).

Annoin tekoälylle komennoksi kääntää koko sille syötetty aineisto englanniksi teemmättä mitään sisällöllisiä muutoksia alkuperäiseen tekstiin. Olen valinnut englannin kielien käännöskieleksi, sillä tekoäly toimii luotettavammin suuremmilla kielillä, joilla sitä on myös koulutettu enemmän. Tutkielmassa esiintyvät sitaattit olen kääntänyt vielä uudestaan tekoälytyökalulla suoraan suomen kielelle ja täten käännösten paikkansapitävyys on tarkastettu uudemman kerran. Käännöstekstejä analysoidessa on huomioitava käännöksen mahdollinen vaikutus tarkkoihin sanamuotoihin. Koko käännetty aineistomateriaali on saatavissa pyydettäessä.

Viisi täysistuntokeskustelua sekä äänestysseityskeskustelu sisälsivät yhteensä 212 analysoitavaa puheenvuoroa parlamentin jäseniltä. Tähän lukumäärään ei ole laskettu mukaan istunnoissa puhuneita Euroopan komission tai Euroopan unionin neuvoston jäsenten puheenvuoroja tai istunnon puheenjohtajan puheenvuoroja tai muita teknisiä puheenvuoroja. Olen käyttänyt teknisesti aineiston analyysin suorittamisessa apuna Nvivo-ohjelmaa, johon olen syöttänyt käännettyt täysistuntojen sanatarkat pöytäkirjat dokumentteina.

Käytyäni aineiston puheenvuorot läpi kokonaisuudessaan ja saatuani kokonaiskuvan aineiston argumenteista loin aineistolähtöiset kategoriat koodattaville argumenteille. Kategorioiksi muodostuivat kommodifikaatio-, talous ja turvallisuus- sekä EU:n toimivaltaan liittyvät argumentit. Nämä kategoriat jäsentävät myös tutkielmaani. Tämän lisäksi jokainen tunnistettu argumentti koodattiin joko ohjelmien puolesta tai ohjelmia vastaan, ja jokainen puheenvuoro kokonaisuutena koodattiin joko ohjelmien puolesta, niitä vastaan tai koodiin ”epäselvä tai ei ota kantaa”. Keskeisenä kysymyksenä aineiston argumenttien tunnistamisessa oli: vastaako kyseinen ote kysymykseen siitä, miksi EU-maiden tulisi/ei tulisi saada harjoittaa sijoitusperusteisia maahanmuutto-ohjelmia? Koodausyksikkönä toimi vähintään virke mutta myös useampien virkkeiden yhdistelmiä, jos ne olivat osa samaa asiakokonaisuutta. Virkkeissä esiintyy välillä myös useamman kategorian argumentteja, jolloin ne on koodattu kaikkiin niissä esiintyviin kategorioihin. Yhteensä aineistosta on koodattu 757 otetta, joissa argumentoidaan koskien CBI-ohjelmia.

Aineiston analyysissä erittelen jonkin verran eri Euroopan parlamentin ryhmien argumentaatiota. Tutkimusaineisto kattaa vuodet 2014–2025, joiden aikana Euroopan parlamenttiin ovat kuuluneet seuraavat ryhmät: keskusta-oikeistolainen Euroopan kansanpuolueen ryhmä (EPP), sosiaalidemokraattinen Euroopan parlamentin sosialistien ja demokraattien ryhmä (S&D), oikeistokonservatiivinen Euroopan konservatiivit ja reformistit (ECR), liberaali Uudistuva Eurooppa (Renew), joka tunnettiin vuoteen 2019 asti nimellä Euroopan liberaalidemokraattien liiton ryhmä (ALDE), vasemmistolainen Euroopan yhtyneen vasemmiston konfедераaatioryhmä / Pohjoismainen vihreä vasemmisto (The Left/GUE-NGL), ympäristöasioita korostava Vihreät / Euroopan vapaa allianssi (Greens/EFA), euroskeptinen Vapauden ja suoran demokratian Eurooppa (EFD/EFDD), joka toimi parlamentissa vuosina 2014–2019, sekä kansallismielinen Identiteetti ja demokratia -ryhmä (ID), joka tunnettiin aiemmin nimellä Kansakuntien ja vapauden Eurooppa (ENF).

Lisäksi parlamenttiin on kuulunut tarkastelukauden aikana ryhmä Euroopan patriootit (Pfe), mutta heidän jäsenensä eivät ole esittäneet yhtäkään puheenvuoroa analysoitavassa aineistossa. Tämän lisäksi parlamenttiin kuuluu sitoutumattomia meppejä, jotka kategorisoin tutkielmassa tunnuksella NI. Kukin parlamenttiryhmä on kategorisoitu organisatorisen jatkuvuuden perusteella, eikä nimenvaihdoksia ole tulkittu erillisiksi ryhmiksi. Näin ollen tulen käyttämään analyysissäni joissakin otteissa nimi uudistuksen tehneistä ryhmistä yhdistelmä nimiä: ENF/ID, Renew/ALDE ja The Left/GUE/NGL. Mainitsen tutkielmassani edustajien parlamenttiryhmät, mutta en heidän edustamaansa valtiota, sillä tämä aspekti ei ole yhtä keskeinen analyysini kannalta tutkiessani Euroopan parlamenttia ensisijaisesti ylikansallisena elimenä.

Taulukko 2. Puheenvuorot parlamenttiryhmiin mukaan (poissulkien 30.5.2018 keskustelu)

Ryhmä	Puheenvuorojen lukumäärä	CBI-ohjelmia vastaan	CBI-ohjelmien puolesta	Epäselvä tai ei ota kantaa
ECR	16	12	2	2
EFD/EFDD	6	5	0	1
EPP	57	54	1	2
Greens/EFA	11	10	0	1
ID/ENF	4	3	0	1
NI	9	5	2	2
RENEW/ALDE	10	10	0	0
S&D	46	31	9	6
The Left/GUE/NGL	13	13	0	0

Taulukossa 2 esittelen, miten aineiston puheenvuorot jakautuvat ryhmien välillä. Olen suorittanut luokittelun jokaiselle aineiston puheenvuorolle siinä esiintyvien argumenttien perusteella joko CBI-ohjelmia vastustavaksi tai niitä puoltavaksi. Jos puheenvuorossa ei oteta kantaa asiaan tai siinä esiintyy argumentteja samoissa määrin sekä puolesta että vastaan, on se luokiteltu sarakkeeseen ”epäselvä tai ei ota kantaa”. Aineistossa korostuivat odotetusti puheenvuorot, joissa argumentoidaan CBI-ohjelmia vastaan. Taulukossa 2 ei ole huomioitu vuoden 2018 parlamenttikeskustelua, sillä kaikki parlamentin jäsenet eivät ottaneet kantaa juuri kansalaisuusohjelmiin debatin pääasiallisen aiheen ollessa RBI-ohjelmat. Argumenttikategoriat, joita käsittelen analyysiluvuissa ovat kuitenkin samoja vuoden 2018 keskustelussa.

5 Argumentit

Tässä luvussa esittelen aineistosta löytyneet argumentit ja niistä johdetun analyysin. Alaluvussa 5.1 keskityn kansalaisuuden kommodifikaatioon liittyviin argumentteihin, jotka esittelen erillisissä alaluvuissa edeten yleisimmästä harvinaisimpaan. Alaluvussa 5.2 käsittelen muita CBI-ohjelmiin kantaaottavia argumentteja, jotka kattavat ohjelmien talous- ja turvallisuusvaikutukset sekä EU:n toimivaltakysymyksen.

5.1 Kansalaisuuden kommodifikaatiosta

Seuraavaksi esittelen ne aineistosta löytyneet argumentit, jotka ottavat kantaa CBI-ohjelmiin kansalaisuuden kommodifikaation näkökulmasta. Kategorian argumenteista on mahdollista muodostaa viisi yleisintä argumenttiteemaa. Näille argumenteille yhteistä on normatiivinen lähtökohta kansalaisuuden myynnin kritiikkiin, ja ne lähestyvät sitä toisiaan täydentävistä näkökulmista. Osa argumenteista liittyy olennaisesti kansalaisuuden luonteeseen ja sen itseisarvoon. Ne ottavat kantaa siihen, millä perustein kansalaisuus tulisi myöntää, ja oikeuttavat CBI-ohjelmien kieltoa perustelulla, jonka mukaan sijoittamisen ei tulisi olla yksi kansalaisuuden myöntämisen perusteista. Toiset argumenteista keskittyvät tasa-arvo- ja oikeudenmukaisuusnäkökulmiin painottaen, että kansalaisuuden myöntäminen sijoituksen perusteella asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan. Osa argumenteista taas käsittelee yleisesti kansalaisuuden muuttumista myytäväksi hyödykkeeksi ja ottaa kantaa markkinalogiikan siirtymiseen uusille osa-alueille.

Tämän kategorian argumentit ovat keskiössä erityisesti vuoden 2014 debatissa ja äänestysselektioissa. On mahdollista, että nämä argumentit painottuivat juuri näissä keskusteluissa, koska ohjelmat olivat uusi ilmiö ja täten periaatteellinen debatti niiden olemassaolosta oli ajankohtainen. Koska ohjelmat eivät olleet vielä vakiintuneet, niiden konkreettiset vaikutukset eivät olleet täysin tiedossa. Tämä saattoi myös vaikuttaa siihen, miksi keskustelu keskittyi erityisesti periaatteellisiin argumentteihin vuonna 2014. Tämän kategorian argumenttien osuus dokumenttien tekstistä on vuonna 2014 noin 16–19 prosenttia, kun taas myöhempinä vuosina noin 7–12 prosenttia. Prosenttiosuuksia tarkasteltaessa on huomioitava, että kyseessä ei ole prosentuaalinen osuus esitetyistä

argumenteista vaan dokumenttien tekstistä. Dokumenteista on koodattu vain argumentit, joten niissä on paljon tekstiä, jotka eivät ole osa mitään argumenttikategoriaa.

Esittelen jokaisessa alaluvussa argumentit Toulminin argumenttikaavan mukaisesti ja kokonaiskuvan ymmärtämisen helpottamiseksi esitän ne myös taulukkomuodossa. Argumenttikaavan mukainen systemaattinen pilkkominen osiin on erityisen mielenkiintoista tämän kategorian argumenttien kohdalla, sillä kansalaisuuden kommodifikaatio on vahvasti moraalinen ja eettinen kysymys, joten argumenttien lähtötietojen ja oikeutuksen välistä suhdetta on kiinnostavaa arvioida. On analyttisesti hedelmällistä purkaa argumentit osiin, ja täten paljastaa oletukset ja ajatukset, joiden varaan argumentit rakentuvat ja jotka yleisön odotetaan jakavan.

5.1.1 Oikeudenmukaisuus

Tässä alaluvussa käsittelen niitä argumentteja, jotka liittyvät oikeudenmukaisuuden teemoihin. Ensimmäinen argumenteista (ks. taulukko 3) perustelee CBI-ohjelmien kieltä vetoamalla muita maahanmuuttajia kohtaan kohdistuvien kaksoisstandardien epäreiluuteen. Toinen argumenteista vetoaa myös oikeudenmukaisuuteen, mutta laajentaa oikeutusta koskemaan myös muita ihmisryhmiä kuin maahanmuuttajia vetoamalla taloudelliseen epätasa-arvoon. Käsittelen nämä kaksi argumenttia yhdessä alaluvussa, sillä ne esiintyvät usein päällekkäisinä aineistossa.

Kategorian argumentit eivät jakaudu tasaisesti parlamenttiryhmiin kesken, vaan Ryhmä S&D ja The Left/GUE/NGL ovat merkittävässä enemmistössä näiden argumenttien esittämisessä. Esimerkiksi EPP:n edustajat käyttävät argumenteissaan taloudellista epäoikeudenmukaisuutta vain viisi kertaa ja mainitsevat muut maahanmuuttajat vain kahdessa puheenvuorossa, kun taas S&D:n edustajat nostavat esille taloudellisen epäoikeudenmukaisuuden 24 puheenvuorossa ja muut maahanmuuttajat 16 puheenvuorossa.

Taulukko 3. Oikeudenmukaisuusargumentit Toulminin kaavan mukaisesti

Lähtötiedot	Oikeutus (koska)	Väite (joten)	Esimerkkilainaus	Lukumäärä
Useat EU-maat suhtautuvat kriittisesti maahanmuuttajiin ja vaativat tiukempaa maahanmuuttopolitiikkaa	On epäilemättä, että kansalaisuuden myyminen asettaa epäoikeudenmukaiset kaksoisstandardit muita maahanmuuttajia kohtaan	CBI-ohjelmat on kiellettävä EU-tasolla	"On epäinhimillistä ja vastoin kaikkia sääntöjämme, että on ihmisiä, jotka kärsivät, joita kidutetaan, jotka jäätyvät kuoliaiksi tai hukuvat meriimme [...] toisaalta avaamme oven eliitille, oligarkeille, useimmiten ei-vapaiden hallintojen kannattajille." (Arvanitis (The Left), EP 7.3.2022)	41
Kansalaisuuden/oleskeluluvan ostaminen on hyvin kallista, ja mahdollisuus siihen on vain hyvin varakkailla henkilöillä	On epäilemättä, että kansalaisuuden ostaminen on mahdollista vain rikkaille, ja huono asia, että sen myyminen aiheuttaa kasvavaa eriarvoisuutta perustuen varallisuuteen	CBI-ohjelmat on kiellettävä EU-tasolla	"On moraalisesti ongelmallista, että ihmiset asetetaan eriarvoiseen asemaan varallisuuden perusteella." (Ruohonen-Lerner (ECR), EP 30.5.2018)	51

Ensimmäisen argumentin lähtötiedot perustuvat useiden EU-maiden ajamaan maahanmuuttolinjaan, jossa pyritään muuttamaan maahanmuuttolainsäädäntöä tiukentamalla erinäisiä kriteerejä ja rajoituksia niin kansallisella tasolla kuin EU-tasollakin. Nämä lähtötiedot liittyvät aiemmin tutkielmassani esiteltyyn yleiseen kehitykseen, joka on ollut nähtävissä tavanomaisen kansalaistamisprosessin vaatimusten muutoksissa useissa EU-maissa. Toulminin kaavassa lähtötiedot perustuvat tosiasialliseen tietoon, eivätkä ne näin ollen ota kantaa siihen, ovatko tiukentuneet maahanmuuttopolitiikan käytännöt hyvä vai huono asia. Siten tämän argumentin lähtötiedoista on vaikea olla eri mieltä, joten ne onnistuvat argumentin validoimisessa. Argumentin oikeutuksena toimii ajatus siitä, että kansalaisuuden myyminen luo epäilemättä tilanteen, jossa toisia maahanmuuttajia kohdellaan eri tavalla kuin toisia ja luodaan ihmisiä eriarvoistavat kaksoisstandar-

dit. Oikeutukselle tyypilliseen tapaan tämä ajatus esiintyy argumenteissa usein impliittisenä, mutta parissa puheenvuorossa oikeutus esitetään täysin suoraan ja kaksois-standardit mainitaan terminä (ks. esim. in 't Veld (ALDE), EP 30.5.2018).

On mielenkiintoista, että argumentti väittää, että koska maahanmuutto ja kansalaisuuden saaminen on tehty vaikeaksi muille, ei sen tulisi olla helppoa myöskään CBI-ohjelmien sijoittajille. Mepit eivät siis argumentoi, että maahanmuuton ja kansalaisuuden saamisen tulisi olla helppoa kaikille, eikä argumentissa oteta kantaa siihen, olisivatko CBI-ohjelmat hyväksyttäviä, jos myös muiden maahanmuuttajien pääsy EU-maihin olisi helpompaa. Tulkintani mukaan tämän teeman argumentteihin liittyy kuitenkin hyvin usein tausta-ajatus sallivamman maahanmuuttopolitiikan puolesta sekä heikommassa asemassa olevien tukemisesta. Esimerkiksi yksi S&D:n ryhmän jäsen esittää, että ”rikollisten sijaan meidän pitäisi säästää passimme heidän uhreilleen”³ (ks. Tang, EP 22.10.2020). Tämä näkyy myös alla olevassa lainauksessa, jossa syyllistetään EU-maita siitä, että ne pitävät pakolaisia ”loitolla”:

Nykyään Euroopalla on taipumus pitääloitolla ne, jotka eivät tuo välitöntä hyötyä. Välimeren alueella se jättää oman onnensa nojaan ne pakolaiset, jotka yrittävät ilman rahaa ja suurten vaarojen uhalla päästä unionin alueelle. Mikä on jäsenvaltioiden ja unionin vastaus tähän syrjintään?⁴ (Göncz (S&D), EP 15.1.2014)

Erityisesti S&D ja The Left/GUE/NGL nostavat esille argumenteissaan muiden maahanmuuttajien kohtaamat vaikeudet ja CBI-ohjelmien aiheuttaman epäreilun tilanteen, jossa kaikkia maahanmuuttajia ei kohdella samalla tavalla (ks. esim. Weidenholzer (S&D); Murphy (The Left/GUE/NGL), EP 15.1.2014; Heinäluoma (S&D), EP 22.10.2020; Gusmão (The Left/GUE/NGL), EP 7.3.2022). Argumenteissa käytetään tehokeinoina esimerkiksi kuvailua Välimeren rannoille hukkuvista pakolaisista, joilta Euroopan esitetään sulkeneen silmänsä. Kaksi eniten kiisteltyä CBI-ohjelmien harjoittajaa (Kypros ja Malta)

3 engl. Most of all, instead of handing passports to criminals, we should save our passports for their victims. Oma käännös.

4 unkar. Európa ma hajlamos távol tartani azt, aki nem hoz azonnal hasznát. A mediterrán régióban magukra hagyja azokat a menekülteket, akik pénz híján, súlyos veszélyek árán próbálnak eljutni az Unió területére. Mi a tagállamok, az Unió válasza erre a diszkriminációra? Tekoálykäännös (Copilot).

sekä yksi suurimmista RBI-ohjelmien harjoittajista (Portugali) ovat juuri Välimeren valtioita, joiden rannoille Eurooppaan pyrkivät pakolaiset usein ensimmäisenä rantautuvat.

Sanavalinnat ovat tärkeä osa argumentaatiota, ja esimerkiksi S&D:n edustajien muihin maahanmuuttajiin vetoavista argumenteista kuudessa puhutaan nimenomaan pakolaisista eikä maahanmuuttajista. CBI-ohjelmien sijoittajia verrataan siis juuri heikoimassa asemassa oleviin maahanmuuttajiin, pakolaisiin. Kontrastia painottavilla ilmaisutavoilla pyritään nostamaan argumentin painoarvoa ja vetoamaan yleisön arvoihin ja oikeudentajuun. Alla oleva lainaus on havainnollistava esimerkki tällaisesta puheenvuorosta:

Aikana, kun suuria julistuksia sataa, kun krokotiilinkyyneleitä vuodatetaan Välimerellä hukkuneiden satojen ihmisten vuoksi ja kun linnoittautunut Eurooppa sulkeutuu enemmän kuin koskaan siirtolaisilta, jotka köyhtyvät päästäkseen rannoillemme, nämä käytännöt voivat vain herättää vastenmielisyttä niissä, jotka ovat sitoutuneet vapauden, tasa-arvon ja solidaarisuuden arvoihin⁵ (Vergiat (The Left/GUE/NGL), EP 15.1.2014).

Toisaalta pakolaisten käyttöä argumenteissa myös kritisoidaan parlamentin sisältä. Rangelin (EPP) mielestä on mielenkiintoista, että valtiot, jotka eivät tee mitään toivottaakseen maahansa pakolaisia vetoavat nyt pakolaisiin vastustaakseen ohjelmia (Rangel (EPP), EP 30.5.2018).

Kuten aiemmin mainitsin, argumenteissa ei väitetä, että sijoittajien ”fast track”-kansalaisuuksilla olisi suora vaikutus siihen, että pakolaisten on vaikea saavuttaa kansalaisuusstatusta. Sen sijaan kyse on normatiivisesta epätasa-arvokysymyksestä; on väärin, että toiset saavat kansalaisuuden helpommin kuin toiset. Nämä argumentit ovat yhteydessä teoriakirjallisuudessa ilmi tulleeisiin Shacharin ja Hirschlin mainitsemiin normatiivisiin jännitteisiin, jotka liittyvät reiluuteen muita maahanmuuttajia kohtaan (Shachar &

⁵ ransk. Au moment où les grandes déclarations pleuvent, où les larmes de crocodiles abondent sur les centaines de morts en Méditerranée, et où l'Europe forteresse se ferme plus que jamais à des migrants qui se ruinent pour arriver sur nos côtes, ces pratiques ne peuvent que révolter celles et ceux qui sont attachés aux valeurs de liberté, d'égalité et de solidarité. Tekoälykäännös (Copilot).

Hirschl 2014). On mielenkiintoista, että nämä argumentit korostuvat aineistossa, sillä Euroopan parlamentissa tärkeänä kohderyhmänä on ohjelmien kohdemaiden väestö. Oletettavaa olisi siis, että argumentit keskittyisivät enemmän siihen, miksi ohjelmat ovat epäreiluja kohdemaiden väestöä kohtaan. Muihin maahanmuuttajiin vetoavat argumentit pyrkivät kuitenkin vetoamaan kohdemaiden väestön oikeudentajuun.

Oikeudenmukaisuusargumentit heijastelevat myös muita käsitteitä kuten Ayelet Shacharin syntymälottoa, jossa kansalaisuuden jakamisen ajatellaan tapahtuvan satunnaisesti ja aiheuttavan täten epäoikeudenmukaisen tilanteen (Shachar 2009). Yksikään meppi ei kuitenkaan käytä tätä puolustaakseen ohjelmia ja niihin osaa ottavia sijoittajia argumentoimalla, että he ovat olleet epäreilussa tilanteessa, koska ovat syntyneet maahan, jonka passi ei ole yhtä voimakas. Tämän argumentaation puuttumisen taustalla saattaa olla ajatus siitä, että sijoittajat, joilla on mahdollisuus kansalaisuuden ostamiseen, ovat varallisuuteen perustuen etuoikeutetussa asemassa, eikä syntymäloton aiheuttaman epäoikeudenmukaisen asetelman katsota pätevän heihin. Tämä on mielenkiintoinen havainto, jonka mukaan mepit kyllä tunnistavat Shacharin ajatuksen ”syntymälotosta” haavoittuvissa asemissa olevien pakolaisten yhteydessä, mutta CBI-ohjelmien sijoittajien kohdalla syntymälottoa tai sen aiheuttamaa epätasa-arvoista tilannetta ei huomioida.

Teemaa voi myös käsitellä teoriakirjallisuudessa mainittujen eksklusioiden ja inklusioiden näkökulmasta. Shacharin ja Hirschlin (2014) artikkelissa esiteltiin ilmiötä ”hyödyllisten” maahanmuuttajien inklusiosta ja muiden maahanmuuttajien eksklusiosta. Tämän aineiston perusteella ajatus tiettyjen maahanmuuttajien hyödyllisyydestä ja toivotavuudesta ei ole valtavirtaistunut, eikä päde ainakaan hyvin varakkaisiin sijoittajiin. Tämä johtuu siitä, että kaikki parlamenttiryhmät yksittäisiä meppejä lukuun ottamatta kannattivat kaikkien maahanmuuttajien kohtelua samanarvoisesti. Mielipiteet maahanmuuttopolitiikasta saattavat olla eriäviä, mutta kaikki ryhmät vaikuttavat olevan samaa mieltä siitä, että kaikkia on joka tapauksessa kohdeltava samanarvoisesti.

Toinen argumenteista liittyy taloudelliseen epätasa-arvoon. Sen lähtötietona toimii tieto siitä, että kansalaisuuden ostaakseen henkilön on oltava erittäin varakas. Tätä on vaikea kiistää, ja se toimii lähtötietona argumenttia validoivana. Argumentin oikeutuksena on periaate, jonka mukaan rikkaiden mahdollisuus ostaa kansalaisuus on epäreilu, sekä myös ajatus siitä, että taloudellisen epätasa-arvon kasvaminen on huono asia. Tätä oikeutusta vastaan on mahdollista esittää esimerkiksi, ettei mahdollisuus kansalaisuuden ostamiseen todellisuudessa kasvata taloudellista epätasa-arvoa, eli oikeutus ei ole täysin aukoton.

Taloudellisen epäoikeudenmukaisuuden argumentit ovat osin päällekkäisiä maahanmuuttajien keskinäisen epätasa-arvon argumenttien kanssa. Näistä 14 esiintyy päällekkäisinä samassa argumentissa, monet vähintäänkin samoissa puheenvuoroissa. Esimerkkinä tällaisesta molemmat oikeudenmukaisuusteemat yhdistävästä argumentista on argumentti, jonka mukaan ”pikareittiä” (engl. fast-track) EU-kansalaisuuden saamiseen ei pitäisi ylipäättään olla, ja sen ei ainakaan pitäisi perustua henkilön varallisuuteen. Useissa taloudellista epäoikeudenmukaisuutta korostavissa argumenteissa kritisoidaan yleisellä tasolla maailmaa, jossa rikkaille on keskittynyt paljon valtaa (ks. esim. Kelly (EPP), EP 15.1.2014; Gomes (S&D), EP 30.5.2018).

Nämä argumentit heijastavat käsitystä siitä, että CBI-ohjelmat ovat eräänlainen epäoikeudenmukaisen maailmanjärjestyksen tuote. Mahdollisuus kansalaisuuden ostamiseen kehystetään ikään kuin varoitusmerkiksi, joka kertoo siitä, että yhteiskuntamme perusrakenteet ovat vääristyneet, kun poliittinen jäsenyys myönnetään taloudellisen kyvykkyyden ansiosta.

5.1.2 Kansalaisuuskäsitys

Tässä alaluvussa käsittelen argumentteja, jotka liittyvät käsitykseen kansalaisuudesta sekä sen myöntämisperusteista. Argumenttien faktoihin perustuvana lähtötietona toimii tieto siitä, että CBI-ohjelmissa ei ole merkittäviä vaatimuksia hakijoiden oleskelulle

kohdemaassa tai muille siteille kohdemaahan ja sen väestöön ja kulttuuriin. Argumentin lähtötiedot ovat tavallaan kiistettävissä, sillä on subjektiivista, pidetäänkö vaadittavaa oleskeluaikaa maassa riittävän pitkänä vai ei. On toki olemassa myös faktatietoa siitä, kuinka pitkiä vaadittavat ajat ovat kussakin ohjelmia tarjoavassa maassa. Laajasti jaettuna konsensusena parlamentissa tuntuu kuitenkin olevan, että vaatimukset eivät ole tarpeeksi tiukkoja. Yksi tapa kiistää lähtötieto siitä, ettei sijoittajilta vaadita sidettä kohdemaahan, on esittää, että useiden satojen tuhansien arvoinen sijoitus luo välttämättä siteen sijoittajan ja kohdemaan välille.

Tämä argumentti on esimerkkitapaus Toulminin mainitsemasta tapauksesta, jossa lähtötiedot ja oikeutus voivat sekoittua keskenään. Argumentin oikeutuksena toimii ajatus siitä, että kansalaisuus on jotakin, joka tulisi myöntää vain aidon yhteyden (engl. genuine link) perusteella. Tällä syyllä perustellaan CBI-ohjelmien kieltämistä EU-tasolla. Tähän oikeutukseen liittyy lähtötietojen tapaan eräänlainen ajatus siitä, ettei sijoitus ole riittävä tekijä ”todellisen yhteyden” takaamiseksi. Argumentti ei siis ole aukoton, mutta kansalaisuuden luonteen käyttäminen oikeutuksena saattaa olla erittäin vahva keino kansallisiin yleisöihin vedotessa.

Oikeutuksen kannalta mielenkiintoista on siis, että se sisältää termin ”todellinen yhteys”, jota ei selitetä kunnolla auki. Aineistossa useat puheenvuorot jättävät tämän täysin avoimeksi, mikä vuoksi käsitys todellisesta yhteydestä jää kuulijan arvioitavaksi. Erityisesti puheenvuoroissa, joissa lähtötietojakaan ei esitetä ääneen, on hankala tunnistaa, mitä puhuja itse asiassa yrittää argumentoida.

Taulukko 4. Kansalaisuuskäsitysargumentit Toulminin kaavan mukaisesti

Lähtötiedot	Oikeutus (koska)	Väite (joten)	Esimerkkilainaus	Lukumäärä
Sijoittajien ei tarvitse oleskella kohdemaassa kovin kauaa, eivätkä ohjelmat edellytä sijoittajilta integroitumista kohdemaan kulttuuriin ja väestöön tai muita siteitä kohdemaahan	Kansalaisuuden ei tulisi perustua sijoitukseen vaan todelliseen yhteyteen yksilön ja kohdemaan välillä	CBI-ohjelmat on kiellettävä EU-tasolla	”Kansalaisuus on myönnettävä vain, jos on olemassa todellinen yhteys kunkin kansalaisen ja valtion, jonka kansalaiseksi hän haluaa tulla, välillä. Valtion kansalaisuuden saamiseksi täytyy olla juuri ja identiteetti” (Antonescu (EPP), EP 15.1.2014).	69

Tämän teeman argumentit kytkeytyvät siis normatiivisen käsityksen ympärille siitä, mitä kansalaisuuden tulisi tarkoittaa ja millä perustein kansalaisuus tulisi myöntää. Euroopan parlamentin ryhmistä erityisesti EPP-ryhmän jäsenet esittävät runsaasti kansalaisuuskäsitykseen liittyviä argumentteja. Vaikka he pitävät myös prosentuaalisesti eniten puheenvuoroja, on ero muihin ryhmiin nähden huomattava; EPP esittää argumentteja yli neljä kertaa enemmän kuin mikään muu ryhmä (40 koodausta (EPP), 8 koodausta (S&D)). Keskeiseksi käsitteeksi muodostuu vuodesta 2014 lähtien todellinen tai aito yhteys (ks. esim. Coelho (EPP); Antonescu (EPP); Casa (EPP), EP 15.1.2014). Samasta asiasta käytetään myös puheenvuoroissa ilmaisuja *real link*, *real/genuine connection*, *real/genuine bond* tai *real/genuine relationship*, jotka saattavat selittyä osin käännösvaihtelulla alkuperäiskielistä. Käsittelen näitä tässä tutkielmassa synonyymeina.

Osa EPP:n mepeistä tarkoittaa hieman, mitä he tarkoittavat mainitsemallaan todellisella yhteydellä. Yleisin selitys puuttuvasta aidosta yhteydestä liittyy asuinpaikkaan. Yli ryhmärajojen kritisoidaan CBI-ohjelman löyhiä asuinpaikkavaatimuksia ja esitetään, että kansalaisuuden saamiselle on oltava kriteerinä riittävän pitkä oleskelu kohdemaassa (ks. esim. Metsola (EPP), EP 15.1.2014; Giegold (Greens/EFA), EP 20.10.2020; Lucke (ECR), EP 30.5.2018) Argumentoinnissa pyritään myös sanavalintoja hyödyntämällä vaikuttamaan yleisöön ja kehystämään vaatimukset ”absurdin” löyhiksi. Muutama mepi ilmaisevat esimerkiksi, että kansalaisuus on mahdollista saada ”astumatta

jalallaankaan Maltalle/EU:hun” puhuttaessa asuinpaikkavaatimuksista (ks. Weber (EPP); Mulder (ALDE/Renew), EP 15.1.2014; Stier (EPP), EP 16.1.2014).

Asuinpaikan lisäksi mepit nimeävät lukuisia asioita, joihin kansalaisuuden tulisi perustua sijoituksen sijaan. Maahanmuuttokriittisempien ryhmien (kuten ECR ja osin myös EPP) argumentaatioissa on nähtävissä yhteys siihen, miten kansalaisuus nykyään myönnetään myös tavanomaisissa kansalaistamisprosesseissa. Keskusteluissa viitataan yleisessä maahanmuuttopolitiittisessa keskustelussa ilmeneviin teemoihin kuten maahanmuuttajien integroitumiseen, kielen oppimiseen, kulttuurisiin sidoksiin, juuriin ja historiallisiin yhteyksiin. (ks. esim. Villalba (ECR), EP 22.10.2020; Kanko (ECR), EP 7.3.2022; Antonescu (EPP), EP 15.1.2014) ECR:n meppi Assita Kanko kiteyttää tämän hyvin julistamalla, että *”kansalaisuus ei ole myynnissä, mutta se ei myöskään ole ilmaista”*⁶. Nämä havainnot viittaavat siihen, että ryhmät haluavat tuoda esille myös yleisiä asenteitaan maahanmuuttoa kohtaan keskusteltaessa sijoitusperusteisesta maahanmuutosta.

Ryhmä S&D:n jäsenet ottavat puheenvuoroissaan suhteellisesti melko vähän kantaa siihen, millä perustein henkilöstä pitäisi tulla valtion kansalainen. Vaatimus aidosta yhteydestä sekä asuinpaikasta nousee esiin vain muutamissa puheenvuoroissa. Heidän puheenvuoroissaan nousevat esiin esimerkiksi käsitykset kansalaisuudesta ”yhteisön jäsenyytenä, yhteenkuulumisena ja keskinäisenä solidaarisuutena (ks. esim. Jakovina (S&D); Liberadzki (S&D), EP 16.1.2014; Tang (S&D), EP 7.3.2022). Myös The Left/GUE/NGL-ryhmän jäsenet nostavat esiin pariin kertaan kansallisen identiteetin ja kansallisen ”kuulumisen” käsitteet. (ks. Mélenchon (The Left/GUE/NGL); Zuber (The Left/GUE/NGL, EP 16.1.2014). Käytettävissä oleva puheaika halutaan selvästi ensisijaisesti käyttää muihin argumentteihin kuin kansalaisuuden luonnetta ja sen saavuttamisen kriteerejä koskeviin argumentteihin.

⁶ neerl. Burgerschap is niet te koop, maar het is ook niet gratis. Tekoälykäännös (Copilot).

Vaikka nämä argumentit eivät ole samalla tavalla ryhmien argumentaation keskiössä, havainto osoittaa kuitenkin, että perustavanlaatuiset käsitykset kansalaisuuden luonteesta ovat ryhmien poliittisesta suuntautumisesta riippumatta huomattavan yhtenäisiä parlamentin kesken. Joitakin eroja argumenteista kuitenkin löytyy. Esimerkiksi integraation kehystäminen maahanmuuttajan velvollisuutena tai yhteisön keskinäisenä solidarisuutena heijastelee eriäviä käsityksiä kansalaisuuden luonteesta. Vaikka tutkielmani pääasiallisena tarkoituksena ei ole tutkia parlamenttiryhmien välisen argumentaation eroja, ovat nämä kuitenkin relevantteja huomioita siitä, miten erilaiset kansalaisuuskäsitykset näkyvät parlamentissa.

5.1.3 Kommodifikaatio

Tässä alaluvussa esiteltävät argumentit puoltavat CBI-ohjelmien kieltämistä oikeuttaen väitteensä kommodifikaation periaatteellisella vastustuksella. Argumentin lähtötietoina toimii fakta siitä, että CBI-ohjelmat tuovat myytäväksi sellaisia asioita, joita ei ennen ole ollut mahdollista saavuttaa rahalla. Tämä lähtötieto vastaa pitkälti juuri kommodifikaation ilmiön määritelmää ja pitää paikkansa, joskin on huomattava, että kansalaisuuden ostaminen rahalla on ollut mahdollista käytännössä läpi kansalaisuuden historian. Argumentin oikeutuksena toimii ajatus siitä, että kommodifikaation ja markkinalogiikan laajeneminen uusille osa-alueille, tässä tapauksessa kansalaisuuteen, on ongelmallista. Oikeutus on Toulminin oikeutuksen vaihtoehdoista (sääntö tai periaate) periaatteellinen, joten sikäli oikeutus on kiistettävissä.

Keskeinen havainto on, että hyvin useissa puheenvuoroissa toistuu kaava, jossa argumentin oikeutus jää sanoittamattomaksi ja yleisön vapaasti tulkittavaksi. Tämä on tyyppillistä oikeutukselle Toulminin kaavassa, mutta se on myös tämän aineiston kohdalla merkki siitä, että kansalaisuuden kommodifikaation vastustus koetaan niin syvälle juurtuneeksi moraaliseksi intuitioksi, ettei sitä tarvitse juurikaan perustella. Kansalaisuuden kommodifikaation moraalinen vääräys toimii siis usein argumenteissa itsestäänselvyytenä.

Taulukko 5. Kommodifikaatioargumentit Toulminin kaavan mukaisesti

Lähtötiedot	Oikeutus (koska)	Väite (joten)	Esimerkilainaus	Lukumäärä
Ohjelmat tuovat myytäväksi sellaisia asioita, joita ei ennen ole ollut mahdollista saavuttaa rahalla	On huono asia, että kommodifikaatio ja markkinalogiikka laajenevat uusille alueille, tässä tapauksessa poliittiseen jäsenyyteen	CBI-ohjelmat on kiellettävä EU-tasolla	”Voidaanko kansalaisuutta kohdella pelkästään hyödykkeenä? (...) – asenne, jota voidaan perustellusti kuvata markkinafundamentalismina, joka on karanut käsistä. Miksi siis pysähtyä kansalaisuuteen? Miksei alettaisi myydä kaikkea muutakin, mikä tuottaa rahaa? Vastaus on ilmeinen – tai ainakin sen pitäisi olla: jotkin asiat eivät ole kaupan, ja kansalaisuus on yksi niistä.” (Schöpflin (EPP), EP 15.1.2014) ⁷	57

Tämä argumentti osoittautui tunnistamisen kannalta haastavimmaksi, sillä yleistä vastustusta kansalaisuuden myymiselle esitettiin monissa puheenvuoroissa, ja oli vaikea havainnoida, rakentuivatko argumentit kommodifikaation idean vastustamisen ympärille, vai jäikö argumentin oikeutus täysin avoimeksi. Näihin argumentteihin on tunnistettu aineistosta esimerkiksi otteet, joissa todetaan, että ”kansalaisuuden ei tulisi muuttua hyödykkeeksi”, mutta ei esimerkiksi otteita, joissa esitetään yksinkertaisesti, että ”kansalaisuutta ei tulisi myydä”. Tämän argumentin esiintymisessä ei ollut ryhmäkohtaisia eroja.

Huomionarvoista on, että kommodifikaatiota ei mainita terminä kertaakaan meppien puheenvuoroissa, mutta sen sijaan kaupallistaminen (engl. commercialisation) esiintyy yhdeksän kertaa, ja sana hyödyke (engl. commodity) myös lukuisia kertoja. Termejä tulkittaessa on otettava huomioon mahdolliset käännöserot. Kommodifikaatio-termin

⁷ engl. Can citizenship be treated solely as a commodity? The present government of Malta seems to think so – an attitude that can fairly be described as market fundamentalism gone mad. Indeed, why stop with citizenship? Why not start selling everything else that makes money? The answer is obvious, or should be: some things cannot be treated as objects for sale and citizenship is one of them. Oma käänös.

puuttuminen puheenvuoroista osoittaa, että akateeminen käsite ei ole vakiintunut poliittiseen diskurssiin. Vaikka idea asioiden muuttumisesta hyödykkeiksi on sama, käyttävät poliitikot ilmiöstä helpommin ymmärrettäviä ja vakiintuneempia termejä.

Tämän kategorian argumentit liittyvät oleellisesti teoriakirjallisuudessa esiintyneisiin käsitteisiin neoliberaalista maailmanjärjestyksestä sekä valtion ja markkinoiden sekaantumisesta toisiinsa. Esimerkiksi Mavellin (2018) idea siitä, että markkinalogiikka alkaa ohjailla yhä enemmän valtion toimintaa, tunnistetaan myös Euroopan parlamentissa ja ilmiölle löytyy runsaasti vastustusta. Tämä näkyy esimerkiksi termeissä, joissa yhdistetään valtiolle perinteisesti kuulunutta kansalaisuutta sekä taloudellista käsitteistöä osoittaen näiden yhdistelmän ongelmallisuuden ja hyväksymättömyyden. Esimerkiksi S&D:n Senyszyn (EP 16.1.2014) käyttää käsitettä ”taloudellinen kansalaisuus”⁸ ja EPP:n Scurria (15.1.2014) paheksuu termiä *ius pecuniae*. Hän viittaa puheenvuorossaan tunnettuihin lakitekniisiin käsitteisiin *ius soli* (kansalaisuus määräytyy syntymäpaikan perusteella) ja *ius sanguinis* (kansalaisuus määräytyy vanhempien kansalaisuuden perusteella) ja esittelee termin *ius pecuniae* seuraavasti:

Ius soli vai *ius sanguinis*? Mikään ei lakkaa yllättämästä, sillä tänään opimme, että on olemassa myös *ius pecuniae*, mahdollisuus tulla jonkin valtion kansalaiseksi, koska henkilöllä on rahaa ostaa se, mikä yleensä hankitaan identiteetin, intohimon ja yhteisöön kuulumisen halun kautta.⁹

Useissa puheenvuoroissa käytetään myös metaforia retorisisina tehokeinoina. Käytettyjä metaforia ovat esimerkiksi: hintalaputetut passit, jotka myydään suoraan tiskiltä (ks. Bozkurt (S&D), EP 15.1.2014), passien myöntäminen lompakon paksuuden mukaan (ks. Picula (S&D), EP 16.1.2014), passien myöntäminen huutokaupan korkeimmalle tarjajalle (ks. Pagazaurtundúa (Renew), EP 22.10.2020), passit heti valmiina kaupan hyllyltä (ks. Metsola (EPP), EP 30.5.2018) ja EU supermarketina, jossa myydään passeja (Rosati

⁸ puol. „obywatelstwa ekonomicznego”. Tekoälykäännös (Copilot).

⁹ ital. *Ius soli* o *ius sanguinis*, quindi? Ma siccome non ci si finisce mai di stupire, oggi apprendiamo che esiste anche lo *ius pecuniae*, cioè la possibilità di diventare cittadini di uno Stato perché si hanno soldi per comprarsi ciò che normalmente si acquisisce per identità, passione, voglia di appartenere ad una comunità. Oma käännös.

(EPP), EP 30.5.2018). Näillä metaforilla me pit pyrkiivt luomaan koko kommodifikaatio-osta halventavan kuvan. He rinnastavat kansalaisuuden tavalliseen kulutushyodykkeeeseen, mikt tekee sen myymisestt torjuttavan ajatuksen.

5.1.4 Kansalaisuuden oikeuksien myyminen

Seuraava argumenttiteema liittyy kansalaisuuteen sislttyvien oikeuksien vaihtamiseen rahalliseen arvoon. Tämän argumentin lhtttietona toimii tosiasia siitt, ett kansalaisuuteen sisltty sellaisia oikeuksia, joiden vaihtaminen rahalliseen arvoon on yleisen moraaliksityksen vastaista. Esittelin ntit oikeuksia myts teoriakirjallisuudessa viittaten Tanasocaan (2016). Ntistt oikeuksista oleellisin kansalaisuuden myymisen kontekstissa on ttioikeus. Kun lhtttiedoissa nimettt ttioikeuden myymisen olevan moraaliksityksemme vastaista, tttt on vaikeaa kiisttt. Yhteyden lhtttietojen ja vtitten vtillle luo oikeutus, joka liittyy siihen, ett EU-maiden on toimittava eettisten periaatteiden mukaisesti. Tmtt oikeutus on sille tyypilliseen tapaan aineistossa hyvin impliittinen, joskin ajatus siitt, ett EU:n on toimittava eettisesti, ilmenee myts muissa argumenttiteemoissa.

Taulukko 6. Kansalaisuuteen sislttyviin oikeuksiin liittyvt argumentit Toulminin kaavan mukaisesti

Lhtttiedot	Oikeutus (koska)	Vtite (joten)	Esimerkkilainaus	Lukumttr
Kansalaisuuteen sisltty sellaisia oikeuksia, joiden vaihtaminen rahalliseen arvoon on yleisen moraaliksityksen vastaista	EU-maiden on toimittava eettisten periaatteiden mukaisesti	CBI-ohjelmat on kiellettvt EU-tasolla	”EU-kansalaisuuden mukaan tuomat oikeudet perustuvat ihmisarvoon, eikt niitt tulisi ostaa tai myydtt.” (Imbrasas (EFD), EP 16.1.2014) ¹⁰	15

Ttman teeman argumentteja ltyy aineistosta 15 kappaletta. Se nousi aineistosta omaksi kokonaisuudekseen, mutta se ei ole argumenttien lukumttrtt katsottaessa valitseva teema keskusteluissa. Tmtt saattaa johtua siitt, ett kuten aiemmassa kirjallisuudessa on esitetty, CBI-ohjelmiin osallistuville sijoittajille kansalaisuuteen sislttyvt muut oikeudet ovat usein toissijaisia. Kansalaisuus nttdtt monille kansainvtlistt

¹⁰ liett. Suteikiamos ES pilietybtis teisss yra paremtos tmoaus orumu ir neturtty btti perkamos ar parduodamos. Tekoptykttntts (Copilot).

helppoa liikkuvuutta tavoitteleville vain matkustusasiakirjana (Paskalev 2018). Meppien argumentaatio ei kuitenkaan perustu siihen, mitä sijoittajat itse kansalaisuudella tavoittelevat, vaan siihen, mitä kansalaisuuden myöntäminen merkitsee poliittiselle yhteisölle ja sen jäsenyydelle.

Muutamissa puheenvuoroissa rinnastetaan kansalaisuuden oikeudet myös siihen liittyviin velvollisuuksiin korostaen, että kansalaisuuteen ei liity vain oikeuksia vaan myös velvollisuuksia (ks. esim. Bušić (EPP); Šuica (EPP), EP 16.1.2014). Argumentti jättää kuitenkin täysin avoimeksi, mitä velvollisuuksilla tarkalleen ottaen tarkoitetaan. Tämän voitulkita viittaavan esimerkiksi yhteiskuntaan integroitumiseen tai muihin yhteisöllisiin velvollisuuksiin. Mittavaa taloudellista kontribuutiota ei kuitenkaan nähdä riittävänä velvollisuutena kansalaisuuden saamiseksi.

5.1.5 Kansalaisuuden arvon heikkeneminen

Seuraavaksi esittelen lukumäärällisesti pienimmän argumenttiteeman, joka liittyy kansalaisuuden arvon heikkenemiseen, kun sitä myydään. Tämän argumentin lähtötietona on juuri se, että kansalaisuuden myöntäminen löyhin perustein heikentää sen arvoa. Tämä on lähtötietona mielenkiintoinen, sillä siitä voidaan olla erimielisiä. Vähentääkö kansalaisuuden hankkiminen sijoittamalla todella sen arvoa?

Teoriakirjallisuudessa esittelin muun muassa Tanasocan (2016) vertailua aatelisarvojen myyntiin, joka lopulta teki niistä mitättömiä, sekä Radinin (1996) kommodifikaatioteorian vertailua seksuaalisten palvelujen ostoon. Teoreettisen kirjallisuuden perusteella vastaus on siis myöntävä, kansalaisuuden hankkiminen sijoittamalla heikentää sen arvoa. Jos puhutaan puhtaasti passin voimakkuudesta, on näyttöä siitä, että CBI-ohjelmia harjoittaneiden valtioiden kansalaisten kohdalla rajakäytännöt vaikuttavat tiukentuneen. Näin toimii myös itse EU, joka on rajoittanut esimerkiksi Vanuatun kansalaisten kohdalla vapaata liikkumista.

Shacar käsittelee aihetta myös *The Birthright Lottery* -kirjassaan (2009) ja esittää, että ohjelmat uhkaavat turmella juuri sen ”hyödykkeen”, joka on asetettu myyntiin. Hän nostaa konkreettisena esimerkkinä esiin, että kehitys on kohdemaille mieleistä aina siihen

saakka, kun passit alkavat menettää arvoaan kansainvälisen liikkuvuuden markkinoilla (Shachar 2009, 59). Näiden tietojen perusteella argumentin lähtötiedot validoivat sitä, ja sen oikeutus ”EU-kansalaisuuden arvon ylläpitäminen on koko unionin etu” on helppo hyväksyä, erityisesti Euroopan parlamentin kontekstissa. Poikkeuksena ovat tietysti ryhmät, jotka ajattelevat, että EU-kansalaisuutta ei tulisi olla olemassa, mutta hekin todennäköisesti kuitenkin kannattavat omien kansallisten kansalaisuuksiensa arvon säilyttämistä.

Taulukko 7. Kansalaisuuden arvon heikkeneminen -argumentit Toulminin kaavan mukaisesti

Lähtötiedot	Oikeutus (koska)	Väite (joten)	Esimerkkilainaus	Lukumäärä
Kun kansalaisuus myönnetään löyhin perustein, se heikentää sitä, miten arvokkaana kansalaisuus nähdään	EU-kansalaisuuden arvon ylläpitäminen on koko unionin etu	CBI-ohjelmat on kiellettävä EU-tasolla	”Kansalaisuuden hinnoittelu-minen merkitsee sen arvon heikentämistä.” (Comi (EPP), EP 16.1.2014) ¹¹	9

Ajatus siitä, että CBI-ohjelmat vaikuttavat alentavasti kansalaisuuden arvoon näkyy aineistossa yhdeksässä argumentissa, jotka sijoittuvat ajallisesti eri keskusteluihin. Argumentit liittyvät olennaisesti aiemmin esittelemässäni teoriakirjallisuudessa esiintyneeseen ajatukseen siitä, että jonkin asian käydessä läpi ”kommodifikaatioprosessin” ja muuttuessa hyödykkeeksi myös sen arvo muuttuu samalla. Näkemyksen muuttuminen on Shacharin ja Hirschlin (2014) mukaan yhteiskunnallinen ilmiö, ja he nimittävät prosessia hyödykkeen ”korruptoitumiseksi”. Meppien argumenteissa ei siis ole kyse pelkästään kritiikistä kommodifikaatiota kohtaan, vaan myös kritiikistä kommodifikaation aiheuttamista seurauksista, jotka vaikuttavat kaikkiin EU-kansalaisiin.

Tässä argumentissa Euroopan parlamentin jäsenet siis oikeuttavat väitteensä kehystämällä CBI-ohjelmien kieltämisen EU:n etujen mukaiseksi kansalaisuuden arvon ylläpitämiseksi. Tämä näkökulma ja huoli EU-kansalaisuuden arvon heikkenemisestä nousevat esiin eri ryhmien edustajien puheenvuoroissa (ks. esim. Zile (ECR); Giegold (Greens/EFA), EP 30.5.2018; Niedermayer (EPP); Joveva (Renew); Regner (S&D), EP

¹¹ ital. Dare un prezzo alla cittadinanza significa indebolirne il valore. Oma käännös.

7.5.2025). Esimerkiksi EPP:n Ágnes Hankiss argumentoi, että CBI-ohjelmat ”heikentäisivät EU-kansalaisuuden arvoa ja uskottavuutta sekä vaarantaisivat EU-passin kansainvälisen hyväksynnän”¹² (Hankiss (EPP), EP 16.1.2014). Argumentissa kansalaisuuden ”arvo”, joka itsessään on hyvin abstrakti käsite, liitetään juuri sen voimakkuuteen (passport power) ja nostetaan esille myös EU-kansalaisuuden asema kansainvälisessä järjestelmässä. Tämä kuvastaa hyvin sitä, miten moniulotteisena kysymyksenä CBI-ohjelmat lopulta nähdään.

Kansalaisuuden arvon laskeminen vaikuttaa nimenomaan kohdemaiden ja EU-kansalaisuuden tapauksessa kaikkien EU-valtioiden kansalaisiin. Siten argumentissa on myös voimakas oikeudenmukaisuusaspekti. Kuten mainitsin, argumentin oikeutuksena toimii ajatus siitä, että EU-kansalaisuuden arvon ylläpitäminen on unionin velvollisuus, ja tämä on velvollisuus juuri nykyisiä EU-kansalaisia kohtaan, joiden kansalaisuus saatetaan nähdä CBI-ohjelmien myötä vähempiarvoisena. Esimerkiksi EPP:n maltalainen edustaja Roberta Metsola nostaa esille argumentissaan vahvasti kohdemaiden kansalaiset ja heille kuuluvat oikeudet julistamalla, että ”kansalaisuuden myyminen vähentää sen todellista arvoa ja loukkaa sekä halveksii jokaisen meidän oikeuksiamme.” (Metsola (EPP), EP 15.1.2014)¹³ Nämä argumentit liittyvät selkeimmin aiemmin esittelemäni Shacharin ja Hirschlin normatiivisten jännitteiden kolmijaon (Shachar & Hirschl 2014, 233) kohtaan, jossa jännitteen synnyn syynä on nimenomaan reiluus kohdemaan väestölle. Shachar (2009) esittää, että kansalaisuuden myynti voi ”riistää ”nykyisiltä jäseniltä” heidän nykyisen, luovuttamattomana pidetyn asemansa.”¹⁴

Aineistossa korostuvat verrattain vähän argumentit, joissa kohdemaan asukkaat kehystetään CBI-ohjelmien kärsijöiksi. Kohdemaihin liittyviä argumentteja esiintyy lisää talous- ja turvallisuusteemojen yhteydessä, mutta kommodifikaatioon liittyen ne jäävät

¹² unkar. Egy ilyen kezdeményezés megvalósulása amortizálná az uniós állampolgárság értékét és hitelét, és veszélyeztetné az uniós útlevel nemzetközi elfogadottságát is. Tekoálykäännös (Copilot).

¹³ malt. Il-bejgh taċ-ċittadinanza tnaqqas mill-valur veru tagħha u tinfes u tkazbar id-drittijiet ta'kull wiehed u wahda minna. Tekoálykäännös (Copilot).

¹⁴ engl. deprive present members (those without sufficient funds to eventually purchase such titles) of their presently inalienable possession and ownership of their secure membership titles. Oma käännös.

melko marginaalisiksi. On mahdollista, että EU-passin korkean arvon ollessa suhteellisen vakaalla pohjalla kansainvälisillä matkustusmarkkinoilla huoli ohjelmien vaikutuksesta sen arvoon ei nouse poliittisesti merkittäväksi argumentiksi.

On mielenkiintoista, että kysymys CBI-ohjelmista ei noudata ryhmäpoliittisia jakolinjoja, vaan se kerää runsaasti vastustusta kaikista parlamentin ryhmistä. Teoriakirjallisuudessa CBI- ja RBI-ohjelmat liitetään vahvasti neoliberalismiin ja ilmiön nähdään kulkevan käsi kädessä ns. tavallisten maahanmuuttajien poissulkemisen kanssa (ks. esim. Mavelli 2018; Shachar & Hirschl 2014). Euroopan parlamentin maahanmuuttokriittiset ryhmät eivät kuitenkaan eroa tarkastelussa muista ryhmistä, ja vastustavat ohjelmia vahvasti. Tähän saattaa vaikuttaa se, että kysymys näyttäytyy Euroopan parlamentissa myös puoluepoliittisena. Vuoden 2014 debatissa keskiössä ollut Maltan CBI-ohjelma on lanseerattu Maltan sosiaalidemokraattisen puolueen toimesta. Monet EPP:n parlamentaarikot painottavat puheenvuoroissaan, että Maltan CBI-ohjelma on nimenomaan sosiaalidemokraattisen puolueen ohjelma (ks. esim. Camp (EPP); Metsola (EPP); Scurria (EPP); Stier (EPP), EP 15.1.2014). Sama ilmiö toistuu toisaalta myös toiseen suuntaan, kun Kyproksen yhteydessä mainitaan ohjelman olevan oikeistopuolueen aikaansaannos (ks. esim. Heinäluoma (S&D), EP 22.10.2020). Täten keskusteluun tuodaan myös perinteinen vasemmisto-oikeisto-ulottuvuus. Surak ja Tsuzuki (2021) ovat tutkineet RBI-ohjelmien syntymistä ja todenneet, ettei hallitusten poliittisilla suuntautumisilla ole vaikutusta ohjelmien syntyyn. Poliittinen suuntautuminen ei myöskään näytä olevan vaikuttava tekijä ohjelmien vastustamisessa.

5.2 Muut argumentit

Tässä alaluvussa esittelen aineistosta esiinnousseita argumentteja, jotka eivät varsinaisesti argumentoi kansalaisuuden kommodifikaatiota vastaan tai sen puolesta, mutta argumentoivat kuitenkin ohjelmien kieltämisen tai sallimisen puolesta. Nämä argumentit eivät siis ota kantaa itse kansalaisuuden myynnin luonteeseen, mutta perustelevat CBI-ohjelmien sallimista tai kieltämistä EU-tasolla erilaisin perustein. Argumentit keskittyvät talouden ja turvallisuuden teemoihin, sekä EU:n toimivaltaan kansalaisuuskysymyksessä. Tämän kategorian argumenteissa on argumentteja sekä ohjelmien puolesta,

että niitä vastaan. Nämä argumentit vastaavat tutkimuskysymykseeni siitä, minkälaisia muita argumentteja Euroopan parlamentissa esitetään liittyen sijoitusperusteisiin maa-hanmuutto-ohjelmiin. Niiden käsittely on olennaista kokonaiskuvan saamiseksi.

5.2.1 Talous ja turvallisuus

Taulukon 8 ensimmäinen argumentti liittyen korruptioon ja rikollisuuteen on aineistosta erotelluista argumenteista lukumäärältään suurin (147 argumenttia). Tätä tarkasteltaessa on kuitenkin otettava huomioon, että loin Nvivo-koodauksen yhteydessä korruptiolle ja rikollisuudelle vain yhden kategorian ilman yksityiskohtaisia erittelyjä. Huomion-arvoista on, että rikollisuuteen liittyviä argumentteja on vuoden 2014 keskusteluissa vain 3–5 prosenttia ja niiden määrä lisääntyy vahvasti vuosien kuluessa. Vuoden 2018 keskustelussa argumenttien osuus on suurin, jopa 20 prosenttia.

Taulukko 8. Talous- ja turvallisuusargumentit Toulminin kaavan mukaisesti

Lähtötiedot	Oikeutus (koska)	Väite (joten)	Esimerkkilainaus	Lukumäärä
CBI-ohjelmat eivät suorita kattavia tarkastuksia kansalaisuutta hakevien henkilöiden taustoille	EU:n tulee kiittää rikollisuutta ja korruptiota	CBI-ohjelmat on kiellettävä EU-tasolla	Euroopassa on oikeasti ollut – ja on yhä – järjestelmä, jossa se, mikä on kaikkein arvokkainta, eli kansalaisuus, voidaan ostaa rahalla, ja sitä voidaan käyttää hyväksi terrorismiin, rahanpesuun tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen (Jaki (ECR), EP 7.3.2022). ¹⁵	147
CBI-ohjelmat ovat nostaneet kiinteistöjen hintoja	On epäilua kohdemaiden kansalaisille, että heillä ei ole enää varaa ostaa kiinteistöjä	CBI-ohjelmat on kiellettävä EU-tasolla	Asuntojen hinnat nousevat jyrkästi, nuoret eivät pysty vuokraamaan, ja asukkaat ajetaan pois omista kaupungeistaan. Kuka valvoo, ketkä ostavat ja millä rahalla? Kuka suojelee oikeutta asumiseen? (Zacharia (NI), EP 7.5.2025). ¹⁶	12

¹⁵ puol. dlatego że rzeczywiście u nas, w Europie, funkcjonował system – czy funkcjonuje dalej system – gdzie to, co mamy prawie najcenniejsze, to znaczy obywatelstwo, można kupić za pieniądze i wykorzystywać do terroryzmu, wykorzystywać do prania brudnych pieniędzy, do zorganizowanej grupy przestępczej. Można łamać wszystkie prawa i wszystkie zasady. Tekoälykäännös (Copilot).

¹⁶ kreik. Οι τιμές κατοικίας εκτοξεύονται, οι νέοι δεν μπορούν να νοικιάσουν, οι κάτοικοι διώχνονται από τις πόλεις τους. Ποιος ελέγχει ποιοι αγοράζουν και με ποια χρήματα; Ποιος προστατεύει το δικαίωμα στη στέγη; Tekoälykäännös (Copilot).

CBI-ohjelmat ovat tuoneet runsaasti uusia sijoituksia kohdemaihin	EU-valtioiden on turvattava oma taloudellinen tilanteensa ja ajateltava kansalaistensa taloudellista etua	CBI-ohjelmat on sallittava EU-tasolla	Sen (EU:n) ei kuitenkaan pitäisi puuttua estääkseen sosiaalista, koulutuksellista ja lääketieteellistä investointia, jota on toteutettu useissa maissa tällaisten ohjelmien ansiosta (Cutajar (S&D), EP, 22.10.2020). ¹⁷	19
Suurin kohderyhmä EU-maiden CBI-ohjelmille on autoritäärisistä ja/tai EU-vastaisista maista tulevat sijoittajat, useilla kansalaisuuden saaneilla on ollut yhteyksiä autoritääristen maiden hallintoihin	EU:n on suojeltava kansalaisiaan geopolitiittisilta turvallisuuksilta	CBI-ohjelmat on kiellettävä EU-tasolla	Oikeuksia myönnetään täysin rankaisematta venäläisille oligarkeille, jotka ovat Putinin hallinnon uskollisia palvelijoita ja rahoittajia (Bricmont (Greens/EFA, EP 7.3.2022)). ¹⁸	80

Ensimmäisen argumentin lähtötietona toimii tieto siitä, että CBI-ohjelmien suorittamat tarkastukset kansalaisuutta hakeville henkilöille eivät ole kovin kattavia. Tämä on lähtötieto, joka itseasiassa yritetään kiistää debateissa maltalaisten poliitikkojen toimesta (ks. esim. Dalli (S&D); Sant (S&D), EP 30.5.2018) Tämä on argumentin validiutta tarkasteltaessa mielenkiintoinen huomio; kaikki eivät ole samaa mieltä argumentin lähtöiedoista. Argumentin oikeutus on ajatus siitä, että EU:n on kitkettävä rikollisuutta ja korruptiota. Tämä yhdistää argumentin lähtötiedot sen johtopäätökseen, jossa väitetään, että CBI-ohjelmat on kiellettävä EU-tasolla. Verrattuna puheenvuorojen määrään EPP-ryhmä esittää näitä argumentteja hieman vähemmän kuin muut ryhmät, kun taas Renew/ALDE-ryhmän meipit hieman enemmän. Erot ryhmien välillä eivät kuitenkaan ole merkittäviä.

Termi korruptio (engl. corruption) esiintyy koko aineistossa yhteensä 102 kertaa. Mukaan on laskettu myös sanamuotovariantit kuten *corrupt* hyödyntäen Nvivon sanakuominaisuutta. Mielenkiintoista on, että vuoden 2014 dokumenteissa termiä ei mainita vielä lainkaan. Tämä kertoo siitä, että korruptionäkökulma tulee täysin uutena näkökulmana kansalaisuusohjelmia koskevaan keskusteluun. Termi rikolliset (engl. criminals)

¹⁷ malt. M'għandhiex imma tintervjeni biex twaqqaf l-investiment soċjali, edukattiv u mediku li sar f'numru ta' pajjiżi bis-saħħa ta' programmi bħal dawn. Tekoälykäännös (Copilot).

¹⁸ ransk. Des droits accordés en toute impunité aux oligarques russes, fidèles serveurs et pourvoyeurs de fonds du régime de Poutine. Tekoälykäännös (Copilot).

esiintyy aineistossa 85 kertaa ja myös sen esiintyvyys kasvaa huomattavasti vuoden 2014 jälkeen.

Termiä rikolliset käytetään puheenvuoroissa useasti ennemminkin retorisenä keinona kuin pelkkänä faktapohjaisena tietona. Ohjelmiin osallistuvista saatetaan puhua yleis-termillä rikolliset esimerkiksi termin sijoittajat sijaan (ks. esim. Pagazaurtundúa (Renew); Incir (S&D), EP 22.10.2020; Mölzer (NI), EP 16.1.2014) Näin pyritään kehystämään kansalaisuusohjelmiin hakevat henkilöt sekä heidän tarkoituksensa epäluotettaviksi. Tämän kaltaisen retoriikan käyttö on yksi syy argumenttien suureen määrään; rikollisuusteema mainitaan usein yhtenä lyhyenä lisäargumenttina muiden argumenttien ohella. Argumenttiin liittyvää oikeutusta ja lähtötietoja sanotaan harvoin ääneen, tämä saattaa johtua siitä, että rikollisuuden ja korruption vastustaminen nähdään niin selkeänä itseisarvona.

Rikollisuus- ja korruptioargumenteissa hyödynnetään sekä retorisia keinoja, kuten metaforia, että faktapohjaista argumentointia. Esimerkkinä metaforien käytöstä toimii esimerkiksi Vergiatin (GUE/NGL) puheenvuoro, jossa hän toteaa, että ”ilmeisesti joillekin kaupallistamisella ei ole rajoja ja raha ei haise”¹⁹ (EP 15.1.2014). Lenaers (EPP) rinnastaa puheenvuorossaan ohjelmat *Charlie and the Chocolate Factory* -elokuvaan; kultainen passi on kuin elokuvan *golden ticket*. Elokuvassa varoitetaan, että rikkaat ihmiset voivat vain yksinkertaisesti ostaa sen (EP 22.10.2020). Faktapohjainen argumentaatio keskittyy esimerkiksi EU:ssa uutisoituihin ohjelmiin liittyviin korruptiotapauksiin. Edustajat vetoavat jonkin verran myös erilaisiin medioihin lähteinä, kuten esimerkiksi Financial Timesiin ja Kyproksen tapauksessa Al Jazeeraan (ks. esim. Georgiou (The Left/Gue&NGL), EP 22.10.2020; Freund (Greens/EFA), EP 7.5.2025).

Vaikka monissa argumenteissa vedotaan ohjelmien epäkohtiin, kuten sijoittajien taustojen tarkastamisen puutteellisuuteen, eivät ne kuitenkaan pyri argumentoimaan ohjel-

¹⁹ ransk. Décidément, la marchandisation n'a pas de limites pour certains et l'argent n'a pas d'odeur. Tekoälykäännös (Copilot).

mien kehittämisen vaan niiden lakkauttamisen puolesta. Tämä näkyy erona myös verrattuna RBI-ohjelmiin, joiden kohdalla moni ehdottaa vuoden 2018 keskustelussa tiukempaa sääntelyä ja valvontaa rikollisuuden ja korruption estämiseksi (ks. esim. Fajon (S&D); Ferrara (EFDD); Vandenkendelaere (EPP), EP 30.5.2018). CBI-ohjelmien kohdalla ohjelmien uudistaminen ei kerää samanlaista kannatusta, sitä ei siis pidetä riittävänä vastauksena ongelmaan. Kansalaisuus nähdään siis huomattavasti vahvempana poliittisen jäsenyyden asteena, ja kansalaisuuden myyminen periaatteellisena ongelmana, jota ei voida korjata paremmalla läpinäkyvyydellä.

Toisessa argumentissa argumentoidaan kohdemaiden kansalaisten puolesta, ja argumentin lähtötietona toimiikin tieto siitä, että CBI-ohjelmat ovat nostaneet kiinteistöjen hintoja kohdemaissa. Tätä lähtötietoa ei pyritä kiistämään debateissa, mutta kuten aiemmin tutkielmassani esittelin, olemassa oleva akateeminen tutkimus ei tue väitettä ohjelmien vaikutuksesta kiinteistömarkkinoihin (ks. Surak & Tsuzuki, 2021). Argumentin oikeutuksessa liitetään lähtötiedot johtopäätökseen esittämällä, että kiinteistöjen nousevat hinnat ovat epäreiluja kohdemaiden kansalaisille.

Kolmas argumenteista on yksi harvoista argumenttirakenteista, joiden väitteenä on, että CBI-ohjelmat tulisi sallia EU:n alueella. Argumentin lähtötietona on tieto siitä, että ohjelmat ovat tuoneet runsaasti uusia sijoituksia kohdemaille, ja täten olleet positiivinen uudistus maiden taloustilanteiden kannalta. Argumentin oikeutus mainitaan myös useissa puheenvuoroissa ääneen: EU-valtioiden on turvattava oma taloudellinen tilanteensa ja ajateltava kansalaistensa taloudellista etua (ks. esim. Cuschieri (S&D), EP 15.1.2014; Baldacchino (S&D), EP 16.1.2014; Furlas (EPP), EP 22.10.2020). Keskeinen vetoamisen kohde on juuri kansalaisten etu; sijoitusperäinen maahanmuutto pyritään kehystämään tavallisen kansan etua ajavaksi ilmiöksi. Nämä kaksi talouteen liittyvää argumenttia asettuvat siis toisiaan vastaan argumentoimalla päinvastaisia asioita. Toinen argumentti esittää, että CBI-ohjelmilla on positiivisia vaikutuksia kohdemaiden talouksiin, ja toinen taas, että CBI-ohjelmilla on negatiivisia vaikutuksia kohdemaiden talouksiin.

Neljännessä argumentissa lähtötietoina toimii tieto siitä, että suurin kohderyhmä EU-maiden CBI-ohjelmille on autoritäärisistä ja/tai EU-vastaisista maista tulevat sijoittajat, ja lisäksi useilla kansalaisuuden saaneilla on todistetusti yhteyksiä autoritääristen maiden hallintoihin. Tämä lähtötieto pitää tilastojen valossa paikkansa. Myöhemmissä debateissa pyritään ilmoittamaan argumentin fakta irrelevantiksi, sillä Maltan CBI-ohjelma sekä useiden maiden RBI-ohjelmat lopettivat venäläisten hakijoiden hakemusten käsittelyn Venäjän hyökättyä Ukrainaan vuonna 2022. Vuoden 2022 ja 2025 debateissa tämä lähtötieto on siis kiistelty.

Argumenttien retoriikka käyttää hyödykseen muutamia tehokeinoja. Useat argumentit painottavat sijoittajien kansalaisuutta kutsumalla heitä ensisijaisesti kansalaisuuden mukaan ”venäläisiksi” tai ”kiinalaisiksi”. (ks. esim. Lenaers (EPP), EP 22.10.2020; Lebreton (ENF), EP 30.5.2018; Bozkurt (S&D), EP 15.1.2014) Näiden argumenttien ytimessä on ajatus siitä, että geopoliittinen uhka syntyy jo henkilön poliittisesta sidoksesta toiseen valtioon, vaikka hän ei olisikaan tehnyt mitään rikollista. Venäjä/venäläiset mainitaan kaikissa geopoliittisissa argumenteissa 48 kertaa ja Kiina/kiinalaiset 14 kertaa.

Venäjän hyökkäys Ukrainaan toimii käännekohtana argumentaatiossa, ja se näkyy nopeasti geopoliittisten argumenttien määrän kasvamisena. Kansalaisuuden myyminen muuttuu nopeasti luonteeltaan geopoliittiseksi kysymykseksi, kun aiempien vuosien keskusteluissa tämä aspekti ei ollut juurikaan esillä. Esimerkiksi vuoden 2014 äänestyselityksissä on vain yksi viittaus poliittisiin turvallisuusuhkiin, kun taas Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen teemasta tulee hyvin merkittävä osa argumentaatiota.

Löydöksenä ei ole yllättävää, että talous- ja turvallisuusargumentit korostuvat niin merkittävästi useissa keskusteluissa, onhan jo itse keskustelujen nimissä mainittu esimerkiksi Venäjä, turvallisuusuhat ja rikollisuus. Tämä on toisaalta mielenkiintoinen havainto, kun pohditaan sitä, kuka päättää, mistä keskustellaan ja mistä näkökulmasta keskusteluaiheita käsitellään. CBI- ja RBI-ohjelmien kehystäminen turvallisuusuhaksi on siis oikeastaan jo sisäänrakennettu osa keskustelua, ennen kuin keskustelu ehtii edes alkaa.

Keskeinen havainto puheenvuoroista, joissa on talous- ja turvallisuusargumentteja, on, että niissä argumentoidaan usein samoissa puheenvuoroissa myös kansalaisuuden kommodifikaatiota vastaan. Puheenvuoroissa voidaan esimerkiksi vedota ensin rikollisuuden ja kansalaisuuden myynnin geopolittisiin seurauksiin, mutta tämän lisäksi lopuksi ytimekkäästi todeta, että itseasiassa kansalaisuuden ei ylipäätään tulisi olla myyntituote. Tällainen rakenne, joka koostuu useiden eri teemojen yhdistämisestä, on hyvin tyypillinen. Edustajilla on siis usein selkeä kanta kommodifikaatioon, mutta ohjelmia vastaan argumentoimiseen käytetään samalla myös muita argumentteja.

CBI-ohjelmia puolustavien puheenvuorojen osuus keskusteluissa on hyvin pieni, kuten esittelin jo aineiston esittelyn yhteydessä. Ohjelmia puolustavien argumenttien määräästä tekee entistä pienemmän se, että argumentaatio ohjelmien puolesta keskittyy varsinaisten omien argumenttien lisäksi paljolti siihen, että muiden argumentteja yritetään todistaa epävalideiksi. Tästä esimerkkeinä ovat puheenvuorot, joissa väitetään, että ohjelmat noudattavat tarpeeksi tarkkoja taustatarkastuksia ja että ne eivät hyväksy hakijoiksi autoritäärisiin maihin, kuten Venäjään, yhteydessä olevia henkilöitä (ks. esim. Saliba (S&D), EP 7.5.2025; Sant (S&D), EP 30.5.2018).

5.2.2 Vilpitön yhteistyö ja suvereniteetti

Tässä alaluvussa esittelen kaksi toistuvaa argumenttia, jotka liittyvät keskusteluun EU:n toimivallasta kansalaisuusohjelmissa. Nämä argumentit perustavat kantansa kansalaisuusohjelmiin eri näkökulmasta ottaen keskeiseksi kysymykseksi sen, kenellä ylipäätään on oikeus päättää ohjelmista.

Taulukko 9. EU:n toimivalta-argumentit Toulminin kaavan mukaisesti

Lähtötiedot	Oikeutus (koska)	Väite (joten)	Esimerkkilainaus	Lukumäärä
EU-kansalaisuuteen sisältyy oikeuksia, jotka ovat voimassa koko unionin alueella, kuten oikeus asua ja liikkua vapaasti EU-alueella sekä äänioikeus Euroopan parlamentti- ja paikallisvaaleissa.	EU-valtioiden ei tulisi tehdä päätöksiä, joilla on negatiivisia seurauksia muille EU-maille, tällaiset päätökset eivät voi olla yhden jäsenvaltion päätettävissä	CBI-ohjelmat on kiellettävä EU-tasolla	Oikea ongelma on se, että yhdellä jäsenvaltiolla ei tulisi edes olla mahdollisuutta myydä jotain, joka kuuluu kollektiivisesti kaikille 27 jäsenvaltiolle. Eurooppalaisten passien myöntämiseen liittyvien sääntöjen tulisi olla eurooppalaisia (Freund (Greens/EFA), EP 7.3.2022). ²⁰	140
Kansalaisuuteen liittyvät kysymykset kuuluvat kansallisen toimivallan alaisuuteen	Jäsenvaltioilla on oikeus päättää, ketkä ovat niiden kansalaisia	CBI-ohjelmat on sallittava EU-tasolla / EU:ssa ei voida ottaa kantaa siihen, tulisiko CBI-ohjelmat kieltää	En aio käsitellä asiaa tarkemmin, koska en hyväksy sitä, että demokraattisesti valitun Maltan parlamentin päätös sisäisestä asiasta saatetaan toisen parlamentin tarkasteltavaksi ja äänestettäväksi (Mizzi (S&D), EP 15.1.2014). ²¹	20

Ensimmäisen argumentin lähtötietoina toimii tieto siitä, että EU-kansalaisuuteen sisältyy poikkeuksellisia oikeuksia, jotka ovat yhden jäsenvaltion sijaan voimassa koko unionin alueella. Tällaisia oikeuksia ovat esimerkiksi jo aiemmin esittelemäni oikeus asua ja liikkua vapaasti EU-alueella sekä äänioikeus Euroopan parlamentti- ja paikallisvaaleissa. Johtopäätökseen eli ohjelmien kieltoon nämä lähtötiedot liitetään argumenteissa esittämällä oikeutus, jonka mukaan jäsenvaltioiden ei tulisi tehdä päätöksiä, joilla on negatiivisia vaikutuksia muihin jäsenvaltioihin. Tähän liittyy myös ajatus siitä,

²⁰ engl. The real issue is that it should not even be possible for any one Member State to sell something that belongs to the 27 Member States collectively. The rules on how European passports are handed out should be European rules. Oma käänös.

²¹ malt. M'iniex se nidhol fil-mertu tal-każ għaliex ma naqbilx mal-fatt li decijoni tal-Parlament Malti, elett demokratikament, qed tiġi għal skrutinju u vot ta' parlament iehor fuq kwistjoni interna. Tekoälykäännös (Copilot).

että yhdellä jäsenvaltiolla ei ylipäättään pitäisi olla valtaa tehdä kaikkiin jäsenvaltioihin vaikuttavia päätöksiä yksinään. Tämä oikeutus heijastuu unionin perussopimusten vilpittömän yhteistyön periaatteesta, joka mainitaan myös puheenvuoroissa muutamia kertoja (ks. esim. Vaughan (S&D), EP 16.1.2014; Incir (S&D), EP 22.10.2020; Zile (ECR), EP 30.5.2018). Näiden argumenttien painopisteenä onkin pelkän ohjelmien kieltämisen sijaan se, että ohjelmat tulisi nimenomaan kieltää EU-tasolla EU-kansalaisuuden luonteen vuoksi.

Lisäksi useissa puheenvuoroissa vedotaan EU:n arvoihin (ks. esim. Metsola (EPP), EP 15.1.2014; Becker (EPP), EP 16.1.2014; Aguilar (S&D) 7.3.2022) tarkoittaen nimenomaan jäsenmaiden välillä vallitsevaa solidaarisuutta. Eurooppalaisiin arvoihin vetoavat argumentit ovat kuitenkin monitulkintaisia. Eurooppalaisiin arvoihin viitataan useimmiten kollektiivisten vaikutusten yhteydessä argumentoiden, että yhden maan hyötyminen muiden kustannuksella on EU:n periaatteiden ja arvojen vastaista. Joissakin puheenvuoroissa eurooppalaisiin arvoihin viitataan myös oikeudellisessa mielessä ja esitetään esimerkiksi oikeusvaltioperiaatteen kuuluvan eurooppalaisiin arvoihin. ”Arvoihin” viitataan kuitenkin myös moraalisten argumenttien yhteydessä. Nämä pyrkivät perustelemaan, että kansalaisuuden kommodifikaatio on EU:n periaatteellisten arvojen vastaista. Tällaiset argumentit on kategorisoitu lukuun 5.1.3. Argumenttien luokittelu oli haastavaa, sillä eurooppalaiset arvot mainittiin puheenvuoroissa usein myös avaamatta tarkemmin, mitä arvoja tarkoitettiin, ja täten jäi myös avoimeksi, mihin kontekstiin ne viittasivat. Termi eurooppalaiset arvot esiintyy aineistossa argumentaation tehokeinona, mutta itse käsitteen sisältö jää usein epäselväksi.

Toinen argumentti pyrkii, päinvastoin kuin edellä esitetty ohjelmien kollektiivisiin vaikutuksiin vetoava argumentti, kehystämään sijoittajien kansalaisuusohjelmat täysin kansallisen toimivallan alle kuuluvaksi poliittiseksi kysymykseksi. Argumentti käyttää lähtötietonaan tietoa siitä, että kansalaisuus kuuluu EU:ssa kansallisen toimivallan alle. Oikeutuksena argumentti esittää, että EU:n jäsenvaltioiden tulisi saada itse päättää, ketkä ovat niiden kansalaisia. Tämä oikeutus perustuu tutkielman johdannossa mainitse-

maani kansainväliseen Haagin yleissopimukseen, ja se toimii oikeudellisena vastapainona edellisessä kappaleessa esitellyn argumentin oikeutukselle EU:n perussopimukseen liittyen.

Tämä on mielenkiintoinen argumentti, sillä sitä esiintyy aineistossa kahdenlaisissa puheenvuoroissa. Argumenttia esiintyy niissä puheenvuoroissa, joissa puolustetaan ohjelmia ja jäsenvaltioiden oikeutta harjoittaa niitä, sekä niissä, joissa ohjelmia sekä kansalaisuuden kommodifikaatiota kritisoidaan muuten, mutta argumentoidaan kuitenkin, ettei EU:lla tulisi olla toimivaltaa ottaa kantaa ohjelmiin, sillä ne kuuluvat kansallisen toimivallan alle. Esimerkkinä tällaisista argumenteista ovat seuraavat puheenvuorot:

Jälleen Euroopan parlamentti kokoontuu keskustelemaan asiasta, joka ei sille oikeasti kuulu. Tämä parlamentti pitää ongelmana sitä, että maat käyttävät suvereenia oikeuttaan myöntää passeja mistä tahansa syystä.²² (Van der Stoep (NI), EP 15.1.2014).

En kannata kansalaisuuden myymistä tai niin sanottuja kultaisia viisumeita, mutta kunnioitan jäsenvaltioiden oikeutta myöntää niitä suvereenina valtioina kenelle tahansa haluavat.²³ (Tomašić (ECR), EP 30.5.2018)

Suvereniteettiin vetoavat argumentit ovat huomattavasti suuremmassa roolissa vuoden 2014 keskustelussa ja äänestyselityksissä. Sen sijaan ne argumentit, jotka vetoavat ohjelmien kollektiivisiin vaikutuksiin ovat vahvasti läsnä kaikissa parlamenttikeskusteluissa. Vuoden 2014 aineistossa myös ne, jotka olivat ohjelmia vastaan, ottivat esille jäsenmaiden lähtökohtaisen oikeuden päättää omista kansalaisistaan. Argumentit kuitenkin käänsivät asian niin, että tästä oikeudesta huolimatta sijoitusperusteisen maahanmuuton ongelmat ovat EU-tason ongelmia (ks. esim. Kelam (EPP), EP 16.1.2014). Ensimmäisissä keskusteluissa hyvinkin relevantti suvereniteettiin liittyvä keskustelu

²² neerl. het Europees Parlement weer eens vergadert over iets waar het werkelijk niets mee te maken heeft. Dit Parlement noemt het een probleem dat landen hun soevereine recht gebruiken om paspoorten uit te delen om welke reden dan ook. Tekoälykäännös (Copilot).

²³ kroat. Nisam pobornica trgovine državljanstvom i tzv. zlatnih viza, ali poštujem pravo članica da ih kao suverene države dodijele kome god žele. Tekoälykäännös (Copilot).

tuntuu kuitenkin jäävän hyvin vahvasti taka-alalle vuosien kuluessa. Termit suvereniteetti ja suvereeni mainitaan vuoden 2014 dokumenteissa yhteensä 23 kertaa, kun kaikkien muiden vuosien dokumenteissa ne mainitaan yhteensä vain 15 kertaa. Frekvensseissä ovat mukana Nvion sanahakuominaisuuden sanamuotovariantit.

Tämä saattaa kertoa siitä, että koska yritykset saada ohjelmia harjoittavat valtiot, erityisesti Malta, muuttamaan lainsäädäntöään itse eivät onnistuneet, argumentaatio koskien EU:n toimivaltaa muuttui. Täten argumenteissa pyrittiin erityisesti ottamaan esille jäsenmaiden välinen yhteistyö, EU:n perussopimuksia sekä solidaarisuutta ja muita EU:n arvoja. Toisaalta myös isojen kansainvälisten turvallisuushkien, kuten Ukrainan sodan, muodostuminen saattoi vaikuttaa siihen, että parlamentissa pyrittiin korostamaan EU:n yhtenäisyyttä. Tilaa keskustelulle jäsenmaiden suvereenista oikeuksista ei kenties enää ollut, kun CBI-ohjelmat alettiin mieltää turvallisuushiksi. Osassa puheenvuoroista on myös nähtävissä turhautuminen siihen, että keskustelu kansalaisuusohjelmista jatkuu vuosi vuodelta. Tästä esimerkkinä on in 't Veldin puheenvuoro, jossa hän toteaa, että vanhat argumentit eivät enää toimi:

Rikollisen toiminnan peittämiseksi käytetty argumentti siitä, että tämä on kansallista toimivaltaa ei enää yksinkertaisesti ole tarpeeksi hyvä²⁴ (in 't Veld (ALDE), EP 30.5.2018)

Mielenkiintoinen huomio on, että joissakin puheenvuoroissa vedotaan suvereniteettiin RBI-ohjelmien kohdalla, mutta CBI-ohjelmiin ei sovelleta samanlaista argumentaatiota. Usein tällaiset puheenvuorot tulevat sellaisten maiden edustajilta, joilla on oma RBI-ohjelma. Esimerkiksi portugalilainen meppi Melo esittää puheenvuorossaan, ettei sillä mitään tapahtuu Portugalissa, ole mitään tekemistä sen kanssa, mitä tapahtuu Maltalla (Melo (EPP), EP 15.1.2014). Suvereniteettiargumenttia käytetään siis puolustamaan si-joitusperusteista maahanmuuttoa valikoiden.

²⁴ engl. So the argument that this is a national competence to cover up criminal activities is simply not good enough anymore. Oma käännös.

Nämä kaksi EU:n ja jäsenvaltioiden toimivaltaan liittyvää argumenttia esiintyvät siis rinnakkain ja kilpailevat aineistossa. Huomattavasti suositumpi on kuitenkin argumentti, jossa esitetään, että CBI-ohjelmien tulisi olla koko EU:n asia eikä vain kansallisen toimivallan alainen päätös. Tämä kertoo siitä, että edustajat pitävät EU-kansalaisuutta arvokkaana asiana, jonka suojelemisen tulisi olla unionin yhteinen intressi.

6 Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa olen tarkastellut Euroopan parlamentissa esitettyjä argumentteja liittyen sijoitusperusteiseen maahanmuuttoon ja EU-valtioiden harjoittamiin CBI-ohjelmiin. Olen pyrkinyt vastaamaan kahteen tutkimuskysymykseen, jotka täydentävät aiempaa tutkimusta keskittymällä argumentteihin, joita on esitetty ohjelmien puolesta ja niitä vastaan. Tutkimuskysymykseni olivat seuraavat:

1. Minkälaisia argumentteja Euroopan parlamentissa on esitetty liittyen kansalaisuuden kommodifikaatioon vuosina 2014–2025?
2. Minkälaisia muita argumentteja Euroopan parlamentissa on esitetty sijoitusperusteisten kansalaisuusohjelmien puolesta ja niitä vastaan?

Kuten olen tutkielmassa eritellyt, aineistosta nousi esiin viisi eri argumenttiteemaa, joista kommodifikaatiota vastustavat argumentit kumpusivat. Kansalaisuuden kommodifikaatiota puolustavia argumentteja aineistosta ei löytynyt lainkaan. Aineistosta löytyneet teemat liittyivät kansalaisuuden luonteeseen ja -myöntämisperusteisiin, kansalaisuuden kommodifikaatioon liittyviin oikeudenmukaisuuskysymyksiin (muut maahanmuuttajat ja taloudellinen epätasa-arvo), kommodifikaation ja markkinoiden kasvavan vallan vastustamiseen, kansalaisuuden oikeuksien myymiseen sekä kansalaisuuden arvон heikkenemiseen. Nämä viisi argumenttiteemaa liittyvät osin samoihin ajatuksiin kuin teoriakirjallisuudessa, sekä jo aiemmin tunnistettuun kommodifikaatiokritiikkiin ja kansalaisuuden kommodifikaation aiheuttamiin normatiivisiin jännitteisiin. Näistä argumenttiteemoista vallitseviksi osoittautuivat erityisesti kansalaisuuden luonteeseen ja sen myöntämisperusteisiin sekä oikeudenmukaisuuteen liittyvät argumentit.

Kansalaisuuden luonnetta ja kansalaisuuden saamisen kriteerejä koskevat argumentit nousivat esiin Euroopan parlamentin ryhmistä erityisesti poliittisen kentän keskeltä ja oikealta laidalta (esim. EPP ja ECR) kun taas kommodifikaation aiheuttama epätasa-arvo ja kaksoisstandardit olivat argumenteissa keskiössä poliittisen kentän vasemmalla

laidalla (esim. S&D ja The Left/GUE&NGL). Kiinnostavaa on, että kommodifikaatiota vastustetaan vahvasti yli ryhmärajojen, mutta argumentit sen vastustamiseksi tulevat eri näkökulmista. Kansalaisuuden luonnetta määrittelevissä argumenteissa keskeisiä asioita ovat kansalaisuuden arvon ja merkityksellisyyden korostaminen. Argumenteissa esitetään, että kansalaisuuden muuttuminen myyntituotteeksi häpäisee koko kansalaisuuden idean, sillä kansalaisuuden tulisi pohjautua todelliseen yhteyteen, esimerkiksi asuinpaikkaan, kulttuuriseen integroitumiseen, juuriin ja yhteisöön. Oikeudenmukaisuusargumenteissa nostetaan esille sijoittajien taloudellisella vallalla saavutetun statuksen ongelmallisuus sekä muiden maahanmuuttajien kohtelu ja ohjelmien aiheuttamat kaksoisstandardit.

Löydös on kiinnostava, sillä sijoitusperusteinen maahanmuutto tuntuu yhdistävän tavanomaisessa maahanmuuttokeskustelussa päinvastaisia kantoja edustavat puolet. Kansalaisuuden luonnetta ja oikeudenmukaisuutta korostavat argumentit kumpuavat poliittisesti vastakkaisista lähtökohdista, mutta päätyvät samaan johtopäätökseen. Kansalaisuuden luonnetta kuvaavissa argumenteissa kansalaisuus on arvo, joka edellyttää aitoa sidosta, eikä raha voi korvata integraatiota ja yhteisöön kuulumista. Oikeudenmukaisuusargumenteissa taas ongelmana on, että raha ylipäättään ratkaisee, sillä kansalaisuuden myöntämisen tulisi olla tasa-arvoinen prosessi taloudellisista lähtökohdista riippumatta. *Tämä osoittaa, että kansalaisuuden kommodifikaatio onnistuu yhdistämään argumentteja poliittisen kentän eri laidoilta ja keräämään varsin vankkaa vastustusta.*

Merkittävä huomio on, että useissa puheenvuoroissa mepit tunnistavat ilmiön ja asettuvat voimakkaasti sitä vastaan, mutta varsinainen kommodifikaatiokritiikki jää pintapuoliseksi. *Toisena tutkielman tärkeimmistä löydöksistä voikin pitää sitä, että kansalaisuuden kommodifikaation vastustaminen koetaan vahvasti intuitiiviseksi.* Merkittävä osa argumentaatiosta perustuukin itsestäänselvytenä pidettyihin asioihin ja vahvoin julistuksiin kuten ”*citizenship should not be for sale*”. Argumenteissa keskitytään retorisia keinoja hyväksikäyttäen julistamaan kansalaisuuden myyminen ehdottoman tuomittavaksi avaamatta kuitenkaan argumentin taustalla vaikuttavia oletuksia ja oikeutuksia sen enempää. Tällaiset argumentit ovat retoriikaltaan vahvoja, mutta ne jättävät auki

sen, mihin arvoihin tai periaatteisiin ne lopulta nojaavat. Syvempiä tulkintoja siitä, miksi kansalaisuuden myyminen on väärin, on siis aineistossa rajallisesti.

Kuten jo aiemmin esitin, tämä havainto tukee ajatusta siitä, että kansalaisuuden muuttaminen rahalla saavutettavissa olevaksi hyödykkeeksi koetaan vallitsevan moraalikäsitteksen sekä oikeudentajun vastaiseksi. Huomionarvoista on myös, että ne argumentit, jotka esitettiin ohjelmien puolesta, eivät liittyneet kommodifikaatioon. Kansalaisuuden myyntiä itseisarvoisena asiana ei siis pyritty oikeuttamaan, vaan ohjelmia pidettiin perusteltuina vain niiden instrumentaalisten vaikutusten vuoksi.

Euroopan parlamentin kommodifikaatioon liittyvä argumentointi jättää saman avoimen kysymyksen kuin EU:n tuomioistuimen antama tuomio: mitä voidaan pitää todellisena yhteytenä jäsenvaltioon? Tuomioistuin vetosi päätöksessään samaan todelliseen yhteyden vaatimukseen, johon myös europarlamentaarikot puheenvuoroissaan viittasivat. Mepit nostavat esille tosiasiallisen asuinpaikan, mutta sen rinnalla myös useita muita kriteerejä, kuten integroitumisen ja yhteisöön kuulumisen. Sijoitusperusteinen maahanmuutto näyttää siis jäävän harmaalle alueelle niin kauan kuin EU:ssa ei ole yhtenäistä käsitystä siitä, mihin kansalaisuuden myöntämisen tulisi perustua.

Euroopan parlamentti on poikkeuksellisen yksimielinen sijoitusperusteisen maahanmuuton kysymyksessä, ja tarkemmassa erittelyssä erimielisinä ryhminä korostuvat lähinnä ohjelmia harjoittavien maiden hallituspuolueiden edustajat, jotka pyrkivät argumentoimaan ohjelmien puolesta. Varsinaisista kansalaisuuden kommodifikaatioon kantaa ottaneista argumenteista yksikään ei puoltanut ohjelmia. Mepit kuitenkin perustelivat sijoittajien kansalaisuusohjelmia niiden välillisten vaikutusten kuten talouskasvun ja investointien kautta ottamatta kantaa siihen, onko kansalaisuuden myyminen itsessään hyväksyttävää. Ohjelmien kannattajat käyttivät siis perusteluinaan käytännön hyötyjä, kun vastustajat kävivät debattia periaatteellisella tasolla.

Toisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena oli ottaa tarkasteluun nämä välineelliset argumentit, joiden avulla sijoittajien kansalaisuusohjelmia pyrittiin vastustamaan tai puolustamaan. Tällaisiksi argumenttiteemoiksi muodostuivat aineiston perusteella talous-

ja turvallisuusvaikutuksiin vetoavat argumentit sekä EU:n vilpittömään yhteistyöhön ja jäsenvaltioiden suvereniteettiin perustuvat argumentit. Talous- ja turvallisuusargumenteissa mepit nostivat esille ohjelmiin liitetyn uhkan kasvavasta rikollisuudesta ja korruptiosta sekä ohjelmien geopolittiset vaikutukset Euroopalle. Ohjelmia puolustavissa argumenteissa taas vedottiin ohjelmien positiivisiin taloudellisiin vaikutuksiin. Toisaalta osa mepeistä argumentoi ohjelmien tuottavan negatiivisia vaikutuksia talouteen ja esimerkiksi kohdemaiden kiinteistömarkkinoihin.

Argumentit, jotka käsittelivät sijoittajien kansalaisuusohjelmien instrumentaalisia vaikutuksia, osoittautuivat keskusteluissa merkittävimiksi kuin alun perin oletin. Mielenkiintoista on, että nämä teemat eivät kuitenkaan näy Euroopan unionin tuomioistuimen antamassa tuomiossa, jonka perusteella kansalaisuusohjelmat lakkautettiin lopulta koko EU:ssa. Tuomio perustuu yksinomaan ohjelmien transaktioluonteeseen, minkä vuoksi olisi voinut olettaa, että myös parlamenttikeskusteluissa painopiste olisi ollut vahvemmin tässä kysymyksessä.

Yhtenä tutkielman löydöksenä voidaan pitää myös argumentaation ajallista muutosta. Tämä nousi esiin aineistosta tutkimuskysymysten ulkopuolelta. Vaikka tutkielma ei systemaattisesti tutkinut argumentaation kehitystä tarkastelujakson aikana, aineiston pohjalta oli selkeää, että argumentaation painopiste siirtyi normatiivisesta kommodifikaation kritiikistä turvallisuutta, geopolitiikkaa, korruptiota ja rikollisuutta korostaviin argumentteihin. Vuonna 2014 debatin keskiössä oli selkeästi kysymys siitä, onko kansalaisuuden myyminen oikein moraalisesti, mutta tämän jälkeen argumenteissa alettiin korostaa kansalaisuuden myymistä enemmän turvallisuuskysymyksenä. Tämä argumentaation ajallinen muutos heijastelee omalla tasollaan myös laajempaa eurooppalaisen politiikan murrosta – muuttuva turvallisuustilanne ja Venäjän hyökkäyssota tekivät aiemmin periaatteellisen tason kysymyksestä akuutin turvallisuuskysymyksen. On kuitenkin tärkeää huomata, että kommodifikaatioon ja kansalaisuuden myymisen luonteeseen liittyvät argumentit eivät kokonaan kadonneet aineistosta, mutta argumenttivalikoima täydentyi moniulotteisemmaksi.

Tärkeä huomio, joka liittyy instrumentaalisten argumenttien esiintyvyyteen, on keskustelujen näkökulman muuttuminen. Jo Euroopan parlamentin keskustelujen otsikoissa mainittiin ohjelmiin liittyvät turvallisuusuhat sekä Venäjä-sanktiot. Nämä ennalta asetetut kehykset ohjaavat jo itsessään argumentaatiota tiettyyn suuntaan. Parlamentti ei ainoastaan reagoi ilmiöihin, vaan osallistuu myös aktiivisesti siihen, miten ne ylipäätään määritellään. Jos kansalaisuusohjelmat kehystetään ensisijaisesti turvallisuushaksi tai taloudelliseksi kysymykseksi, vaikuttaa se myös siihen, millaisen vastaanoton ohjelmat saavat. Ennakkokäsityksillä on osuutensa myös siihen, millaista argumentaatiota pidetään relevanttina ja mitkä näkökulmat jäävät kokonaan keskustelun ulkopuolelle.

Tuomioistuimen päätökseen liittyen herää mielenkiintoinen kysymys: olisiko kansalaisuuden myyminen kielletty ilman Venäjän hyökkäystä Ukrainaankin? Geopoliittisen tilanteen muutos kiihdytti selvästi parlamentin argumentaatiota ja antoi turvallisuuskäsitteelle aivan uuden painoarvon. Tämä nostaa esille oikeudellisten ja poliittisten päätösten suhteen: tuomioistuin perusteli päätöksensä kansalaisuuden transaktioluonteella, mutta poliittinen paine ratkaisun saamisen taustalle syntyi pitkälti geopoliittisen tilanteen kautta. Tulevaisuudessa olisikin hedelmällistä tutkia vielä tarkemmin muuttuneen turvallisuustilanteen ja Ukrainan sodan vaikutusta CBI- ja RBI-ohjelmiin EU:ssa.

Tutkielman aineisto on rajattu Euroopan parlamentin täysistuntokeskusteluihin, minkä vuoksi sitä ei voi pitää yleistävänä kuvauksena kansalaisuuden kommodifikaatiota ja CBI-ohjelmia koskevasta argumentaatiosta. Johtopäätökset eivät kerro, mitä muissa EU:n instituutioissa, kuten komissiossa tai neuvostossa, on argumentoitu, eivätkä ne kata jäsenvaltioiden kansallisten tasojen keskusteluja. Mielenkiintoista olisi tutkia lisää esimerkiksi sitä, miten ohjelmia on puolustettu kansallisten parlamenttien sisällä niissä maissa, joissa ohjelmia on ollut. Oma tutkielmani keskittyi pääosin ohjelmia vastustaviin argumentteihin, koska ne olivat edustettuna aineistossa huomattavasti vahvemmin kuin ohjelmia puoltavat argumentit. Tämän vuoksi toisenlainen aineisto, esimerkiksi kansallisen parlamentin pöytäkirjat, voisi tuoda uudenlaisen ulottuvuuden argumentaation tarkasteluun.

Rajoitteistaan huolimatta tutkielma onnistuu selvittämään, millaisia argumentteja sijoitusperusteista kansalaisuutta kohtaan on esitetty ylikansallisessa poliittisessa elimessä, Euroopan parlamentissa. Parlamenttikeskusteluissa kansalaisuusohjelmien kysymyksessä yhdistyvät samanaikaisesti normatiiviset, taloudelliset, turvallisuuspoliittiset ja oikeudelliset aspektit, ja niiden erittelemineen systemaattisesti on akateemisessa tutkimuksessa uutta. Sijoitusperusteista maahanmuuttoa pystytään ymmärtämään ilmiönä paremmin, kun on tarkasteltu perustavanlaatuisesti argumentteja, joiden avulla sitä vastustetaan ja puolustetaan.

CBI- ja RBI-ohjelmissa riittää runsaasti tutkittavaa vielä tulevaisuudessakin, vaikka kansalaisuusohjelmat ovat EU:ssa tällä hetkellä historiaa. Kansalaisuuksia myöntäneissä maissa on viime aikoina toteutettu runsaasti kansalaisuuksien takaisin vetoja. Kansalaisuuden takaisin veto on kiinnostava kysymys sen oikeudellisten aspektien myötä ja tulevaisuudessa olisi mielenkiintoista tutkia, miten näitä takaisin vetoja on perusteltu ja miten niiden puolesta on pyritty argumentoimaan.

Euroopan parlamentin pyrkimys on siis toteutunut, eikä CBI-ohjelmia ole enää unionin alueella. RBI-ohjelmat kuitenkin jatkavat yhä toimintaansa useassa jäsenvaltiossa. RBI-ohjelmat edustavat saman ilmiön, sijoitusperusteisen maahanmuuton, jatkumoa hievan lievemässä muodossa. Poliittisen jäsenyyden kommodifikaatio ei siis ole kadonnut unionin alueelta kansalaisuusohjelmien lakkauttamisen myötä, se on ainoastaan siirtynyt askeleen verran kauemmaksi.

Lähteet

Aineisto:

Euroopan parlamentti. (15.1.2014). *EU citizenship for sale (de-*

bate). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2014-01-15-ITM-017_EN.html

Euroopan parlamentti. (16.1.2014a). *EU citizenship for sale (continuation of de-*

bate). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2014-01-16-ITM-009-07_EN.html

Euroopan parlamentti. (30.5.2018a). *EU values and the proliferation of corruption and crime through Golden Visas (topical de-*

bate). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-05-30-ITM-019_EN.html

Euroopan parlamentti. (30.5.2018b). *EU values and the proliferation of corruption and crime through Golden Visas (continuation of de-*

bate). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-05-30-ITM-021_EN.html

Euroopan parlamentti. (22.10.2020). *Serious security threats through the sale of EU passports and visas to criminals (de-*

bate). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2020-10-22-ITM-006_EN.html

Euroopan parlamentti. (7.3.2022a). *Citizenship and residence by investment schemes*

(debate). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2022-03-07-ITM-013_EN.html

Euroopan parlamentti. (7.5.2025). *Malta's Golden Passport scheme circumventing EU sanctions against Russia (de-*

bate). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-10-2025-05-07-ITM-015_EN.html

Kirjallisuus:

- Amossy, R. (2017). Understanding political issues through argumentation analysis. Teoksessa R. Wodak & B. Forchtner (toim.), *The Routledge handbook of language and politics* (s. 262–275). Routledge.
- Azzopardi, D. A. (2023). Golden passports and pension plans: Malta's business of aiding the ultra-wealthy. *Transnational Law & Contemporary Problems*, 32(1), 1–32. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4849040>
- Bauböck, R. (2018). What is wrong with selling citizenship? It corrupts democracy! Teoksessa R. Bauböck (toim.), *Debating transformations of national citizenship* (s. 37–42). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-92719-0_8
- Bocková, L. (2023). Golden visas and golden passports policy crisis in the European Union. *The Journal of Cross-Regional Dialogues / La Revue de Dialogues Inter-Régionaux*, 3(1).
- Bocková, L., & Kucharčík, R. (2023). Citizenship by investment: Latest development in the European Union. *Politické Vedy*, 25(4), 69–108. <https://doi.org/10.24040/politickevedy.2022.25.4.69-108>
- Carrera, S. (2014). The price of EU citizenship: The Maltese citizenship-for-sale affair and the principle of sincere cooperation in nationality matters. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 21(3), 406–427.
- d'Oliveira, H. U. J. (2023). Golden passports: European Commission and European Parliament reports built on quicksand (Working Paper No. 162). Centre on Migration, Policy & Society (COMPAS), University of Oxford.
- Dzankic, J. (2018). Immigrant investor programmes in the European Union (EU). *Journal of Contemporary European Studies*, 26(1), 64–80.
- Fernandes, M., Navarra, C., de Groot, D., & García Muñoz, M. (2021). Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes: European added value assessment. Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu (EPRS). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694217/EPRS_STU\(2021\)694217_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694217/EPRS_STU(2021)694217_EN.pdf)

- Goebel, R. J. (2013). Supranational? Federal? Intergovernmental? The governmental structure of the European Union after the Treaty of Lisbon. *Columbia Journal of European Law*, 20, 77.
- Kudryashova, S. (2018). The sale of conditional EU citizenship: The Cyprus Investment Programme under the lens of EU law. *European Papers*, 3(3), 1265–1288. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/269>
- Lindroth, M., Rantala, H. A. & Sinevaara-Niskanen, H. (2025). Resilience in Finnish security and defence rhetoric, *Journal of Language and Politics*, vol. 25, no. 2. <https://doi.org/10.1075/jlp.25100.lin>
- Mavelli, L. (2018). Citizenship for sale and the neoliberal political economy of belonging. *International Studies Quarterly*, 62(3), 482–493. <https://doi.org/10.1093/isq/sqy004>
- Milanovic, B. (2015). Global inequality of opportunity: How much of our income is determined by where we live? *The Review of Economics and Statistics*, 97(2), 452–460. https://doi.org/10.1162/rest_a_00432
- Paskalev, V. (2018). If you do not like selling passports, give them for free to those who deserve them. Teoksessa R. Bauböck (toim.), *Debating transformations of national citizenship*. IMISCOE Research Series. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-92719-0_10
- Pavlidis, G. (2021). A case of insufficient safeguards or state-enabled money laundering? 'Golden passport' and 'golden visa' investment schemes in Europe. *Journal of Investment Compliance*, 22(2), 170–179. <https://doi.org/10.1108/JOIC-01-2021-0002>
- Radin, M. J. (1996). *Contested commodities: The trouble with trade in sex, children, body parts, and other things*. Harvard University Press.
- Rakopoulos, T. (2022). The golden passport 'Russian' EUtopia: Offshore citizens in a global republic. *Social Anthropology/Anthropologie Sociale*, 30(2). <https://doi.org/10.3167/saas.2022.300210>
- Sarmiento, D., & Van den Brink, M. (2023). EU competence and investor migration. Teoksessa D. V. Kochenov & K. Surak (toim.), *Mapping investment migration law and practice*. Cambridge University Press.

- Shachar, A. (2009). *The birthright lottery: Citizenship and global inequality*. Harvard University Press.
- Shachar, A., & Hirschl, R. (2014). On citizenship, states, and markets. *Journal of Political Philosophy*, 22(2), 231–257. <https://doi.org/10.1111/jopp.12034>
- Sumption, M. (2021). Can investor residence and citizenship programmes be a policy success? Teoksessa D. Kochenov & K. Surak (toim.), *The law of citizenship and money*, 1–23. Cambridge University Press.
- Surak, K. (2023). Investment migration: Empirical developments in the field and methodological issues in its study. Teoksessa D. V. Kochenov & K. Surak (toim.), *Citizenship and residence sales: Rethinking the boundaries of belonging*. Cambridge University Press.
- Surak, K., & Tsuzuki, Y. (2021). Are golden visas a golden opportunity? Assessing the economic origins and outcomes of residence by investment programmes in the EU. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(15), 3367–3389. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1915755>
- Tanasoca, A. (2016). Citizenship for sale: Neomedieval, not just neoliberal? *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv Für Soziologie*, 57(1), 169–195. <https://www.jstor.org/stable/26573252>
- Toulmin, S. (1958). *The uses of argument*. Cambridge University Press.
- Toulmin, S. (1958/2015). *Argumentit: luonne ja käyttö*. Suomentanut Tapani Kilpeläinen. Tampere: Niin & näin: Eurooppalaisen filosofian seura, 2015. (Alkuperäisteos julkaistu 1958)
- Van den Brink, M. (2.5.2025). Why bother with legal reasoning? The CJEU judgment in Commission v Malta (Citizenship by Investment). GLOBALCIT. <https://globalcit.eu/why-bother-with-legal-reasoning-the-cjeu-judgment-in-commission-v-malta-citizenship-by-investment/>

Muut lähteet:

- Al Jazeera Investigative Unit. (2020). The Cyprus Papers revealed. Al Jazeera. <https://interactive.aljazeera.com/aje/2020/cyprus-papers/index.html>

Al Jazeera Investigative Unit. (12.10.2020). Cyprus officials implicated in plan to sell passport to criminals. Al Jazeera.

<https://www.aljazeera.com/news/2020/10/12/cypriot-politicians-implicated-in-plan-to-sell-criminals-passport>

Best Citizens. (7.2.2019). History of Cypriot citizenship by invest-

ment. <https://bestcitizens.com/2019/02/07/history-of-cypriot-citizenship-by-investment/>

CNN. (1.4.2025). Italy slams door on people hoping to claim citizenship through great-grandparents. CNN Travel. <https://edition.cnn.com/2025/04/01/travel/italy-law-halts-citizenship-through-great-grandparents>

Cyprus Mail. (17.8.2025). Tortuous investigations hampering golden passport cases. Cyprus Mail. <https://cyprus-mail.com/2025/08/17/tortuous-investigations-hampering-golden-passport-cases>

Cyprus Mail. (4.12.2025). Cyprus ends cabinet power to grant 'golden passports'. Cyprus Mail. <https://cyprus-mail.com/2025/12/04/cyprus-end-cabinet-power-to-grant-golden-passports>

Euroopan komissio. (29.9.2022). Investor citizenship scheme: Commission refers Malta to the Court of Justice of the EU over its investor citizenship scheme. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_22_5422

Euroopan komissio, sisäasioiden pääosasto. (19.12.2025). 8th report under the visa suspension mechanism. https://home-affairs.ec.europa.eu/8th-report-under-visa-suspension-mechanism_en

Euroopan parlamentti. (16.1.2014b). EU citizenship for sale (2013/2995(RSP)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0038_EN.html

Euroopan parlamentti. (9.3.2022b). Citizenship and residence by investment schemes (2021/2026(INL)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0065_EN.pdf

Euroopan parlamentti. (22.11.2023). Cyprus Confidential -tietovuoto ja tarve puuttua pakotteiden kiertämisen mahdollistajiin ja vahvistaa rahanpesusääntöjä EU:ssa. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-11-22-ITM-014_FI.html

Euroopan parlamentti. (18.9.2024). Unkarin "kansallisen kortin" ohjelma ja sen vaikutus Schengeniin ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-10-2024-09-18-ITM-009_FI.html

Euroopan unioni. (n.d.). Living in the European union. https://european-union.europa.eu/live-work-study/living-eu_en

Euroopan unionin tuomioistuin. (29.4.2025). Komissio vastaan Malta (C-181/23).

FATF/OECD. (2023). Misuse of citizenship and residency by investment programmes. Paris, France.

Kansainliitto. (1930). Convention on certain questions relating to the conflict of nationality laws.

Migri. (n.d.). Residence permit application for an entrepreneur. <https://migri.fi/en/entrepreneur>

Philenews. (12.9.2025). Cyprus revoked 360 golden passports from investor. Philenews. <https://in-cyprus.philenews.com/local/cyprus-revokes-citizenship-150-investment-programme-holders/>

Politico. (n.d.). Cyprus revokes more high-profile 'golden' passports. Politico Europe. <https://www.politico.eu/article/cyprus-revokes-golden-visa-passports/>

The Guardian. (25.3.2013). Cyprus bailout deal at a glance. <https://www.theguardian.com/business/2013/mar/25/cyprus-bailout-deal-at-a-glance>

The Guardian. (13.10.2020). Cyprus scraps golden passport scheme after politicians caught in undercover sting. <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/13/cyprus-scraps-golden-passport-scheme-after-politicians-caught-in-undercover-sting>

Turun yliopiston Intranet. (2026). Tekoäly yliopistolla, työkalut ja sovellukset. <https://intranet.utu.fi/fi/sivustot/ai/sovellukset/Sivut/default.aspx>

Valtioneuvosto. (23.10.2025). Suomen kansalaisuuden saaminen edellyttää jatkossa turvattua toimeentuloa. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/suomen-kansalaisuuden-saaminen-edellyttaa-jatkossa-turvattua-toimeentuloa->

Von der Leyen, U. (16.9.2020). State of the Union address by President von der Leyen at the European Parliament plenary. Euroopan komissio.