

# Hallitaanko siirtolaisuutta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kustannuksella?



Piia Nikula

Kirjoitus pohjautuu *Muuttoliikkeen ja etnisyystudkimuksen -seminaarissa* 8.11.2006 pidettyyn esitelmään *Siirtolaisuuden hallintaa – kaikkienko hyväksi?*

Lisääntyvästä kansainvälisyydestä ja ihmisten liikkuvuudesta huolimatta kansainvälinen valtiokeskeinen järjestelmä on muuttumassa yhä sulkeutuneemmaksi. YK:n mukaan yli 40 prosentilla maailman valtioista on kiristyvä siirtolaisuuspolitiikka. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että liikkuvuutta kokonaisuudessaan pyritäisiin, tai edes haluttaisiin rajoittaa – vaan että tietynlainen, niin sanottu ei-toivottu liikkuvuus halutaan estää. Siirtolaisuutta halutaan hallita.

Siirtolaisuuden hallinta mainitaan yhä useammin puhuttaessa kansainvälisestä muuttoliikkeestä. Se kattaa alleen lähes kaiken siirtolaisuuteen liittyvän, mutta ehkä yleisimmin siirtolaisuuden hallinnasta puhutaan, kun kyse on siitä,

*VTM Piia Nikulan pitämä esitelmä Muuttoliikkeen ja etnisyystudkimuksen seminaarissa Siirtolaisuusinstituutissa 8.11.2006. Esitelmä pohjautuu Nikulan valtio-opin (kansainväliset suhteet) pro gradu -tutkielmaan ”Siirtolaisuuden hallintaa – Kaikkienko hyväksi? Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM foucault’laisen hallintamentaliiteetin näkökulmasta tarkasteltuna” (Turun yliopisto, 2006). Tällä hetkellä Piia Nikula toimii tutkijana Aleksanteri-instituutissa.*

miten estää laitonta maahanmuuttoa tai ihmiskauppaa ja niihin liittyviä tragedioita. Vaihtoehtoisesti siirtolaisuuden hallintaa korostetaan keskusteluissa kohdemaiden tarpeista. Hallitulla siirtolaisuudella pyritään joko edistämään työperäistä muuttoliikettä tai paikkaamaan demografisia aukkoja.

Laillinen siirtolaisuus muodostuu tänä päivänä yhä selkeämmin kohdemaiden tarpeista, ja muodostaa siten vain murto-osan koko maailman kansainvälisestä liikkuvuudesta. Yhä useammat ihmiset jäävät niin sanottuun limbo-tai rajatilaan, jossa ainoana vaihtoehtona paremmalle elämälle on turvautuminen laittomiin keinoihin ja epäsäännölliseen siirtolaisuuteen. Toisaalta siirtolaisuudesta on tullut elitististä. Liikkumisen vapaus toteutuu sataprosenttisesti ainoastaan vauraille ja/tai koulutetuille siirtolaisille, vaikka siirtolaisuus, vapaus valita asuinpaikkansa, on kiistämätön ihmisoikeus, jonka pitäisi YK:n ihmisoikeusjulistuksen mukaisesti toteutua kaikille.

Tarkastelin pro gradu -tutkielmassani *Siirtolaisuuden hallintaa – kaikkienko hyväksi? Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM foucault’laisen hallintamentaliiteetin näkökulmasta tarkasteltuna* siirtolaisuuden hallintaa, joka kohdistuu epäsäännölliseen siirtolaisuuteen. Tällöin siirtolaisuuden hallinnalla tarkoitetaan ennen

kaikkea kontrollien lisäämistä sekä tiukentunutta rajavalvontaa, jota etenkin kansallisvaltiot harjoittavat. Siirtolaisuuden hallinta kuuluu niiden suvereeniin oikeuteen päättää, ketkä ovat oikeutettuja muuttamaan laillisesti ja keiden maahantulolle puolestaan asetetaan rajoituksia.

Rajoituksista ja valtioiden kiristyvästä siirtolaisuuspolitiikoista huolimatta kansainvälinen muuttoliike on ilmiö, jota ei voi pysäyttää. Samalla, kun epäsäännöllisestä siirtolaisuudesta on tullut yhä voimakkaammin ei-toivottu ilmiö, jota vastaan taistellaan niin sanan kirjaimellisessa kuin kuvainnollisessakin merkityksessä, on siitä myös tullut vakiintunut siirtolaisuuden muoto. Yhä useammat ihmiset ottavat riskin ihmislakuljettajien matkassa, tai tarttuvat epämääräisiin työtarjouksiin. Halu ja motivaatio päästä pois köyhyydestä ja saada mahdollisuus parempaan elämään ylittävät riskit ja vaarat.

Epäsäännöllistä siirtolaisuutta pyritään kontrolloimaan ja estämään myös lähes hinnalla millä hyvänsä. Esimerkiksi Yhdysvaltain ja Meksikon rajalla eivät enää riitä huipputeknologisin valvontajärjestelmin varustetut sähköaidat ja aseistetut vartijat, vaan rakenteilla on satojen kilometrien pituinen muuri. Euroopassa median huomion ovat puolestaan keränneet tapahtumat Kanarian-

saarilla, jossa laittomasti saarille saapuneet ovat joutuneet odottamaan kohtaloaan epäinhimillisissä oloissa. Vaikka median huomio kohdistuu useimmiten länsimaailman tapahtumiin, tapahtuu vastaavaa ympäri maailmaa, usein paljon suuremmassa mittakaavassa. Epäsäännöllinen siirtolaisuus on moniulotteinen ilmiö, joka on vahvasti kytköksissä globalisaatioon ja maailmassa vallitsevaan eriarvoisuuteen. Siihen kulmineituvat niin taloudelliset, sosiaaliset, juridiset, kuin eettisetkin kysymykset.

Siirtolaisuuden työntö- ja vetotekijöistä puhutaan myös paljon. Epäsäännöllisestä siirtolaisuudesta puhuttaessa kyseeseen tulevat kuitenkin vain työntekijät, kuten köyhyys. Vetotekijät eivät tästä siirtolaisuuden ryhmää, eli noin 15–30 miljoonaa ihmistä kosketa, vaikka he olisivat koulutettujakin. Siirtolaisuuden hallinta näyttää kohdistuvan joko köyhiin tai kouluttamattomiin, tai köyhemmiltä alueilta tuleviin koulutettuihin ihmisiin. Hallitukset ottavat vastaan siirtolaisia omilla ehoillaan, kun siitä on maalle hyötyä. Valikoiva ja säännöstelty siirtolaisuuspolitiikka korostaakin tämän päivän siirtolaisuuden hallinnan epäoikeudenmukaisuutta.

Kansallisvaltioiden lisäksi siirtolaisuuden hallintaa harjoittavat myös muut tahot, kuten esimerkiksi *Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM*. Tutkin keväällä 2006 valmistuneessa pro gradu -tutkielmassani IOM:ää ja sen toimintaa siirtolaisuuden hallinnassa. IOM pyrkii muiden toimijoiden tavoin käsittelemään siirtolaisuutta kokonaisvaltaisesti. Sen toiminta muodostuu muun muassa siirtolaisuuden hallinnasta, ihmiskaupan

vastaisesta työstä, työmuuttoon liittyvistä asioista, tiedonvälityksestä, terveydenhoitopalveluista, vapaaehtoisen paluun avustamisesta, teknisestä yhteistyöstä esimerkiksi biometristen passien kehittämisessä, siirtolaisuututkimuksesta ja laittoman siirtolaisuuden estämisestä. Toiminta ulottuu 118 valtioon koko maailmassa.

Pro gradu -tutkielmani otsikko *Siirtolaisuuden hallintaa – kaikkienko hyväksi* pohjautuu IOM:n toiminnassa vaikuttaneeseen lausekkeeseen *Managing Migration for the Benefit of All*. IOM:n siirtolaisuuden hallinnan voi sanoa rakentuvan ajatukselle ideaalista – toiminnasta kaikkien hyväksi. Lause esiintyi toistuvasti IOM-aineistossa, jota tarkastelin, ja kiinnitti huomioni. Sillä tavalla, miten asioista puhutaan ja miten ne konstituoidaan, on merkitystä. Sillä vaikiinnutetaan ja oikeutetaan oma toiminta sekä konstruoidaan samalla ympäröivää todellisuutta. Tutkimusmetodinani toimikin foucault’lainen diskurssianalyysi, jossa huomion kohteena on kieli ja se tapa, miten jokin taho omasta toiminnastaan puhuu.

Käsite siirtolaisuuden hallinta tuottaa myös ajatuksen ideaalin vastakohtasta eli kontrolloimattomasta sekä sääntelemättömästä siirtolaisuudesta, joka ei sovellu toimivan globaalin ja järjestäytyneen yhteiskunnan rakenteeseen, ja joka on saatava hallintaan. Epäsäännöllinen siirtolaisuus konstruoidaan siirtolaisuuden anomaliana, joka *vaatii* ilmiön hallinnointia ja sitä kautta normalisointia. Samalla luodaan oikeutus siirtolaisuuden hallinnalle, joka on vaikiinnuttanut itselleen totuuden ja itsestäänselvyuden aseman kan-

sainvälisestä muuttoliikkeestä puhuttaessa. Sen nimeen niin sanotusti vannovat sekä IOM että lähes kaikki kansallisvaltiot. Diskurssin itsestään selvyys ja homogeenisuus saivatkin alun perin tutkimusintressini heräämään ja valitsemaan IOM:n tutkimukseni kohteeksi. Tutkimuskysymykseksi muodostui ensinnäkin, miten Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö on onnistunut yhdistämään perinteisesti ajatellen kaksi täysin vastakkaista käsitettä, ihmisten vapaan liikkuvuuden ja sen rajoittamisen, uskottavaksi politiikaksi nimeltään siirtolaisuuden hallinta? Ja toiseksi, miten IOM oikeuttaa tämän hallinnan, koska se pääosin kohdistuu epäsäännöllisiin siirtolaisiin eli jo valmiiksi vähäosaisiin ja köyhiin ihmisiin? Voidaankin kysyä, hallitaanko siirtolaisuutta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kustannuksella?

Käytin tutkielmassani teoreettisena viitekehyksenä Michel Foucault’n teoriaa hallintamenteliteetista. Tällöin tarkastelun kohteena ovat itsestäänselvyudet ja niiden taustalla vaikuttavat ja niitä ohjaavat ns. rationaali-teetit. Foucault’n mukaan itsestäänselvyyksinä pidetyt ”totuudet” kaipaavat aina lähempää tarkastelua, koska ne eivät tipahda annettuina eteemme, eivätkä ne ilmene sellaisenaan sosiaalisissa käytännöissä. Kyse on aina tarkoituksellisesta toiminnasta, jonka joku on keksinyt, jonkin asian hahmottamisesta siten, että se kaippaa hallintaa, sekä pyrkimyksestä vaikuttaa toisten ihmisten käyttäytymiseen.

IOM puhui alkuaikoina toiminnastaan siirtolaisuuden edistämisenä, mutta sittemmin 1990-luvulla se alkoi kutsua sitä siirto-

laisuuden hallinnaksi. IOM alkoi näin ollen hahmottaa siirtolaisuuden ilmiönä, joka kaipaa hallintaa. Se alkoi ilmaista uutta toimintasuuntaansa käytännöissään sekä siinä, miten se toiminnastaan puhui. Kyse on diskursiivisesta vallankäytöstä, joka on tehokas keino hallinnoida väestöä ja ohjata ihmisten käytöstä.

Hallintamentaliteettia hyödyn-tävässä tutkimuksessa pureudutaan tiedon ja vallan käsitteisiin tarkastelemalla niitä osana sosiaalisia käytäntöjä. Kyse on mikrotason valtasuhteista, joissa hallinta toteutuu toimintana ja vallankäyttönä, joka vaatii sekä tietoa että taitoa. Tarkastelemalla IOM:n käytännön toimia ja sen omaa puhetta (foucault'laisittain *poliittisia teknologioita*) sekä nostamalla esiin toimintaa ohjaavia ja sen taustalla vaikuttavia ”totuuksia” (*poliittisia rationaliteetteja*) oli mahdollista hahmottaa IOM:n toiminnan taustalla vaikuttavaa strategista ajattelua, ja niin sanotusti muodostaa IOM:n siirtolaisuuden hallinnan mentaliteetti. Ammensen IOM:n puhetta ja käytäntöjä aineistosta, joka muodostui IOM:n peruskirjasta, internetsivuista sekä sen julkaisemasta lehdestä *Migration*. Aineistoni rajautui aikavälille 1991–2005, jolloin tutkimus kattoi myös lehden aikaisemmat ilmestymismuodot *IOM News* ja *Monthly Dispatch*. Aineiston aikavälin valitseminen perustui siihen, että 1990-luvun alussa painopiste IOM:n toiminnassa siirtyi siirtolaisuuden edistämisestä sen hallintaan.

Aineistoanalyysin perusteella IOM:n toiminnalle nousi esiin ja hahmottui kuusi rationaliteettia, joihin IOM:n siirtolaisuuden

hallinta perustuu ja joiden avulla IOM toimintansa oikeuttaa. Rationaliteetit ovat *asiantuntijuus, moraalisuus, suvereniteetti, vapaaehtoisuus, uhka ja avustaminen*. Ne sekä ylläpitävät että konstruoivat edelleen IOM:n siirtolaisuuden hallinnan mentaliteettia. Kyse ei ole neutraalista tiedosta, vaan diskursiivisen muodostelman kautta nähdystä IOM:n tiedon tuotannon muodoista, jotka ovat saavuttaneet totuuden aseman. Vaikka diskursianalyttisessä tutkimuksessa tulokinnalla on oma rooli, rakentui tutkimukseni reliabiliteetti hyödyn-tämällä teoreettista viitekehystä ja aineistoa limittäin.

Aineisto, josta rationaliteetit on nostettu esiin, pitää sisällään kansainväliselle järjestölle tyypillistä vakavaa institutionaalista puhetta, jossa järjestö pyrkii kuvaamaan toimintaansa mahdollisimman kattavasti sekä samalla perustelemaan ja oikeuttamaan sitä mahdollisimman uskottavasti. IOM ei kuitenkaan onnistu siinä täysin ristiriidattomasti tai ilman päällekkäisyyksiä. Sen toiminnan rationaliteetit voidaan nähdä osittain ristiriitaisina, toisiaan vastaan kilpailevina tai toisiaan täydentävinä ja tukevinä väitteinä. Tästä huolimatta ne kaikki esiintyvät siirtolaisuuden hallinnan taustalla. IOM:n toimijuus tuntuukin hieman vaihtelevan teemasta toiseen ja identiteetti muuttuvan sen suhteen, mikä rationaliteetti toimii parhaiten siirtolaisuuden hallinnan oikeuttamisessa. Käsittelen seuraavassa lyhyesti muodostamiani rationaliteetteja IOM:n siirtolaisuuden hallinnassa.

Minkä tahansa yhteiskunnallisen toimijan on aina saavutettava uskottavuus toiminnalleen, ja

etenkin kansainväliselle järjestölle tämä on elinehto. Jotta järjestö saa kannatusta toiminnalleen, vetoaa se usein *asiantuntijuuteen*. Myös IOM:n toiminta etenee asiantuntijuuden kautta. Se suorittaa tutkimuksen esimerkiksi epäsäännöllisestä siirtolaisuudesta tietyllä maantieteellisellä alueella, ennen kuin se tarjoaa palveluitaan hallituksille. Foucault'n mukaan hallinnan täytyykin aina perustua tietoon. Asiantuntijaroolin avulla IOM identifioi ja erottaa siirtolaisuudesta sen anomaliat ja luokittelee ne hallinnan tarpeessa oleviksi ilmiöiksi.

Foucault'n mukaan hallinnassa on aina myös kyse käytöksen ohjaamisesta johonkin tiettyyn suuntaan. Tällöin esiin nousevat väistämättä myös *moraaliset* kysymykset. IOM:n toiminnassa tämä ilmenee siinä, että IOM toteaa joko eksplisiittisesti tai implisiittisesti, että sen toiminta on moraalisesti oikein ja että vain hallinnalla voidaan saavuttaa parhaat lopputulokset, ja välttää tragediat, joita epäsäännöllinen siirtolaisuus synnyttää. IOM korostaakin omaa rooliaan ns. rehellisenä välikätenä.

Asiantuntijuus- ja moraalisuus-rationaliteetit puhuvat sen puolesta, että IOM asiantuntijana olettaa tietävänsä jonkinasteisella tarkkuudella ja tiedolla, mikä on moraalista käytöstä yksilöille ja kollektiiville. Asiantuntijuus ja moraalisuus ovat näin ollen osa totuutta, jolla siirtolaisuuden hallintaa pidetään yllä. Ne voidaan kuitenkin myös asettaa vastakkain, koska hallinta ei kohdistu tasapuolisesti kaikkiin, vaan nimenomaan epäsäännöllisiin siirtolaisiin. Tällöin asiantuntijuuden, joka puol-

taa siirtolaisuuden hallintaa, voi kyseenalaistaa sen moraalisuuden kannalta.

Vaikka pyrkimyksenä on toimiminen kaikkien parhaaksi, saattaa tuloksena olla se, että jo valmiiksi eriarvoisessa asemassa olevat määritellään lisäksi ei-toivotuiksi. IOM:n toiminnan asiantuntijuuden ja moraalisuuden kyseenalaistavat useimmiten tahot, jotka näkevät IOM:n länsimäistä näkökulmaa tai jopa kansainvälistä liikkuvuutta estävänä toimijana. Asiantuntijuus- ja moraalisuus-rationaliteettien saatetaan nähdä toimivan sosiaalista oikeudenmukaisuutta vastaan, koska hallinta ja sääntely näyttävät sallivan vapaan liikkuvuuden vain jo valmiiksi parempiosaisille henkilöille, eivätkä salli siirtolaisuutta köyhistä oloista, mikä perustuu toiveeseen paremmasta elämästä. Tällainen toiminta kertoo kansainvälisen muuttoliikkeen status quon epäoikeudenmukaisuudesta ja valikoivuudesta sekä sosiaalisesta inklusiosta ja eksklusiosta, mikä vahvistaa globalisaation negatiivisia puolia.

Siirtolaisuuden hallinnan moraalisuutta kannatetaan useimmiten myös asiantuntija-argumenteilla, joiden mukaan hallittu siirtolaisuus tuottaa pitkällä aikavälillä parhaat tulokset. Tällöin asiantuntijuus- ja moraalisuus-rationaliteetit muodostuvat toisiaan tukeviksi, ja perustuvat niin sanottuun institutionaaliseen huolenpitoon. Ylhäältä tuleva vallankäyttö saattaa Foucault'n mukaan johtaa alistussuhteeseen hallinnoijan ja hallinnoitavien välillä. IOM:n toiminta kuitenkin kestää tämän kriitikin, koska totta on, että järjestäytynyt yhteiskunta toimii paremmin

kuin hallitsematon. Tausta-ajatuksena IOM:n toiminnassa on, että yhteiskunta pystyy paremmin vastaanottamaan siirtolaiset ja tarjoamaan heille parhaimmat mahdollisuudet toimia yhteiskunnassa, kun siirtolaisuus on hallittua.

Siirtolaisuuden hallinta perustuu myös vahvasti valtioiden *suvereniteetille*. Tämä ei toteudu ainoastaan IOM:n, vaan myös yleisessä siirtolaisuuden hallinnassa, koska valtiot pitävät tiukasti kiinni suverenista oikeudestaan päättää maahanmuuttopolitiikastaan. Ehdottaessaan yhteistyötä siirtolaisuuden hallinnassa IOM myös toimii ensisijaisesti valtioiden kumppanina tai välikätenä, mikä korostaa IOM:n roolia kansainvälisenä hallitustenvälisenä järjestönä, jolla ei ole itsenäistä valtaa. Suvereniteetin johdosta IOM hallinnoi siirtolaisuutta yhdessä ja ristiriidattomasti valtioiden lainsäädäntöjen ja politiikkojen mukaisesti tukemalla samalla kansallisvaltioihin perustuvaa kansainvälispoliittista järjestystä. Suvereniteetin kunnioittamiseen liittyy läheisesti myös *vapaaehtoisuus-rationaliteetti*. IOM ei omaa pakkovaltaa valtioihin tai siirtolaisiin nähden, vaan se odottaa aina valtion kutsua, ennen kuin se aloittaa toimintansa jossain maassa. IOM ei myöskään pakota palvelujaan siirtolaisille, vaan sen käytännöistä käy ilmi, että esimerkiksi avustaminen perustuu aina avunkohteen vapaaehtoisuuteen ja aktiivisuuteen, mikä Foucault'n mukaan onkin aina hallinnan edellytyksenä.

Suvereniteetti- ja vapaaehtoisuus-rationaliteetit tukevat siirtolaisuuden hallintaa kaikille parhaana vaihtoehtona, mutta samalla myös ne sisältävät jonkinasteista

ristiriitaisuutta. Vaikka IOM:ään liittyminen, kuten myös järjestön operationaaliset kulut ovat valtioille vapaaehtoisia, on IOM:n toiminta kuitenkin täysin riippuvaisista sen jäsenvaltioiden rahallisesta tuesta. Tällöin rahoitus ja IOM:n tarjoamat palvelut saattavat heijastaa jäsenvaltioiden omia kansallisia agendoja, jolloin IOM:n rooli puolueettomana ja rehellisenä välikätenä saattaa kärsiä. IOM:ää on kritisoitu valtioiden kiristyvien siirtolaisuuspolitiikkojen myötäilemisestä sekä siitä, että IOM:n toiminta rakentuu kansallisuusaatteelle sekä periaatteelle, jonka mukaan ”ihmisten tulee ensisijaisesti asua siellä, missä heidän kotinsa on”.

IOM:n avustaminen vapaaehtoisessa paluussa on myös jossain määrin ristiriitaista. Yhtäältä epä-säännölliset siirtolaiset voivat itse valita, hyväksyvätkö he IOM:n apua vai eivät, eli tältä osin vapaaehtoisuus toteutuu ja toimii siirtolaisten ehdoilla. Toisaalta taas vapaaehtoisuus osoittautuu jossain määrin näennäiseksi, koska se todentuu ainoastaan siinä, palaavatko henkilöt kotimaahansa kansallisvaltioiden viranomaisten vai IOM:n saattamana. Kyse ei siis ole varsinaisesta vapaaehtoisesta paluusta. Tämä ei kuitenkaan laske käytännössä IOM:n työn arvoa siinä, että se tekee faktisen karkotuksen ja paluun siirtolaisille inhimillisemmäksi sekä avustamalla reintegraatiossa pyrkii parantamaan siirtolaisten oloja lähtömaissa, jotteivät he tuntisi pakottavaa tarvetta lähteä uudestaan etsimään parempaa elämää muualta.

Vapaaehtoisuus ja suvereniteetti muotoutuvatkin tätä kautta myös toisiaan tukeviksi rationali-

teeteiksi. Vaikka IOM ei kyseenalaista valtioiden kiristyviä siirtolaisuuspolitiikkoja, se pyrkii pysäyttämään maailmassa jatkuvan noidankehän ihmisten epäsäännöllisessä liikkuvuudessa, koska useimmiten lähdön syynä on köyhyys, huonot työmahdollisuudet tai turvattomuus kotimaassa. Arviot epäsäännöllisten siirtolaisten lukumäärästä kertovat kuitenkin siitä, ettei reintegraatiossa avustaminen ole aina kestävä. IOM tekee parhaansa tasapainoillessaan suvereniteetin ja vapaaehtoisuuden välillä, mutta toisaalta sen toiminta saattaa jossain määrin redusoida vain mekanismiksi tämän päivän noidankehämäisessä ja eksklusioon perustuvassa siirtolaisjärjestyksessä.

IOM perustelee siirtolaisuuden hallintaa myös sillä, että epäsäännöllinen siirtolaisuus muodostaa yhden aikamme suurimmista turvallisuushkista sekä kansallisvaltioille että siirtolaisille itselleen. 2000-luvun alku onkin edennyt siten, että lähes mikä tahansa kansainvälisen politiikan ilmiö on Ole Waeverin termin ”turvallistettu”. Myös siirtolaisuus on turvallistettu, osittain IOM:n toimesta. Jotta IOM saa kannatusta siirtolaisuuden hallinnalle, joka keskittyy kontrolliin ja rajojen tiukempaan valvomiseen, se konstruoi epäsäännöllisen siirtolaisuuden uhkana turvallisuudelle.

Uhka-rationaliteetti näkee epäsäännölliset siirtolaiset potentiaalisena uhkana ja hyökkäyksenä valtioiden suvereniteettia vastaan, jolloin samalla sisäänrakentuu ajatus aktiivisuudesta. Tämä aiheuttaa pelkoa ja edistää sekä kontrollien että ennaltaehkäisevän toiminnan sisällyttämistä siirtolaisuuden

hallintaan. Uhka-rationaliteetti on myös varsin ”myyvä” peruste tämän päivän maailmassa ja vaikuttaa suurelle yleisölle aina vain ”rationaalisemmalta”.

Toisaalta IOM vetoaa epäsäännölliseen siirtolaisuuteen maailmanlaajuisena huolenaiheena, jolloin siihen liittyy suuri määrä avustamisen tarpeessa olevia ihmisiä eli uhreja. Sitä mukaa, kun siirtolaisuuden hallinta ja etenkin sen kontrollia korostava aspekti lisääntyy, muodostuu heitä kuitenkin yhä enemmän sen sijaan, että luku pienentyisi. Myös historia todistaa, etteivät murit ole enenkään pidätelleet ihmisiä, jotka ovat päättäneet muuttaa elämänsä hinnalla millä hyvänsä. Tällöin lisääntyy myös tarve avustaa heitä, jolloin IOM:n toiminta validoituu osaltaan sen oman toiminnan kautta. Avustamis-rationaliteetti toimii uhrinäkökulman kautta, joka korostaa epäsäännöllisten siirtolaisten passiivisuutta. Epäsäännöllisiin siirtolaisiin ei suhtauduta aktiivisina paremman elämän tavoittelijoina tai rohkeina riskinottajina, vaan heidät alistetaan uhrinäkökulman kautta passiivisiksi toimijoiksi. Vaikka avustamis- ja uhka-rationaliteetit konstituivat epäsäännöllisen siirtolaisuuden lähes täysin vastakkaisista näkökulmista, ne myös rakentuvat osittain toistensa varaan. Huolimatta siis siitä, luokitteleeko IOM epäsäännölliset siirtolaiset uhkaksi vai uhreiksi, voi se tarpeen tullen oikeuttaa siirtolaisuuden hallinnan kumman tahansa rationaliteetin tarjoaman ”totuuden” avulla.

Esittelemäni kuusi rationaliteettia rakentuvat IOM:n identiteetille ja toiminnalle, mutta samalla ne myös konstituivat sitä

itse. Toiminnan perustelut toistuvat aineistossa usein sanasta saanaan yhteyksien ja yksityiskohtien vaihdellussa. Yhteistä rationaliteeteille on se, että niiden avulla siirtolaisuuden hallinta on saavuttanut IOM:n toiminnassa itsestäänselvyyden ja totuuden aseman, jonka myös ympäröivä todellisuus on alkanut ottaa annettuna. Totuudet ovat kuitenkin aina jonkin toimijan päämäärällisen toiminnan tulosta, eivätkä ne synny itsestään. IOM:n tapauksessa kyse on myös siitä, että järjestö on luonut toiminnalleen, ja sitä myöten omalle olemassaololleen, mahdollisimman moniulotteiset ja kaikenkattavat oikeutukset.

Rationaliteetit kuvaavat näin ollen, miten IOM:n pyrkii kattamaan koko epäsäännöllisen siirtolaisuuden ilmiön eli liikkeen lähtömaasta kohdemaahan ja takaisin. Se kuitenkin mahdollistuu ainoastaan siten, että epäsäännöllisen siirtolaisuuden poliittisuus jätetään huomiotta ja että toimijuutta vaihdellaan teemasta toiseen. Tämä tulee ilmi esiinnoisseiden erilaisten, osittain ristiriitaisten tai päällekkäisten rationaliteettien perusteella. Toisaalta useiden rationaliteettien olemassaolo ja niiden vaikutus sallii IOM:lle joustavuutta ja mahdollisuuksia toiminnassaan, mutta toisaalta niiden seurauksena IOM:n identiteetti hajautuu ja toiminta muodostuu ambivalenttiseksi. IOM jääkin josain mielessä rationaliteettiensa vangiksi, koska niiden monipuolisuus jättää epäselväksi toiminnan perimmäisen tarkoituksen. Tällöin voidaan myös kyseenalaistaa siirtolaisuuden hallinnan itsestäänselvyys sekä sen sisältämä totuus-efekti.

Kansainvälisen muuttoliikkeen status quo'na näyttää olevan IOM:n kaltainen toiminta. Epäsäännöllisen siirtolaisuuden hallinnassa tavoitellaan kokonaisvaltaisuutta, joka ei siltikään toteudu, koska hallinnassa keskitytään lähes yksinomaan ad hoc -tyyppisten teknisten ratkaisujen löytämiseen. Huomio keskittyy epäsäännöllisen siirtolaisuuden ns. pintatasoon ja sen näkyvimpään osaan sen sijaan, että huomio kiinnitettäisiin taustalla vallitseviin poliittisiin ongelmiin, köyhyyskuiluun ja eriarvoisuuteen. Epäsäännöllisestä siirtolaisuudesta on tullut tämän päivän nälänhädän kaltainen poliittinen haaste, jonka ehkäisemisestä ei valtioiden kesken ole konsensusta ja johon millään valtiolla ei ole varsinaista poliittista halua tarttua.

Tämä hankaloittaa myös IOM:n toimintaa. Kansainvälinen muuttoliike kasvaa jatkuvasti, mutta kansallisvaltiot suhtautuvat yhä kielteisemmin rajojensa avaamiseen edes lailliselle työvoimalle. Globaali todellisuus vaatii globaalia otetta siirtolaisuuteen, ja tällaisessa kehityskulussa tarve ylikansalliselle toiminnalle on selviö. Tavoitteena pitäisi kuitenkin olla sellaisen toimintapolitiikan kehittämisen, jonka avulla epäkohtiin puututaan ilman, että luodaan uusia kuiluja luokittelemalla ihmiset säännöllisiksi tai epäsäännöllisiksi. Lähtökohtaisesti on kunnioitettava ihmisoikeuksia ja vapautta valita asuinpaikkansa, sekä epäsäännöllisen siirtolaisuuden työntösyiden, useimmiten köyhyyden, vähentäminen lähtömaissa.

Hallintamentaliteettiteoriaan ja yleiseen hallintatutkimukseen pohjautuvan tutkimuksen tarkoi-

tuksena ei yleensä ole seurausten arvioiminen, vaan pikemmin itse prosessin kuvaaminen. Foucault'n mukaan huomio tulee kiinnittää päämäärien sijasta mentaliteettiin, joka ohjaa vallan käyttöä. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että niin kauan kuin suvereniteetin kunnioittaminen toimii rationaliteettina IOM:n toiminnassa, ei IOM voi lunastaa roolia, jonka myötä se voisi muuttua itsenäisemmäksi ja dynaamisemmaksi toimijaksi siirtolaisuuskysymyksissä. IOM omaa tietotaitoa ja globaalin verkoston, mutta sen nykyiset käytännöt epäsäännöllisessä siirtolaisuudessa vaikuttavat jossain määrin ristiriitaisilta. Potentiaalia IOM:llä olisi kuitenkin tasa-arvoiseen ja sosiaalisesti oikeudenmukaiseen toimintaan.

Jotta kansainvälisessä muuttoliikkeessä vallitsevia valtasuhteita voitaisiin ymmärtää, pitäisi Foucault'n mukaan tutkia niitä muotoja, joilla valtaa eli tietyn ilmiön hallintaa vastustetaan. Valtataistelujen tarkoituksena ei ole hyökätä tiettyä valtainstituutiota, -ryhmää tai eliittiä, vaan ennen kaikkea vallan taustalla olevia poliittisia rationaliteetteja ja teknologioita vastaan. Niinpä sen sijaan, että siirtolaisuuden hallinnassa epäsäännöllinen siirtolaisuus mielletään mm. IOM:n konstruoinnin mukaan toimintana, joka vaatii erilaisten hallintamekanismien käyttöönottoa, voitaisiin epäsäännöllinen siirtolaisuus käsittää yhtenä valtasuhteiden vastustuksen muotona. Sitä ei siis pitäisi tulkita ainoastaan hyökkäyksenä jonkin maan suverenisuutta kohtaan, vaan vastustuksena sille, että siirtolaisuuden hallintaa ja kontrollia korostavia institutionalisoituja toimintatapoja pidetään itsestään selvyyksinä.

Tämän näkökulman kautta epäsäännöllinen siirtolaisuus voitaisiin käsittää aktiivisena ja tavoitteellisena toimintana sekä kannanottona – toisin sanoen 15–30 miljoonan ihmisen mielenosoituksena – maailman siirtolaispoliittiseen tilanteeseen.

Tarkoituksenani oli tarttua IOM:n tarkastelun kautta laajempaan kansainvälisen muuttoliikkeen kontekstiin ja käsitellä siinä vallitsevaa sosiaalista epäoikeudenmukaisuutta. Tutkimustani voi heijastaa myös yleisemmin siirtolaisuuden hallinnasta käytävään keskusteluun pohtimalla sitä, ilmentyvätkö IOM:n toiminnassa vaikuttavat rationaliteetit myös muiden tahojen toiminnassa. Foucault'laisen hallintamentaliteettitutkimuksen avulla on voitu analysoida ja tuoda esiin IOM:n toiminnassa vaikuttavat ja sitä ohjaavat rationaliteetit jakeuseenalaistaa IOM:n toiminnan ”totuus”. Sitä kautta voidaan siirtolaisuuden hallinta itsestään selvänä toimintapolitiikkana kyseenalaistaa kokonaisuudessaan ja ryhtyä etsimään muita toimintavaihtoehtoja.

Tähän loppuun voin vielä mainita mielenkiintoisena kuriositeettina, että käydessäni noin kuukausi pro gradu -tutkielmani valmistumisen jälkeen IOM:n internetsivuilla huomasin, ettei lausetta *Managing Migration for the Benefit of All* enää näkynyt järjestön nimen alla. Tilalle oli tullut uusi jatke, *the Migration Agency*. Sattumaa? Kenties.

**Lähdeviitteet:** Ks. Piia Nikulan pro gradu -tutkielma, joka on julkaistu myös Siirtolaisuusinstituutin Web Reports -sarjassa numerolla 13 ja löytyy osoitteesta: <http://www.migrationinstitute.fi/pdf/webreports.htm>