

# Ennen ja nyt

Historian tietosanomat

2018/3

Monipuolista Suomi-kuvaa eilen ja tänään

## REFeree-ARTIKKELIT

# KIELTEINEN MAAKUVATYÖ – MAAHANMUUTON ”VETOVOIMATEKIJÖIDEN” VÄHENTÄMINEN

22.10.2018 | MATTI VÄLIMÄKI



VERTAISARVIOITU  
KOLLEGIALT GRANSKAD  
PEER-REVIEWED  
[www.tsv.fi/tunnus](http://www.tsv.fi/tunnus)

Johdanto

Maakuvatyöllä tarkoitetaan perinteisesti valtiollista, ulkomaisille yleisöille suunnattua viestintää, jonka tavoitteena on valtiollisten etujen ajaminen, maan maineen tai identiteetin kirkastaminen ja ulkomaisiin päättäjiin vaikuttaminen kansalaismielipiteen kautta.<sup>[1]</sup> Maakuvatyön tutkimuksessa on kuitenkin viime vuosina kiinnitetty huomiota siihen, että valtioiden toiminnan tavoitteena voi joissain tapauksissa olla kielteisen vaikutelman luominen edustamastaan maasta<sup>[2]</sup>. Tavoite vaikuttaa olevan ristiriidassa suhteessa perinteisiin käsityksiin maakuvatyöstä, sillä tavallisesti on korostettu ennen muuta vetovoimaisen kuvan luomisen keskeisyyttä viestittäessä ulkomaisten yleisöjen kanssa.<sup>[3]</sup>

Nostan seuraavassa esille tutkimusmahdollisuuksia maakuvatyön tutkimuksessa vähemmälle huomiolle jääneestä näkökulmasta: maan esittämisestä ei-houkuttelevana potentiaalisille turvapaikanhakijoille. Viimeisten parin vuosikymmenen aikana suomalaisessa maahanmuuttokeskustelussa on saanut vakiintuneen sijan harjoitetun politiikan perustelu ”vetovoimatekijöiden” vähentämiseen viittaamalla. Taustalla on ajatus, että Suomesta kansainvälistä suojelua hakevat ihmiset tekisivät vertailua EU-jäsenmaiden välillä ja valitsisivat valtion, jossa ovat suotuisimmat turvapaikkajärjestelmän puitteet. ”Vetovoimatekijöiden” vähentämisellä on perusteltu esimerkiksi perheenyhdistämispolitiikkaa sekä alaikäisiä yksintulleita turvapaikanhakijoita ja turvapaikanhakijoiden palveluita koskevia lainmuutoksia.<sup>[4]</sup>

Yksi tapa käsitellä 2000-luvun maahanmuuttopolitiikan ja -retoriikan muutosta on tarkastella sitä negatiivisena maakuvatyönä, jonka taustalla vaikuttaa osaltaan kansainvälispoliittinen kehitys. ”Vetovoimatekijöiden” vähentämiseen tähdänneet tavoitteet ovat ymmärrettävissä suhteessa EU:ssa samaan aikaan käytyyn keskusteluun unionin yhteisen turvapaikkajärjestelmän luomisesta. EU:n viitekehys painottuu 2000-luvun suomalaisessa turvapaikkapolitiittisessa keskustelussa<sup>[5]</sup>, ja EU:n viitekehysten painottumisella voidaan pyrkiä keskustelussa oikeuttamaan negatiivista ”brändäystä”, sillä myös useat muut EU:n jäsenmaat ovat 2000-luvulla ryhtyneet vastaaviin toimiin ja käyttäneet samanlaisia puhetapoja<sup>[6]</sup>.





Kuva: [www.pixabay.com](http://www.pixabay.com).

Jos maakuvatyö pyrkii kielteisen kuvan luomiseen, on tarkastelukohteen tarkemmaksi määrittelyksi syytä kysyä, kenen kannalta se on kielteistä ja mitkä ovat sen tavoitteet. Onko kielteisyys ainoastaan totutusta poikkeavan kuvan viestimistä tai jonkin maan edustamiksi arvoiksi perinteisesti ajateltujen päämäärien vastaista toimintaa? Kuten usein maakuvan luomisen yhteydessä<sup>[7]</sup>, myös totutusta poikkeavan kuvan viestimisen tapauksessa on todennäköisesti olemassa päätöksiä tekevä eliitti, joka määrittelee näkökulmat, joita kuvan luomisessa painotetaan. On kiinnostava pohtia, milloin valtiolla voisi olla perusteita kielteiselle maakuvatyölle. Ensimmäisenä mieleen tulevat esimerkit liittyvät poikkeustilanteisiin ja ovat perinteisen maakuvatyön sijaan lähempänä informaation levittämistä ja disinformaation levittämistä. Esimerkiksi ulkovallan harhauttaminen kielteisen maakuvan viestimällä voisi olla tavoiteltavaa, kun pyritään välttämään konfliktin osapuoleksi joutuminen. Sodan uhatessa valtio voisi valjastaa viestintäverkostonsa tuottamaan itsestään ei-houkuttelevaa kuvaa esimerkiksi painottamalla (valheellista) käsitystä resurssiköyhyydestään välttääkseen hyökkäyksen.

Kriisitilanteet luovatkin tavallisesti mahdollisuuden joko luottamiselle aiemmin hyväksi koettuun peruslinjaan tai jopa suureen linjamuutokseen suhteessa aiempaan. Ehkä näin on myös maakuvan viestimisen kohdalla, vaikka pitkäjänteisyys onkin sille tavallisesti luonteenomaista. Tarkastelen seuraavaksi sitä, minkälainen on ollut Suomen kuva maahanmuuttomaana ja edustaako viime vuosien kehitys siirtymistä kielteisen maakuvan viestimisen suuntaan.

## Torjuvan maahanmuuttomaan historiasta

Nykyisen Suomen alue on ollut siirtolaisten lähtö- ja kohdealue vuosisatojen ajan. Alueella asuneiden ihmisten suuntana ja myös alueelle muuttajien lähtömaina ovat usein olleet lähinaapurit – ennen muuta Suomen entiset emämaat idässä ja lännessä. Poikkeuksena on kausi 1870-luvulta ensimmäiseen maailmansotaan, jolloin satojatuhansia suomalaisia suuntasi miljoonien eurooppalaisten tavoin Pohjois-Amerikkaan. Suomi sijaitti Euroopan reunamilla, mikä piti osaltaan muuttoliikkeen Manner-Eurooppaan suhteellisen niukkana. Suomalaisten maastamuuttoon ja kohdemaiden valintaan vaikuttivat tietysti entisten emämaiden läheisyys ja olemassa olleet yhteydet sekä erityisesti Ruotsin vaurastuminen ja teollistuminen 1900-luvun alkupuolella.<sup>[8]</sup> Perifeerisyyteensä lisäksi Suomi oli 1900-luvun jälkipuolelle asti köyhä valtio, mikä ei ollut omiaan lisäämään muuttohalukkuutta maahan.

Lukuun ottamatta itsenäisyyden ensi vuosista 1920-luvun alkuun sijoittunutta kymmenientuhansien venäläisten ja niin kutsuttujen heimopakolaisten vastaanottoa<sup>[9]</sup>, maahanmuuttopolitiikka, ja erityisesti kansainvälistä suojelua koskeva politiikka, oli aina 1980-luvun loppupuolelle asti pienimuotoista. Aihepiiri oli poliittisessa keskustelussa harvoin esillä, ja ulkomaalaisviranomaiset myönsivät niukalti oleskelulupia. Verrattuna suurimpaan osaan Euroopan maita Suomessa asui vähän ulkomaalaisia.

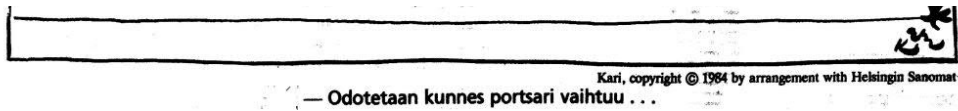
Maahanmuuttolainsäädäntö oli vuoden 1983 ulkomaalaislakiin asti asetuksiin perustuvaa. Oleskeluluvan saaminen ei ollut järin yksinkertaista, ja Suomessa asuvien ulkomaalaisten oikeusasema oli huomattavasti maan kansalaisia heikompi. Vuoden 1983 ulkomaalaislaki vahvisti ulkomaan kansalaisten oikeusasemaa ja -turvaa, mutta ulkomaalaiset olivat edelleen maan kansalaisia heikommassa asemassa.<sup>[10]</sup>

Suomen ulkomaalaislaki ja -politiikka sai myös arvostelua kansainvälisessä kanssakäymisessä. Muun muassa vuoden 1986 Pohjoismaiden neuvoston kokoontumisessa Ruotsin ja Tanskan edustajat kritisoivat Suomen pakolaispolitiikkaa sekä ehdottivat yhteistyötä pakolaispolitiikassa ja että maa ottaisi enemmän kiintiöpakolaisia vastaan. Suomen valtuuskunta torjui ehdotuksen ykskantaan todeten, että kyse oli Suomen ulkopoliittisista ratkaisuista, joita ei tulisi käsitellä Pohjoismaiden neuvostossa, ja että nopeisiin muutoksiin Suomen pakolaispolitiikassa ei olisi mahdollisuuksia.<sup>[11]</sup> Myös Amnesty International arvosteli vuonna 1987 Suomen pakolaispolitiikkaa ja ulkomaalaisten perusoikeuksien toteutumisen heikkoutta Suomessa<sup>[12]</sup>. Erityisesti ulkomaalaisten oleskelulupien myöntämisestä valtaosan vastuusta kantanut sisäministeriön ulkomaalaistoimisto ja sen pitkäaikainen (1970–1984) johtaja Eila Kännö saivat julkisuudessa osakseen tiukkaa arvostelua<sup>[13]</sup>.

KARI







Ulkomaalaistoimiston johtaja Eila Kännöllä oli maine tiukkana viranomaisena. Vuonna 1984 Helsingin Sanomissa julkaistusta Kari Suomalaisen pilakuvasta välittyy myös rodullistettu representaatio maahanmuuttajista. Kuva: Helsingin Sanomain Säätiö, Copyright: Kari Suomalaisen perikunta.

Ajan suomalaista turvapaikkapolitiikkaa leimasi monien Euroopan maiden tavoin kylmän sodan blokkijaon vaikutus. Yhdysvaltain johtaman blokin valtioissa sosialistisesta leiristä saapuneiden ihmisten esitettiin usein propagandistisesti olevan todiste vihollisblokin epäonnistumisista. Suomi oli omanlaisensa tapaus blokkien välissä tasapainoillessaan. Suomesta turvapaikkaa anoivat toisen maailmansodan jälkeisenä aikana lähinnä Neuvostoliitosta saapuneet ihmiset. Vuosina 1945–1981 heitä saapui Suomeen yhteensä 153, eli vuosittain saapuneiden määrä oli pieni. Neuvostoliitto vaati näiden henkilöiden palauttamista, ja turvapaikkapolitiikkaan, kuten moniin muihinkin Suomen valtiojohton aikakauden päätöksiin, vaikuttivat itänaapurin näkemykset. Suurin osa Suomeen idästä saapuneista ihmisistä palautettiin. Osa sai oleskeluluvan Suomesta ja osa ohjattiin huomaamattomasti eteenpäin – useimmiten Ruotsiin.<sup>[14]</sup>

Suomen ulkomaalaispolitiikka ja -laki erosivat muista Pohjoismaista merkittävästi. Norja, Ruotsi ja Tanska olivat 1970- ja 1980-luvuilla luoneet ulkomaalaispolitiikan, jossa ulkomaalaisten perusoikeuksia pyrittiin tuomaan lähelle oman maan kansalaisten oikeuksia ja sopeutumista yhteiskuntaan tuettiin. Maahanmuuttopolitiikassa turvapaikanhakijoiden ja kiintiöpakolaisten vastaanoton kautta pyrittiin aktiivisesti ja julkilausutusti osoittamaan kansainvälistä solidaarisuutta.<sup>[15]</sup> Ekspansiivisella pakolaispolitiikalla ja ulkomaalaisten oikeusaseman vahvistamiseen perustuvalla ulkomaalaispolitiikalla on näin ollen muissa Pohjoismaissa pidempi historia kuin Suomessa, jossa omaksuttiin samoja periaatteita vasta 1980-luvun lopulta lähtien<sup>[16]</sup>. On perusteltua pohtia – osaksi tutkimuksen puutteesta johtuen – kuinka paljon Suomen maine säädöksiltään tiukkana maahanmuuttomaana oli tietoisesti rakennettua ja kuinka paljon päättäjien kiinnostuksen puutteesta tai olosuhteista johtunutta.

## 2010-luvun vetovoimapuhetta

1990- ja 2000-luvuilla kiintiöpakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin liittyvät kysymykset ovat tulleet keskeisemmiksi suomalaisessa politiikassa ja yleiseksi aiheeksi julkisuudessa ja arkipäivän keskusteluissa. Kun turvapaikanhakijamäärät nousivat 1990-luvun alussa muutamaan tuhanteen vuotta kohden, lukuisten muiden näkökulmien lisäksi on toistuvasti nostettu esille kysymys siitä, kuinka hakijamääriä voitaisiin laskea. 1990-luvun lopulta lähtien politiikassa on viitattu keinoihin suomalaisen järjestelmän ”vetovoimatekijöiden” vähentämiseksi.<sup>[17]</sup>

Kyseessä ei ole suomalainen erikoisuus, vaan myös muut maat ovat pyrkinet vaikuttamaan turvapaikanhakijoiden päätöksiin. Esimerkiksi EU:n ulkosuhdekoneisto ja unionin yksittäiset jäsenmaat ovat läpi 2000-luvun yrittäneet vaikuttaa unionin fyysisten rajojen ulkopuolisen toiminnan kautta erityisesti Afrikan ja Lähi-idän lähtö- ja kauttakulkumaiden ihmisiin ja päätöksentekijöihin unionin alueelle saapuvien turvapaikanhakijoiden määrän vähentämiseksi. Rajavalvonnan vahvistamisen lisäksi on hyödynnetty diplomaattisuhteita sekä kehitys yhteistyövaroja ja investointeja, joiden saamisen ehdoksi on voitu asettaa muiden vaatimusten lisäksi maastamuuton tai kauttakulkumuuton väheneminen.<sup>[18]</sup> Yhteistyötä on tehty myös autoritaaristen hallintojen, kuten Muammar Gaddafin Libyan ja Recep Tayyip Erdoğanin Turkin kanssa.

Tutkijat Thomas Gammeltoft-Hansen ja Nikolas Tan puhuvat hieman provokatiivisesti pelotepolitiikoista (*deterrence policies*), joilla valtiot pyrkivät vaikuttamaan siihen, että ihmiset eivät jättäisi niille turvapaikkahakemusta. Gammeltoft-Hansen ja Tan jakavat pelotepolitiikan keinot kahteen luokkaan. Ensinnäkin valtiot voivat hyödyntää suoraa pelotetta (*direct deterrence*) pyrkiessään turvapaikanhakijoiden pitämiseen rajojensa ulkopuolella. Tähän kategoriaan sisältyvät keinot eivät ole maakuvatyön piiriin kuuluvia vaan viranomaisten pakkokeinoja. Rajavalvonnan ja rajalla ilman kattavaa tutkintaa tehtyjen pikakäännästyksien lisäksi suorat keinot tarkoittavat muun muassa matkustajien ennakkotarkastuksia lentokenttien kansainvälisillä alueilla tai kuljetusyhtiöille määrättyjä sanktioita ilman matkustusasiakirjoja maahan saapuneista ihmisistä. Gammeltoft-Hansenin ja Tanin mukaan valtiot voivat toisaalta käyttää epäsuoraa pelotetta (*indirect deterrence*), kuten lainsäädännön tai politiikan muutoksia ja niistä viestimistä, joilla tavoitellaan sitä, että kansainvälisen suojelun saaminen vaikuttaisi mahdollisimman epävarmalta tai esimerkiksi hakuprosessi työläältä.<sup>[19]</sup> Esimerkkejä epäsuorista vaikuttamiskeinoista ovat EU:ssa suurinta osaa unionin ulkopuolisten valtioiden kansalaisia koskevat viisumivaatimukset tai vaikkapa EU:n itäisten jäsenmaiden toiminta unionin kaakkoisosasta Keski-Eurooppaan johtavan, niin sanotun Balkanin muuttoreitin sulkemisen aikoihin vuonna 2016: muun muassa Unkari ja Serbia tavoittelivat rajavalvontansa ja turvapaikkajärjestelmänsä osalta vaikutelmaa, että näihin maihin pyrkivät ihmiset kohtaavat vaikeita oloja ja jopa rajaviranomaisten väkivaltaa. Lisäksi viesti oli, että vaikka turvapaikanhakija onnistuisi pääsemään näihin maihin, niin kansainväliseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan saaminen olisi vaikeaa.<sup>[20]</sup>

Turvapaikkapolitiikan viestinnässä, kuten yleisemminkin maakuvan viestinnässä<sup>[21]</sup> samanaikaisia yleisöjä on useita. Joidenkin suomalaisten päätöksentekijöiden viesti turvapaikanhakijoita ”houkuttelevien” tekijöiden karsimisesta on ollut suunnattu sekä suomalaisille että ulkomaisille yleisöille. Turvapaikkakysymysten tultua aiempaa ajankohtaisemmiksi tällä puheella on koetettu vakuuttaa huolestuneet kansalaiset ja äänestäjät siitä, että poliitikot ovat ajan tasalla ja tekevät lujasti töitä mahdollisten

hyväksikäyttöyritysten estämiseksi. Vuonna 2015 aloittaneen Juha Sipilän hallituksen aikana tämä viesti on ilmaistu muun muassa hallituksen ohjelmissa<sup>[22]</sup>.

Toisaalta viesti on suunnattu muiden EU-maiden suuntaan. Suomi toteuttaa niiden kanssa yhteistä turvapaikkapolitiikkaa, johon liittyvän päätöksenteon raamit on 1990-luvun lopulta lähtien päätetty enenevästi EU:n tasolla. Toteuttamisessa on kuitenkin ollut jonkin verran kansallista tulkintavaraa. Keskustelua on käyty muun muassa siitä, onko meneillään kilpailujuoksu kohti vähimmäistasoa (*race to the bottom*) eli EU:n jäsenmaiden kilpailu siitä, mikä niistä määrittää lainsäädäntönsä ja vastaanottojärjestelmänsä mahdollisimman epäsuotuisaksi turvapaikanhakijoille; toisin sanoen kuka Gammeltoft-Hansenin ja Tanin termin saa aikaan voimakkaimman epäsuoran pelotteen. Toinen turvapaikkapolitiikan viestinnän ulkomainen yleisö ovat potentiaaliset turvapaikanhakijat, joiden ainakin ”vetovoimatekijä”-narratiivissa oletetaan seuraavan huolellisesti eri EU-maiden lainsäädäntöä ja politiikkaa. Turvapaikanhakijoiden esitetään ”vetovoimatekijä”-puheen logiikassa valitsevan turvapaikanhakumaansa perustuen maiden väliseen vertailuun.

**Asylum in Finland**

20. joulukuu 2016 · 🌐

Watch this video to learn more about the process of asylum seeking in Finland and the basis for granting the asylum. There are many requirements one needs to fulfill to get positive decision, and not everyone is entitled to asylum.

👍 Tykkää

💬 Kommentoi

➦ Jaa

👍❤️😱 1,5 t.

Vanhin ▾

## 135 jakoa

*Ulkoministeriön Asylum in Finland -Facebook-sivulla kerrottiin tammikuussa 2016, että turvapaikanhakijan tulee täyttää monia ehtoja saadakseen oleskeluluvan Suomessa. Kuva: Ruutukaappaus Asylum in Finland -Facebook-sivulta.*

Pohjoismaista Norjalla, Ruotsilla ja Tanskalla on ollut viime vuosina ministeriöiden alaisia, perinteisen ja sosiaalisen median kautta viestittyjä kampanjoita, joissa on kerrottu näiden maiden turvapaikkajärjestelmään tehdyistä muutoksista tavoitellen tätä kautta hakijamäärien laskua<sup>[23]</sup>. Myös Sipilän hallitus on pyrkinyt kohdennetulla viestinnällä vaikuttamaan turvapaikanhakijoihin. Muun muassa ulkoministeriön sosiaalisen median kohdennetussa viestinnässä sekä ulkomaalaisissa lehdissä julkaistujen tiedotteiden välityksellä on kerrottu esimerkiksi siitä, kuinka turvapaikan saaminen Suomesta ei ole itsestään selvää ja kuinka perheenyhdistäminen voi olla haastavaa ja aikaa vievää.<sup>[24]</sup> Näiden kampanjoiden yhtenä viestinä on ollut, että kannattaa pohtia kahdesti, onko viisasta hakea Suomesta kansainvälistä suojelua.

Suomen ulkoasiainministeriön lokakuun 2017 raportin mukaan muuttoliikkeisiin liittyvälle ”viestinnälle tärkeimpiä kohdealueita ovat edelleen Lähi-itä (erityisesti Irak), Keski-Aasia (erityisesti Afganistan) ja Itä-Afrikka (erityisesti Somalia)”. Viestinnällä on ollut 250000 euron budjetti ulkoasiainministeriössä. Tiedotteiden, Facebook-mainonnan ja infografiikoiden lisäksi ministeriössä on toteutettu erilaisia osallistavia hankkeita stopsmugglers.info -sivustolla, Facebookissa ja suljetussa WhatsApp-ryhmässä. Raportissa kerrotaan, että kahden vuoden aikana muuttoliikeviestinnän sisältöjä on käännetty 13 kielelle, ja että sosiaalisen median viestintä on kerännyt noin 9 miljoonaa näyttöä.<sup>[25]</sup>

Turvapaikanhakijoita väitetysti houkuttelevien ”vetovoimatekijöiden” vähentämisen tavoittelun kääntöpuolena on monien pitkälle kehittyneiden valtioiden, muun muassa Suomen, samanaikainen kilpailu korkeasti koulutetuista ja lahjakkaista ihmisistä. Näitä henkilöitä pyritään saamaan kiinnostumaan Suomesta esimerkiksi erityisen suotuisilla oleskeluluvilla tai maakuvatyön perinteisillä teemoilla kuten luomalla kohdemaasta kuvaa esimerkiksi turvallisena ja vakaana asuinympäristönä.<sup>[26]</sup>

Poliittiset päätökset, kuten maakuvatyön tai turvapaikkapolitiikan muutokset, ovat merkittävältä osin sopeutumista sekä kansallisen että kansainvälisen toimintaympäristön muutoksiin<sup>[27]</sup>. Korkeasti koulutetun työvoiman houkuttelemisen tavoite niveltyy osaltaan suomalaisen maakuvatyön murrokseen, jossa on siirrytty kylmän sodan jälkeisenä aikana kilpailuvaltion korostamisen eetokseen ja muun muassa esittelemään Suomea dynaamisena investointien kohteena ja houkuttelevana kotipaikkana ulkomaisille yrityksille<sup>[28]</sup>. Toisaalta ajatus ulkomaisen työvoiman muuton lisäämisestä pohjautuu ainakin 1980-luvulta asti huolestuttaneeseen ajatukseen suomalaisen yhteiskunnan työvoimapulasta, jonka on nähty vaivaavan joitain talouden sektoreita<sup>[29]</sup>.



## Vaikuttamistyön houkutus ja vaikeus

Koetettaessa ymmärtää niin menneiden aikojen kuin nykypäivän Suomen kuva maahanmuuttomaana tulisi tutkia sitä, mistä ja kenen toimesta Suomen (aiempi) maine ulkomaalaisiin nihkeästi suhtautuvana maana on syntynyt. Jos kyseessä on ollut tietoinen toiminta, mitä tavoitteita tämä kuva on palvellut? Tutkimuksessa olisi myös kiinnostava pohtia, kuinka eri maahanmuuttajaryhmiä tavoitelleet viestit ovat tavoittaneet potentiaaliset muuttajat. Maakuvatyön tutkimuksesta tiedetään, että tavoitavuus ja viestin tulkinta ovat ikuisia ongelmakohtia. Näin on eittämättä myös turvapaikanhakijoihin kohdistuvien vaikuttamisyritysten ja korkeasti koulutettujen ihmisten rekrytoimisen kohdalla. Ministeriöiden suunnittelukokouksissa tavoitavuuden ongelmat ovat varmasti esillä.

Siirtolaisuustutkimuksen mukaan maasta toiseen siirtyvien ihmisten motiivit eivät ole yksittäisiä tai homogeenisia. Tavallisesti kysymyksessä on useiden tavoitteiden summa, ja esimerkiksi perhekunnat tekevät yhteisiä päätöksiä.<sup>[30]</sup> Muun muassa ihmisten motiivien ja verkostojen sekä erilaisten poliitikkojen yhteisvaikutuksen ja ihmisten elämäntilanteiden moninaisuuden vuoksi vaikuttaminen muuttopäätöksiin voi olla vaikeaa.

Toinen ongelma, joka liittyy olennaisesti paitsi maakuvatyöhön yleisesti, myös erityisesti kielteisen kuvan luomiseen, on kohdeyleisön rajaamisen vaikeus. Jos pyritään vaikuttamaan jonkin muuttajaryhmän muuttohalukkuuteen, saatetaan vaikuttaa myös muiden kuin tähän ryhmään kuuluvien näkemyksiin. Sen lisäksi, että viestinnän kohderyhmiä voi olla vaikea eristää toisistaan, myös maahanmuuttopolitiikan toimenpiteet, joilla pyritään vaikuttamaan vain kyseessä olevan ryhmän muuttopäätöksiin, voivat vaikuttaa myös muihin muuttajaryhmiin. Saatetaan myös joutua ristiriitaan perustuslain yhdenvertaisuussäännösten kanssa, mikäli eri ulkomaalaisryhmiä tai maassa asuvia ihmisiä koskevat erilaiset oikeudet ja velvollisuudet.

Sisä- ja ulkopoliittikka yhdistyvät usein maakuvatyössä<sup>[31]</sup>. Viestinnän teemat ja painopisteet heijastelevat ainakin osittain puoluepoliittisia voimasuhteita esimerkiksi hallituksessa tai keskeisissä ministeriöissä. Maakuvatyö on sisäpoliittista myös yleisöjensä moninaisuuden vuoksi. Yksi tärkeimmistä yleisöistä ovat kotimaan kansalaiset, joiden käsityksiin maansa olemuksesta, arvoista ja identiteetistä sekä suotavasta politiikasta maakuvatyö pyrkii vaikuttamaan<sup>[32]</sup>.

Pyrittäessä täsmällisen viestin läpisaamiseen tai maakuvan legitiiminä säilymiseen ongelmaksi saattaa osoittautua sekä kotimaisten että ulkomaisten yleisöjen heterogeenisyys. Yleisöt ja yksilöt ovat arvoiltaan ja uskomuksiltaan erilaisia, mistä johtuen yhtä yleisöä puhutteleva viesti tai esimerkiksi narratiivi kansallisesta identiteetistä voi vähentää viestin uskottavuutta jonkin toisen yleisön mielessä<sup>[33]</sup>.

Maakuvatyön viestimisen ammattilaiset pyrkivät todennäköisesti huomioimaan tämän haasteen. Kriisiviestinnän tutkija William Benoit on todennut, että useiden potentiaalisten yleisöjen tilanteessa, jossa julkisuushaitat ovat mahdollisia, viestijät joko asettavat etusijalle yhden tai useamman yleisön tai käyttävät viestintästrategiaa, jolla pyritään vaikuttamaan kaikkiin keskeisiin katsottuihin yleisöihin<sup>[34]</sup>.

Suomen turvapaikkapolitiikasta viestimistä kansainvälisesti, kuten muitakin maahanmuuttopolitiikan käytännön toteutuksen muotoja, tulisi tutkia lisää. Vastuullisten ministeriöiden virkamiesten haastattelut sekä ministeriöiden asiaa koskevien raporttien ja verkko- ja muun julkisen viestinnän tarkastelu auttaisivat ymmärtämään kielteisen maakuvatyön perusteita ja keinoja. Kuinka paljon viestintää on tehty esimerkiksi EU:n instituutioiden osana ja unionin yhteistyöverkostojen kautta, kuinka paljon taas eri ministeriöiden yhteistyönä, vaikka päävastuu olisikin ollut esimerkiksi ulkoministeriöllä? Onko viestintä tavoittanut oikeisiin kohderyhmiin kuuluvia ihmisiä ja kuinka suuren joukon? Onko ministeriöissä toteutettu vaikutusarvioita, kuten kyselyjä lähtömaiden kansalaisille? Maahanmuuttopolitiikan historian tutkija voi myös kysyä, onko ”vetovoimatekijöiden” vähentämisen tavoite itse asiassa uuden politiikan suunnan tavoittelemista vai onko kyseessä sittenkin pyrkimys paluuseen kylmän sodan aikaan, jolloin Suomi oli käytännössä vain satunnaisten idästä länteen suunnanneiden kansainvälisen suojelun hakijoiden kohdemaana.

*Kirjoittaja on valtiotieteen maisteri, joka viimeistelee suomalaisten puolueiden maahanmuuttonäkemyksiä 1970-luvulta 2010-luvulle käsittelevää väitöskirjaansa Turun yliopiston poliittisen historian oppiaineessa.*

## Lähteet ja tutkimuskirjallisuus

### Viranomaisjulkaisut

Koljonen, Kalevi & Parkkinen, Pekka. *Harmaantuva Suomi 2030?* Taloudellinen Suunnittelukeskus, Helsinki 1986.

Leitzinger, Antero (toim.) *Mansikkamaan vartijat. Muistelmia ulkomaalaishallinnosta eri vuosikymmeniltä.* Maahanmuuttovirasto, Helsinki 2010.

Pohjoismaiden neuvosto. *Lehtileikkeitä – Tidningsklipp 28.2.–15.3.1986.* Pohjoismaiden neuvosto, 34. istunto, Kööpenhamina 3.–7.3.1986. Pohjoismaiden neuvosto, Suomen valtuuskunta, Helsinki 1986.

Sisäministeriö. *Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma*. Sisäministeriö, Helsinki 2015.

<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen+turvapaikkapoliittinen+toimenpideohjelma+8.12.2015/98990892-c08e-4891-8c23-0d229f1d6099> (luettu 1.3.2018).

Sisäministeriö. *Töihin Suomeen. Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma työperusteisen maahanmuuton vahvistamiseksi*. Sisäministeriön julkaisu: 1/2018. Sisäministeriö, Helsinki 2018. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160444/1\\_2018\\_SM\\_Toihin\\_Suomeen.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160444/1_2018_SM_Toihin_Suomeen.pdf?sequence=4&isAllowed=y) (luettu 1.3.2018).

Työministeriö. *Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma*. Työhallinnon julkaisu: 371. Työministeriö, Helsinki 2006.

Ulkoasiainministeriö. *Asiantuntijalausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaoston kuulemista varten*. Lausunto 11.10.2017. Ulkoasiainministeriö, Viestintäosasto, Helsinki 2017.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-146503.pdf> (luettu 1.3.2018).

## Verkkosivut

Asylum in Finland. Facebook-sivu. Ulkoasiainministeriö, Helsinki.

[https://www.facebook.com/pg/AsylumInFinland/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/AsylumInFinland/about/?ref=page_internal) (luettu 1.3.2018).

## Sanomalehdet

Amnesty syyttää: Suomi nihkeä turvapaikkaa anoville. *Suomenmaa* 1.10.1987.

Pohjanpalo, Olli. Ulkoministeriö jatkaa turvapaikanhakijoille suunnattua tiedotuskampanjaansa. *Helsingin Sanomat* (verkkolehti) 16.12.2015.

<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000002873162.html> (luettu 1.3.2018).

## Tutkimuskirjallisuus

Benoit, William L. Image Repair Discourse and Crisis Communication. *Public Relations Review* 23:2 (1997), 177–186.

Benoit, William L. *Accounts, Excuses, and Apologies. Image Repair Theory and Research*. 2., tark. painos. SUNY Press, New York 2015.

Bialasiewicz, Luiza. Off-shoring and Out-sourcing the Borders of Europe. Libya and EU Border Work in the Mediterranean. *Geopolitics* 17:4 (2012), 843–866.

Brochmann, Grete & Hagelund, Anniken (toim.) *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State, 1945–2010*. Palgrave Macmillan, New York 2012.

Browning, Christopher S. Branding Nordicity. Models, Identity and the Decline of Exceptionalism. *Cooperation and Conflict* 42:1 (2007), 27–51.

Browning, Christopher S. Nation Branding, National Self-Esteem, and the Constitution of Subjectivity in Late Modernity. *Foreign Policy Analysis* 11 (2015), 195–214.

Clerc, Louis. Reputation by Committee? Finland’s Committee for International Information, 1988–1990. *The Hague Journal of Diplomacy* 9 (2014), 176–210.

Clerc, Louis. Variables for a History of Small States’ Imaging Practices. The Case of Finland’s “International Communication” in the 1970s–1980s. *Place Branding and Public Diplomacy* 12:2–3 (2016), 110–123.

Clerc, Louis & Glover, Nikolas. Representing the Small States of Northern Europe. Between Imagined and Imaged Communities. Teoksessa Louis Clerc, Nikolas Glover & Paul Jordan (toim.) *Histories of Public Diplomacy and Nation Branding in the Nordic and Baltic Countries. Representing the Periphery*. Brill, Leiden 2015, 3–20.

Gammeltoft-Hansen, Thomas. International Refugee Law and Refugee Policy. The Case of Deterrence Policies. *Journal of Refugee Studies* 27:4 (2014), 574–595.

Gammeltoft-Hansen, Thomas. Refugee Policy as ‘Negative Nation Branding’. The Case of Denmark and the Nordics. Teoksessa Kristian Fischer & Hans Mouritzen (toim.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2017*. Danish Institute for International Studies, Kööpenhamina 2017, 99–125.

Gammeltoft-Hansen, Thomas & Tan, Nikolas F. The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy. *Journal of Migration and Human Security* 5:1 (2017), 28–56.

Gibney, Matthew J. ‘A Thousand Little Guantanos’. Western States and Measures to Prevent the Arrival of Refugees. Teoksessa Kate E. Tunstall (toim.) *Displacement, Asylum, Migration. The Oxford Amnesty Lectures 2004*. Oxford University Press, Oxford 2006, 139–169.

Haas, Hein de. Myth of Invasion. The Inconvenient Realities of African Migration to Europe. *Third World Quarterly* 29:7 (2008), 1305–1322.

Haas, Hein de, Czaika, Mathias, Flahaux, Marie-Laurence, Mahendra, Edo, Natter, Katharina, Vezzoli, Simona & Villares-Varela, Maria. International Migration. Trends, Determinants and Policy Effects. *IMI Working Paper Series*, Paper 142, DEMIG Paper 33. International Migration Institute network, Oxford 2018.  
<https://www.imi-n.org/publications/international-migration-trends-determinants-and-policy-effects> (luettu 21.2.2018).

Hartig, Falk. Deterrence by Public Diplomacy. The Negative Dimension of International Political Communication. *Journal of Communication Management* 21:4 (2017), 342–354.

Krzyżanowski, Michał, Triandafyllidou, Anna & Wodak, Ruth. The Mediatization and the Politicization of the “Refugee Crisis” in Europe. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 16:1–2 (2018), 1–14.

Kuosma, Tapio. *Uusi ulkomaalaislaki*. Lainvoima, Helsinki 2004.

Leitzinger, Antero. *Ulkomaalaiset Suomessa 1812–1972*. East-West Books, Helsinki 2008.

Lepola, Outi. *Ulkomaalaisesta suomenmaalaiseksi. Monikulttuurisuus, kansalaisuus ja suomalaisuus 1990-luvun maahanmuuttopoliittisessa keskustelussa*. Akateeminen väitöskirja. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 787. SKS, Helsinki 2000. (luettu 15.8.2018).

Melissen, Jan. The New Public Diplomacy. Between Theory and Practice. Teoksessa Jan Melissen (toim.) *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*. Palgrave Macmillan, New York 2005, 3–27.

Nevalainen, Pekka. *Viskoi kuin Luoja kerjäläistä. Venäjän pakolaiset Suomessa 1917–1939*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran toimituksia 742. SKS, Helsinki 1999.



Pamment, James, Dolea, Alina & Ingenhoff, Diana. The European Refugee Crisis. Organisational Responses and Communication Strategies. *Journal of Communication Management* 21:4 (2017), 322–325.

Pamment, James, Olofsson, Alexandra & Hjorth-Jenssen, Rachel. The Response of Swedish and Norwegian Public Diplomacy and Nation Branding Actors to the Refugee Crisis. *Journal of Communication Management* 21:4 (2017), 326–341.

Pekkarinen, Jussi & Pohjonen, Juha. *Ei armoa Suomen selkänahasta. Ihmisluovutukset Neuvostoliittoon 1944–1981*. Otava, Helsinki 2005.

Pellander, Saara. *Gatekeepers of the Family. Regulating Family Migration to Finland*. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto, Helsinki 2016.

Rentola, Kimmo. Suojelupoliisi kylmässä sodassa 1949–1991. Teoksessa Matti Simola (toim.) *Ratakatu 12*. WSOY, Helsinki 2009, 9–120, 128–192.

Sicurella, Federico Giulio. The Language of Walls Along the Balkan Route. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 16:1–2 (2018), 57–75.

Stern, Rebecca. ”Our Refugee Policy is Generous”. Reflections on the Importance of a State’s Self-Image. *Refugee Survey Quarterly* 33:1 (2014), 25–43.

Triandafyllidou, Anna. A “Refugee Crisis” Unfolding: “Real” Events and Their Interpretation in Media and Political Debates. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 16:1–2 (2018), 198–216.

Välimäki, Matti. Kansainvälisten muutosten puristuksessa. Keskustan, kokoomuksen ja sosiaalidemokraattien pakolaispolitiikka 1973–2015. *Historiallinen Aikakauskirja* 115:3 (2017), 303–316.

Välimäki, Matti. Hidas murtautuminen päätöksenteon keskiöön. Kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä koskeva politiikka ja lainsäädäntö 1973–2015. Teoksessa Eveliina Lyytinen (toim.) *Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa*. Siirtolaisuusinstituutti, Turku 2018 (tulossa).

Wickström, Mats & Wolff, Charlotta (toim.) *Mångkulturalitet, migration och minoriteter i Finland under tre sekel*. Svenska litteratursällskapet i Finland, Helsingfors 2016.

1. Haluan kiittää artikkelia kommentoineita Laura Ipattia ja Louis Clercia. [Takaisin]
2. Melissen 2005, 14; Hartig 2017; Pamment, Dolea & Ingenhoff 2017. [Takaisin]
3. Ks. esim. Melissen 2005; Pamment, Dolea & Ingenhoff 2017. [Takaisin]
4. Ks. tarkemmin Pellander 2016, 28–29; Välimäki 2017, 2018. [Takaisin]
5. Välimäki 2017, 2018. [Takaisin]
6. Esim. Krzyżanowski, Triandafyllidou & Wodak 2018; Triandafyllidou 2018. [Takaisin]
7. Esim. Clerc 2014. [Takaisin]
8. Ks. esim. Leitzinger 2008; Wickström & Wolff 2016. [Takaisin]
9. Nevalainen 1999. [Takaisin]
10. Kuosma 2004, 730–746; Välimäki 2018. [Takaisin]
11. Pohjoismaiden neuvosto 1986. [Takaisin]
12. Amnesty syyttää: Suomi nihkeä turvapaikkaa anoville. *Suomenmaa* 1.10.1987. [Takaisin]
13. Leitzinger 2010, 37–38, 47, 51. [Takaisin]
14. Ks. Pekkarinen & Pohjonen 2005; Rentola 2009. [Takaisin]
15. Ks. Brochmann & Hagelund 2012. [Takaisin]
16. Välimäki 2017, 2018. [Takaisin]
17. Lepola 2000; Välimäki 2017, 2018. [Takaisin]
18. Białasiewicz 2012; de Haas 2008. [Takaisin]
19. Gammeltoft-Hansen & Tan 2017, 34–40. Ks. myös Gammeltoft-Hansen 2014; Gibney 2006. [Takaisin]
20. Sicurella 2018; Triandafyllidou 2018, 203–206. [Takaisin]
21. Browning 2015, 196–197; Clerc 2016, 119. [Takaisin]
22. Esim. Sisäministeriö 2015. [Takaisin]
23. Gammeltoft-Hansen 2017; Pamment, Olofsson & Hjorth-Jensen 2017. [Takaisin]
24. Esim. Pohjanpalo, Olli. Ulkoministeriö jatkaa turvapaikanhakijoille suunnattua tiedotuskampanjaansa. *Helsingin Sanomat* (verkkolehti) 16.12.2015, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000002873162.html> (luettu 1.3.2018); Ulkoasiainministeriö 2017; Asylum in Finland. Facebook-sivu. Ulkoasiainministeriö, Helsinki. [https://www.facebook.com/pg/AsylumInFinland/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/AsylumInFinland/about/?ref=page_internal) (luettu 1.3.2018). [Takaisin]
25. Ulkoasiainministeriö 2017. [Takaisin]
26. Ks. esim. Työministeriö 2006; Sisäministeriö 2018. [Takaisin]
27. Vrt. Clerc 2016; Välimäki 2017, 2018. [Takaisin]
28. Esim. Clerc 2014, 209–210. [Takaisin]
29. Esim. Koljonen & Parkkinen 1986; Työministeriö 2006. [Takaisin]
30. Ks. esim. de Haas et al. 2018. [Takaisin]
31. Ks. Clerc & Glover 2015, 5–6. [Takaisin]
32. Browning 2007, 2015; Melissen 2005. [Takaisin]
33. Vrt. Benoit 2015, 13–14, 123. Ks. myös Stern 2014. [Takaisin]
34. Benoit 1997, 178. [Takaisin]