

MAAHANMUUTTAJIEN KOTOUTUMINEN KANSAN RAKENTAMISEN PROSESSINA

Kotoutumisen käsite eurooppalaisessa kontekstissa

Mari Huttunen

Maisterintutkielma

Politiikka, sosiaalityö

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Jyväskylän yliopisto

Kevät 2020

TIIVISTELMÄ

MAAHANMUUTTAJIEN KOTOUTUMINEN KANSAN RAKENTAMISEN PROSESSINA Kotoutumisen käsite eurooppalaisessa kontekstissa

Mari Huttunen
Politiikka, sosiaalityö
Maisterintutkielma
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Jyväskylän yliopisto
Ohjaajat: Pekka Korhonen, Marjo Kuronen
Kevät 2020
102 sivua

Sosiaalityön ja politiikantutkimuksen näkökulmat yhdistävässä maisterintutkielmassani tarkastelen kotoutumisen käsitettä eurooppalaisessa kontekstissa Euroopan unionin ja yksittäisten jäsenmaiden kotouttamispoliittisten ohjelmien pohjalta. Ensinnäkin tulkitson kotoutumisen yhtäältä eurooppalaisten kansojen ja toisaalta yhtenäisen Euroopan kansan rakentamisen prosessiksi. Siten tavoitteenani on selvittää, kuinka eurooppalaisia kansoja ja tulevaisuuden eurooppalaista kansaa pyritään rakentamaan aineistoni asiakirjoissa kotoutumisen käsitettä käyttämällä. Toiseksi tarkastelen kotoutumisen velvoittavuutta vastuunjaon näkökulmasta. Näin ollen pyrkimyksenäni on vastata kysymykseen siitä, kuinka aineistoni asiakirjat jakavat vastuuta kotoutumisesta ja sen myötä kansan rakentamisesta kotoutumisprosessin osapuolten välillä kotoutumisen käsitteelle antamiensa sisältöjen kautta.

Tutkimusaineistoni rakentuu neljästä Euroopan unionin kotouttamispoliittisesta asiakirjasta ja seitsemän jäsenmaan kansallisesta kotouttamispoliittisesta ohjelmasta. Tutkimuksessani analysoin aineistossa kotoutumisen käsitteeseen liitettyjä elementtejä yhtäältä kansan käsitteen ja toisaalta Quentin Skinnerin käsitehistoriallisen metodin kautta. Skinnerin metodologia hyödyntämällä pyrkimyksenäni on tuoda politiikantutkimukseen sosiaalityieteelliseksi miellyvä käsite tarkastellen sitä kuitenkin poliittisesta näkökulmasta välineenä kotoutumisen käsitteestä käytävässä debatissa. Samalla tavoitteenani on kartoittaa kotouttavan sosiaalityön tavoitteita avaamalla työn perustan muodostavan käsitteen merkityksiä.

Analyysini perusteella katson kotoutumisessa olevan yhtäältä kyse tasapainoilusta samanlaisuuden ja erilaisuuden välimaastossa ja siten yhtäaikaaisesti oikeudesta erilaisuuteen ja velvollisuudesta samankaltaiseksi tulemiseen. Toisaalta kotoutuminen määrittyy oikeuksien ja velvollisuuksien väliseksi köydenvedoksi, jossa maahanmuuttajien oikeus erilaisuuteen tulee rajatuksi kansan uusille jäsenille asetetuilla velvoitteilla. Kolmanneksi kotoutumisen käsitettä määrittää ajatus jaetuista muistoista ja kollektiivisesta unohtamisesta. Kussakin määritelmässä kotoutuminen hahmottuu viime kädessä prosessiksi, jonka kautta erilaisuutta pyritään ohjaamaan kohti samanlaisuutta kansan yhtenäisyyden takaamiseksi tavoittelematta kuitenkaan kansallisen yhteisön sisäistä homogeenisuutta. Samalla kotoutuminen määrittyy kaksisuuntaiseksi ja siten sekä maahanmuuttajaa että vastaanottajaa velvoittavaksi, minkä myötä myös maahanmuuttajien parissa tehtävälle sosiaalityölle on hahmotettavissa rooli kansan rakentajana. Sosiaalityön on kuitenkin kyettävä suhteuttamaan ylhäältä asetetut linjaukset omiin arvoihinsa ja tarvittaessa myös asetettava virallisia linjauksia vastaan omaan mandaattiinsa perustuen.

Avainsanat: Euroopan unioni, kansa, kotoutuminen, käsitehistoria, maahanmuutto

Sisällys

1. Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen tavoitteet.....	2
1.2 Kotoutumisen käsitehistoriaa akateemisessa keskustelussa.....	4
1.2.1 Assimilaatio – sinne ja takaisin.....	5
1.2.2 Integraatio assimilaatiolle vaihtoehtoisena käsitteenä	9
1.2.3 Kotoutuminen – suomalainen erikoisuus	11
1.2.4 Muuttaja, vastaanottaja ja kolmas osapuoli	13
1.3 Tutkimuksen metodi ja teoreettinen perusta.....	14
1.3.1 Käsitehistoria: merkitys, intentio, konventio, konteksti	15
1.3.2 Kansa – mikä ja milloin?	18
1.4 Tutkimusaineisto	22
2. Kansan rakentaminen ja kotoutumisen vastuunjako	26
2.1 Kotoutuminen kaksisuuntaisena prosessina.....	26
2.2 Kotoutuminen samanlaisuuden ja erilaisuuden välisenä köydenvetona	29
2.2.1 Vaatimus valtakielen omaksumisesta	36
2.2.1.1 Kansallinen symboli ja taloudellisen kontribuution vaatimus	40
2.2.1.2 Poliittinen osallistuminen ja neuvottelu kansallisesta identiteetistä	49
2.2.2 Kotoutujat ja myytti kansallisista arvoista	58
2.3 Kotoutuminen jaettuina muistoina ja kollektiivisena unohtamisena	65
2.3.1 Maahanmuuttajat ja kansallinen narratiivi.....	65
2.3.2 Muistamisen selektiivisyys	69
2.4 Kotoutuminen kolmisuuntaisena prosessina.....	78
3. Johtopäätökset	85
Lähteet.....	91
Tutkimusaineisto	91
Kontekstointiaineisto.....	92
Tutkimuskirjallisuus	94

1. JOHDANTO

Maahanmuutto on jakanut eurooppalaiset kahteen toisilleen vastakkaiseen leiriin. Osa on kokenut valtioiden rajat ylittävän siirtolaisuuden ensisijaisesti uhaksi muun muassa eurooppalaisille arvoille, valtioiden sisäiselle turvallisuudelle, taloudelliselle hyvinvoinnille ja läntiselle hyvinvointivaltiolle (Martiniello & Rath 2010: 8; 2012: 19; Martiniello 2006: 298–299). Perimmiltään maahanmuuttajien on tällöin tulkittu vaarantavan vastaanottajiensa kansallisen identiteetin (Martiniello 2006: 299), jonka yhtenäisyyden rapautumiseen edellä mainittujen uhkien on katsottu myötävaikuttavan¹. Eurooppaan suuntautuvaan siirtolaisuuteen myötämielisemmin suhtautuvat puolestaan ovat mieltäneet maahanmuuton tuottaman diversiteetin ensisijaisesti tervetulleeksi tai tulkinneet kansainvälisen muuttoliikkeen taloudellisen vaurauden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edellytykseksi (Martiniello & Rath 2010: 8; 2012: 19). Euroopan unionin virallinen kanta on 1990-luvun lopusta lähtien korostanut maahanmuuton tarvetta Euroopan taloudellisen kehityksen ja kansallisten hyvinvointijärjestelmien ylläpitämisen näkökulmasta (Martiniello & Rath 2012: 19). Samalla se on kuitenkin painottanut maahanmuuton positiivisten vaikutusten realisoitumisen edellyttävän kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista (Pratt 2015: 125).

Maahanmuuttajien kotoutuminen nousi Euroopassa keskeiseksi poliittiseksi kysymykseksi 1990-luvulla (Penninx 2006: 11) ja vuosituhannen vaihteesta lähtien valtaosa unionin jäsenmaista on pyrkinyt vastaamaan maahanmuuton mukanaan tuomiin haasteisiin kotouttamispolitiikan keinoin² (Scholten et al. 2015: 1). Samalla maahanmuuttajien määrän kasvu ja pyrkimykset uusien tulokkaiden kotouttamiseen ovat nostaneet kotoutumisen edistämiseen tärkeän sosiaalityön yhdeksi alan keskeisimmistä osa-alueista (Valtonen 2001: 247). Se, millaiseen ilmiöön kotoutumisella on kulloinkin viitattu, on kuitenkin vaihdellut kontekstista ja käsitteen käyttäjästä riippuen. Vaikka käsite onkin hyväksytty Euroopassa laajalti sekä akateemiseen että poliittis-yhteiskunnalliseen kielenkäyttöön, sen merkitys on jäänyt määritelmällises-

¹ Negatiivista suhtautumista maahanmuuttoon ei luonnollisestikaan voida tulkita tuoreeksi ilmiöksi. Esimerkiksi Stephen Castles (2003: 18) on kuitenkin esittänyt maahanmuuton nousseen vuosituhannen alussa uudella tavalla poliittiseksi kysymykseksi konservatiivisten oikeistonationalistitahojen harjoittaman pelonlietsonnan ja vuoden 2001 terrori-iskujen vanavedessä voimistuneen turvallistamisnäkökulman myötä. Kati Turtiainen (2018: 189) puolestaan on tulkinnut ksenofobian ja maahanmuuttokysymysten politisoitumisen viime kädessä taloudellisen epävakauden seurauksiksi.

² Osa unionin nykyisistä jäsenmaista on tosin muotoillut jonkin asteisia kotouttamispoliittisia linjauksia jo 1970- ja 1980-luvuilla (Penninx 2006: 11; Penninx & Garcés-Mascareñas 2016a: 192–193).

ti epämääräiseksi (Scholten 2011: 19). Vaatimusta maahanmuuttajien kotoutumisesta ja sitä kautta kotouttavan sosiaalityön tavoitteita ei siten voidakaan ymmärtää yksiselitteisiksi, sillä kotoutumisen käsite itsessään on päätynt kiistojen kohteeksi sekä tiedeyhteisössä että käytännön politiikassa.

Euroopan unionissa jäsenvaltiotason epäonnistumisten maahanmuuttajien kotouttamisessa on tulkittu voivan tuottaa valtioiden rajat ylittäviä negatiivisia vaikutuksia (esim. Council of the European Union 2004: 16). Näin ollen, vaikka kotouttamispolitiikka onkin säilynyt ensisijaisesti jäsenmaiden toimivallan piirissä (Kraler et al. 2015: 43), EU on vuosituhannen vaihteesta lähtien pyrkinyt tukemaan ja koordinoimaan jäsenvaltioiden toimia uusien tulokkaiden kotouttamiseksi (ks. esim. Garcés-Mascareñas & Penninx 2016: 1–2; Pratt 2015: 124–127). Siten unionin voidaan katsoa pyrkineen luomaan EU-alueelle yhteistä kotouttamispoliittista linjaa velvoittamatta jäsenmaitaan kuitenkaan juridisesti sitoutumaan unionin määrittelemiin linjauksiin (Carrera & Faure Atger 2011: 3, 5). Kotouttamispoliittisten epäonnistumisten ylirajaisten vaikutusten myötä homogeenistämisyrittämysten kohteeksi voidaan ajatella asetetun myös kansallisissa konteksteissa toteutettavien, maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen tähtäävien palvelujen tavoitteet.

Yhtenä kotouttamispolitiikan käytännön toteuttajista ja sitä kautta mainitun kaltaisten palvelujen tarjoajista voidaan pitää kotouttavaa sosiaalityötä (ks. esim. Vuori 2015: 396), jonka vastuulle kotoutumisen takaaminen ja sitä kautta ylirajaisten ongelmien ehkäiseminen on osaltaan tullut asetetuksi. Sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen tähtäävän politiikan että kotouttavan sosiaalityön näkökulmasta huomion arvoista kuitenkin on, että EU:n yhtenäistämisyrittämisistä huolimatta ymmärrykset kotoutumisen käsitteen merkityksestä ovat vaihdelleet jäsenmaiden välillä eikä unionissa siten ole katsottu saavutetun konsensusta käsitteen määritelmästä (Kraler et al. 2015: 43, 54). Tämän myötä myös jäsenmaiden omaksumat politiikat maahanmuuttajien kotouttamiseksi ovat muodostuneet toisistaan poikkeaviksi (esim. Scholten 2011: 18).

1.1 Tutkimuksen tavoitteet

Definitions, if they are useful at all, come at the end of an inquiry and not at the beginning (Kamenka 1973: 3).

Yllä esitetystä lainauksesta Eugene Kamenka viittaa nationalismiin käsitteeseen painottaen, ettei käsitteen määrittelyä tule hahmottaa tutkimuksen lähtöpisteeksi vaan nimenomaisesti

analyysin lopputulokseksi. Edellä todetun ei kuitenkaan voida ymmärtää pätevän yksinomaan nationalismiin käsitteeseen, sillä, kuten Kari Palonen (1997: 11) esittää, ”oppikirjamaiset käsitteenmuodostuksen ideaalit – ajattomuus, yksiselitteisyys ja yksimielinen hyväksyntä – ovat sekä mahdottomia että ei-toivottavia”. Tämän myötä kukin arjessa, tieteessä ja politiikassa, kuin myös sosiaalityössä, käytettävistä käsitteistä merkityksineen on ymmärrettävä määrittelijästään riippuvaiseksi tavaksi hahmottaa ja konstruoida ympäröivää todellisuutta. Koska käsitteille ei voida katsoa olevan olemassa kiistattomia, universaalisti hyväksytyjä määritelmiä, käsitteet ja niille eri toimijoiden antamat määritelmät itsessään on asetettava tieteellisen analyysin kohteiksi. Näin ollen myöskään kotoutumista ei ole perusteltua tarkastella ainoastaan käytännön tason sopeutumisprosessina vaan myös abstraktina käsitteenä, jolle eri tahojen antamat määritelmät eivät välttämättä asetu linjaan toistensa suhteen.

Tästä syystä kahden tieteenalan – sosiaalityön ja politiikantutkimuksen – näkökulmat yhdistävä maisterintutkielmani fokuoituinkin kotoutumisen käsitteelle annettuihin merkityksiin. Pyrkimyksenäni on selvittää, millaisia eksplisiittisiä ja implisiittisiä määritelmiä kotoutumisen käsitteelle on annettu Euroopan unionin ja yksittäisten jäsenvaltioiden kotouttamispoliittisissa asiakirjoissa. Tutkimuksessani perehdyn käsitteeseen toisiaan täydentävistä näkökulmista. Ensinnäkin tulkiten kotoutumisen itseisarvoisen tavoitteen sijaan välineeksi perustavamman päämäärän tavoittelussa. Esimerkiksi Will Kymlicka (2001: 155) on esittänyt valtioiden kotoutumisen edistämiseen tähtäävissä politiikoissa olevan perimmiltään kyse pyrkimyksestä kansan rakentamiseen³. Tältä perustalta tulkitsekin kotoutumisen viime kädessä eurooppalaisten kansojen uudelleen rakentamisen prosessiksi. Toisaalta Ernest Renan ennusti jo 1800-luvun lopulla eurooppalaisten kansojen korvautuvan tulevaisuudessa Euroopan konfederaatiolla (1996 [1882]: 53), minkä tulkitse viittaavan ajatukseen yhtenäisestä Euroopan kansasta. Renanin ajatukseen nojaten ymmärränkin kotoutumisen välineeksi myös tulevaisuuden yhteisen Euroopan kansan konstruomisessa. Siten tavoitteenani on selvittää, kuinka eurooppalaisia kansoja ja tulevaisuuden eurooppalaista kansaa pyritään rakentamaan aineistoni asiakirjoissa kotoutumisen käsitettä käyttämällä.

Toiseksi tarkastelen tutkimuksessani kotoutumisen velvoittavuutta vastuunjaon näkökulmista. Näin ollen pyrkimyksenäni on vastata kysymykseen siitä, kuinka aineistoni asiakirjat jakavat vastuuta kotoutumisesta ja sen myötä kansan rakentamisesta kotoutumisprosessin osa-

³ Kymlicka ei viittaa tässä suoraan kotouttamispolitiikkaan vaan esimerkiksi työmarkkinapolitiikkaan, jonka osatavoitteeksi kotoutumisen edistäminen maahanmuuttajien kyseessä ollessa asettuu.

puolten välillä kotoutumisen käsitteelle antamiensa sisältöjen kautta. Siten tutkimukseni tarkoituksena on osallistua kotoutumisen käsitteestä käytävään tieteelliseen keskusteluun tarkastelemalla ja vertailemalla eri tahojen käsitteelle antamia merkityksiä. Yhtäältä pyrkimyksenäni on tuoda politiikantutkimukseen vahvasti sosiaalityeelliseksi mieltyvä käsite tarkastellen sitä kuitenkin nimenomaisesti poliittisesta näkökulmasta välineenä kotoutumisesta käytävässä, Euroopan unionin ja unionin jäsenmaiden välisessä debatissa (ks. luku 1.3.1). Toisaalta, kuten edellä on todettu, maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen on määrittynyt osaltaan sosiaalityön tehtäväksi. Siten tavoitteenani on myös kartoittaa kotouttavan sosiaalityön tavoitteita avaamalla maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen tähtäävän sosiaalityön perustan muodostavan käsitteen merkityksiä.

1.2 Kotoutumisen käsitehistoriaa akateemisessa keskustelussa

Maahanmuuttajien kotoutumista on tutkittu aina 1900-luvun alusta lähtien (Penninx & Garcés-Mascareñas 2016b: 11). Vaikka kotoutuminen määrittyikin käytännön tasolla yksilöstä käsin ja saa siten kunkin kotoutujan tapauksessa subjektiivisen merkityksen (Turtiainen 2012: 14), kotoutumistutkimuksessa on pyritty yleispätevien määritelmien asettamiseen. Tutkimuksen satavuotisen historian aikana kukin ilmiöön perehtynyt teoreetikko on kuitenkin muotoillut käsitteelle oman näkemyksensä mukaisen määritelmän ja kuvannut käsitettä sopivaksi katsomallaan termillä (termin ja käsitteen välisestä erosta ks. luku 1.3.1). Omaa tutkimustani taustoittaakseni esittelen tiiviisti keskeisimmiksi kokemani termit hahmottaen tutkijoiden termien kuvaamille käsitteille antamia määritelmiä.

Siinä missä suomalaisessa politiikassa ja sosiaalityössä maahanmuuttajien uuteen yhteiskuntaan sopeutumiseen on viitattu ensisijaisesti kotoutumisena, tieteessä ja etenkin englanninkielisessä tutkimuskirjallisuudessa ilmiötä kuvaava käsitteistö on ollut huomattavasti tätä monimuotoisempi. Ensinnäkin kotoutumisen alkuvaiheeseen on tavattu viitata eri käsitteellä (*settlement*)⁴ kuin kotoutumiseen pitkän aikavälin prosessina (*integration*) (ks. esim. Valtonen 2009: 4, 6). Mainittu erottelu on heijastunut myös sosiaalityötä kuvaavaan käsitteistöön, kun alkuvaiheeseen sijoittuvaan kotouttavaan sosiaalityöhön on viitattu muun muassa *settlement social work* -käsitteellä ja pidemmän tähtäimen kotouttamistyöhön puolestaan käsitteellä *integration practice* (Valtonen 2009: 14–15; Turtiainen 2012: 14).

⁴ Suomenkielisessä kirjallisuudessa *settlement*-vaiheeseen on viitattu sopeutumisena (esim. Heino & Veistilä 2017).

Toiseksi, englanninkielisellä *integration*-käsitteellä kuvattuun ilmiöön on tutkimuksissa viitattu myös esimerkiksi assimilaation (*assimilation*) käsitteellä (Penninx & Garcés-Mascareñas 2016b: 12; Martiniello & Rath 2014: 14). Siinä missä näistä ensimmäinen on ollut suosiossa Euroopassa sekä tieteessä että politiikassa, jälkimmäistä on puolestaan suosittu Pohjois-Amerikassa, jossa *integration* on maahanmuuttoon liittyvien kysymysten sijaan kytkeytynyt afroamerikkalaisten kansalaisyhteiskunnan tavoitteisiin (Martiniello & Rath 2014: 14–15). Molempia mainituista käsitteistä on kuitenkin käytetty useissa toisistaan poikkeavissa merkityksissä (Martiniello & Rath 2014: 14) eikä niistä kumpikaan ole säästynyt akateemiselta kritiikiltä (Penninx & Garcés-Mascareñas 2016b: 12).

Siten kotoutumista koskevan teoretisoinnin historiaa ovatkin leimanneet pyrkimykset yhtäältä korvata ongelmallisiksi koetut näkökulmat ja termit uusilla ja toisaalta muotoilla jo käytössä olleet käsitteet moraalisesti hyväksyttävämpään ja akateemisesti eksaktimpaan muotoon. Vaikka käytetyt englanninkieliset termit ovatkin vaihdelleet kulloisestakin käyttäjästä, historiallisesta ajankohdasta ja maantieteellisestä alueesta riippuen, kotoutumisen käsite on kotoutumistutkimuksen historian aikana kehittynyt yksisuuntaisen prosessin lopputulosta kuvaavasta kaksisuuntaista prosessia kuvaavaksi käsitteeksi. Sittemmin ajatus kaksisuuntaisuudesta on kuitenkin saanut rinnalleen myös kotoutumista kolmisuuntaisena ilmiönä hahmottavia näkemyksiä.

1.2.1 Assimilaatio – sinne ja takaisin

Kotoutumistutkimuksen yhdysvaltalaisella alkutaipaleella kotoutumista kuvattiin assimilaation käsitteellä, jonka on tulkittu määrittäneen kotoutumisen yksisuuntaisen, vastaanottavan yhteiskunnan muuttumattomana säilyttävän prosessin lopputulokseksi⁵. Tällöin maahanmuuttajilta on katsottu edellytetyn jokseenkin perustavanlaatuisia muutosta ennen kaikkea keskiluokkaisuuden, protestanttisuuden, valkoisuuden ja anglosaksisen perimän kautta määrittävään valtavirtaan sulautumiseksi. (Heckmann 2006: 11; Alba 1999: 7; Garcés-Mascareñas & Penninx 2016: 3; Alba & Nee 2003: 1–5.) Assimilaation käsite esiintyi kuitenkin myös eurooppalaisessa kielenkäytössä, jossa se sai merkityksensä suhteessa eurooppalaiseen kontekstiin. Friedrich Heckmannin (2006: 11) mukaan Euroopassa 1800-luvun lopulla ja 1900-

⁵ Vanhasta assimilaation käsitteestä on kuitenkin esitetty myös tästä poikkeavia tulkintoja, joissa tämän kaltaista ymmärrystä käsitteestä on kuvattu jopa karikatyyrimäiseksi yksinkertaistukseksi (Alba 1999: 7) ja katsottu osaan vanhoista assimilaatiomuotoiluista sisältyneen ajatus kotoutumisen kaksisuuntaisuudesta (esim. Asselin et al. 2016: 134). Siten, vaikka yllä kuvattun kaltainen assimilaatiokäsitys onkin määrittänyt osaa vanhoista kotoutumismalleista (ks. esim. Alba & Nee 2003: 2–5), sitä ei voida ymmärtää koko totuudeksi.

luvulla tapahtuneen nationalismin nousun ja radikalisoitumisen myötä assimilaation käsite ja assimilaatioon tähtäävät, vähemmistöihin kohdistuneet politiikat merkitsivät pyrkimyksiä kulttuurisesti homogeenisten kansojen luomiseen. Tämän myötä käsite sai vahvasti negatiivisia, etnosentrismiin, vähemmistökulttuurien tukahduttamiseen ja usein jopa väkivaltaisiin pakkoassimilaation keinoihin kytkeytyviä merkityksiä. Toisen maailmansodan jälkeen muun muassa käsitteen negatiivisen kaiun ja ihmisoikeuksien kasvavan korostuksen myötävaikutuksella käsite muodostui tabuksi. (Heckmann 2006: 11.)

Käsitteen ongelmallisuus ei kuitenkaan ole palautunut ainoastaan sen negatiivisiin, poliittis-yhteiskunnallisiin kytköksiin tai moraaliseen arveluttavuuteen vaan myös sen sosiaalista todellisuutta pelkistetyksi kuvaavaan luonteeseen. Tieteellisissä näkemyksissä yksisuuntainen kotoutumiskäsitys onkin sittemmin tulkittu monilta osin vajavaiseksi, mikä on johtanut sen korvautumiseen kotoutumisen kaksisuuntaisuutta korostavilla näkemyksillä (Garcés-Mascareñas & Penninx 2016: 3). Esimerkiksi Kathleen Valtonen (2009: 1–2) on painottanut maahanmuuton ulottavan vaikutuksensa sekä muuttajiin itseensä että vastaanottajayhteiskuntiin ja esittänyt vastaanottavan yhteiskunnan vaikuttavan väistämättä maahanmuuttajien kotoutumiseen. Vaikka kotoutuminen onkin tavattu mieltää ensisijaisesti maahanmuuttajien tehtäväksi, prosessi määrittyy siten perimmiltään kaksisuuntaiseksi ja edellyttää näin ollen toimia sekä muuttajilta itseltään että vastaanottajilta (Valtonen 2009: 17). Tällöin kotoutujien ei edellytetä korvaavan omia, alkuperämaahansa kytkeytyviä identiteettejään vastaanottajamaan kontekstiin sopivilla identiteeteillä. Sen sijaan vastaanottajaa veloitetaan vähintäänkin erilaisuuden hyväksymiseen tai usein jopa aktiivisiin toimiin erilaisuuden tukemiseksi ja kotoutumisen mahdollistamiseksi.

Rogers Brubaker (2001) esittääkin ”differentialistisen diskurssin” ja sitä kautta ”differentialististen kotouttamispolitiikkojen” vallanneen alaa kaikissa läntisissä maahanmuuttomaissa 1900-luvun viimeisellä kolmanneksella. Tieteellisessä kirjallisuudessa tämänkaltaista – vaikkakaan ei aina maahanmuuttajaspesifiä⁶ – politiikkaa on kuvattu muun muassa erojen politiikan (*politics of difference*) (esim. Young 1990), tunnustuksen politiikan (*politics of recognition*) (Taylor 1994) tai yleisemmin monikulttuurisuuden käsitteellä. Kotoutumista koskevassa keskustelussa assimilaatioteoriat ovatkin saaneet vastaansa ajatuksen monikulttuurisuudesta, jota on käsitteenä kuitenkin käytetty useammassa toisistaan poikkeavassa merkityksessä. Esi-

⁶ Esimerkiksi Iris Marion Youngin (1990) näkemyksessä tämänkaltaisen politiikka kattaa etnisten ja ”rodullisten” vähemmistöjen lisäksi muut sorretuiksi tulkitut ryhmät, kuten naiset ja seksuaalivähemmistöt.

merkiksi David Miller (2006: 326–327) on erotellut käsitteestä kaikkiaan kolme erilaista merkitystä. Yhtäältä käsitettä voidaan pitää puhtaasti tosiasioita kuvaavana, jolloin sillä viitataan yhteiskunnan uskonnolliseen, etniseen tai ”rodulliseen” monimuotoisuuteen. Toisaalta käsitettä voidaan käyttää normatiivisessa merkityksessä kuvaten kulttuurista monimuotoisuutta positiivisena ilmiönä painottavaa ideologiaa, joka edellyttää kulttuuristen ryhmien yhdenvertaista tunnustamista. Kolmannessa merkityksessä puolestaan monikulttuurisuuden käsite viittaa tietynkaltaiseen, vähemmistöjen aseman parantamista painottavaan politiikkaan. (Miller 2006: 326–327.)

Esimerkiksi Kymlicka (1995: 108–111) on esittänyt valtioiden suosivan väistämättä tiettyjä kulttuurisia identiteettejä asettaen siten vähemmistöt enemmistöä epäedullisempaan asemaan. Tästä johtuen yhdenvertaisuuden toteutuminen yhteiskunnassa kyetään takaamaan ainoastaan täydentämällä yksilötason liberaaleja oikeuksia ryhmäspesifeillä oikeuksilla (Kymlicka 1995; ks. myös Young 1990). Maahanmuuttajien kannalta keskeisiksi ryhmäkohtaisiksi oikeuksiksi määrittyvät esimerkiksi niin kutsutut polyetniset oikeudet, joiden pyrkimyksenä on taata, etteivät vähemmistöt ajaudu muita heikompaan asemaan kulttuurisen erilaisuutensa ilmaisemisen vuoksi. Ryhmäspesifit oikeudet mahdollistavat maahanmuuttajien osallistumisen vastaanottajayhteiskunnan instituutioihin ja tukevat sitä kautta yhteiskunnan uusien jäsenten tunnetta vastaanottajayhteisöön kuulumisesta. Näin ollen monikulttuurisuus politiikkana, joka muokkaa vastaanottajayhteiskunnan instituutioita maahanmuuttajille myönnettävien ryhmäspesifien oikeuksien kautta, tähtääkin nimenomaisesti yhteiskunnan uusien jäsenten integroimiseen. (Kymlicka 1995: 31, 37–38, 177–181; 2001: 162–172.)

Monikulttuurisuuden akateemiset kriitikot ovat kuitenkin katsoneet yhdenvertaisuuden toteutumisen törmäävän ongelmiin yhteiskunnissa, joissa yksilöt määrittävät itsensä ja suhteensa valtioon ensisijaisesti toisistaan erillisten identiteettiryhmien kautta (Miller 2006: 327). Monikulttuurisuuden onkin ajateltu edistävän tarkkarajaisten ja eksklusiivisten identiteettien kehittymistä (Miller 2006: 325–326) ja sitä kautta jopa vihollisasetelmien ja konfliktien muodostumista ryhmien välille (Jansen 2013: 30–31; Heckmann 2006: 12). Lisäksi sen on katsottu tuottavan yhteiskunnallista, etnisyyteen perustuvaa stratifikaatiota (Heckmann 2006: 12) ja institutionalisoivan kategorisointeja, jotka ylläpitävät vähemmistöjen epätasa-arvoista asemaa suhteessa enemmistöön (Jansen 2013: 31). Tätä kautta monikulttuurisuuden on tulkittu asettuvan esteeksi maahanmuuttajien kotoutumiselle (Kymlicka 2001: 152, 154).

Samalla huoli monikulttuurisuuden vaikutuksista on heijastunut myös maahanmuuttajien koutumista kuvaavaan käsitteistöön. Brubaker (2001) onkin esittänyt ”differentialistisen käänteen” tulleen tiensä päähän ja tulkinnut yhteiskunnallisessa ja tieteellisessä keskustelussa olevan havaittavissa merkkejä assimilaation paluusta. Aiemmin tabuksi muodostunut assimilaatio onkin alkanut nousta uudelleen suosioon sekä Yhdysvalloissa että Euroopassa (Asselin et al. 2006: 136–137; Heckmann 2006: 11). Brubakerin (2001) tulkinnan mukaan assimilaation paluussa ei kuitenkaan voida katsoa olevan kyse edellä kuvatun, homogeenisuuteen tähtäävän ja sen myötä huonomaineisen käsitteen paluusta. Vaikka assimilaation terminä voidaankin tulkita palanneen keskusteluun, käsitteenä se on muuttanut muotoaan alkuperäisestä (Brubaker 2001: 542).

Brubaker (2001: 533–534) erottelee assimilaation käsitteestä kaksi toisistaan poikkeavaa merkitystä. Näistä ensimmäisessä, jo edellä kuvatussa orgaanisessa, transitiivisessa merkityksessä käsite viittaa kokonaisvaltaiseen vastaanottajayhteiskuntaan sulautumiseen ja painottaa siten assimilaatiota saavutettavana tai saavuttamatta jäävänä lopputuloksena. Toisessa, yleisessä ja abstraktissa merkityksessään assimilaation käsite viittaa yhtäältä intransitiivisessa mielessä samankaltaiseksi tulemiseen tai toisaalta transitiivisesti samankaltaiseksi tekemiseen tai samankaltaisena kohtelemiseen. Tässä merkityksessä käsitteen paino asettuu lopputuloksen sijaan asteittain etenevään prosessiin. Myös käsitteen toinen merkitys on tulkittu ongelmalliseksi transitiivisen ”tehdä samankaltaiseksi” -merkityksen osalta, sillä sen on ensimmäisen merkityksen tavoin katsottu viittaavan assimilaatioon vastentahtoisena ja pakotettuna. (Brubaker 2001: 533–534.) Brubaker (2001: 534) painottaa kuitenkin, että kun assimilaation käsite ymmärretään intransitiivisessa merkityksessään, sen sisältö – tulla tietyiltä osin samankaltaiseksi – menettää moraalisen moitittavuutensa.

Paluun tehneeksi assimilaation käsitteeksi määrittyykin transitiivisen käsitteen sijaan nimenomaan assimilaatio samankaltaiseksi tulemisen (Brubaker 2001: 534–535), tai toisin sanoen, yhteiskunnan alaryhmien välisten erojen kaventumisen (Alba 1999: 8) merkityksessä. Yhteistä uusille malleille siten on, ettei assimilaatiota hahmoteta täysin yksisuuntaiseksi, sillä erojen kaventumiseen johtavia muutoksia tulkitaan voivan tapahtua myös muissa kuin yksisuuntaisen assimilaation käsitteen velvoittamassa ryhmässä (Alba 1999: 8; Alba & Nee 2003: 11–12). Kaksisuuntaisuuden myötä myös esimerkiksi vastaanottajan asenteilla katsotaan olevan vaikutusta assimilaatioprosessin etenemiseen (esim. Alba & Nee 2003: 57). Lisäksi uusi käsite määrittää maahanmuuttajat objektien sijaan aktiivisiksi toimijoiksi, joiden toimet ja valinnat

oman asemansa parantamiseksi, mutta myös valintojen tahattomat seuraukset, ajavat prosessia eteenpäin (Brubaker 2001: 542–543; Alba 1999: 8; Alba & Nee 2003: 38–42).

Samalla assimilaatio tulkitaan uudemmissa näkemyksissä ylisukupolviseksi ja sen katsotaan koostuvan erillisistä, eri ulottuvuuksilla eri tahtiin etenevistä prosesseista (Brubaker 2001: 541–544). Samankaltaiseksi tulemisen prosesseja ei kuitenkaan hahmoteta väistämättömiksi tai edes poikkeuksetta toivottaviksi. Sen sijaan voitaneen sanoa, että assimilaatio tulkitaan suotavaksi ainoastaan niiltä osin kuin samankaltaiseksi tuleminen palvelee maahanmuuttajien etua (ks. Brubaker 2001: 541–542). Tällöin esimerkiksi vastaanottajavaltion virallisen kielen oppiminen hahmottuu toivottavaksi assimilaation aspektiksi, kun taas epätoivottavaksi voidaan mieltää vaikkapa epäterveellisten elintapojen omaksuminen valtaväestöltä. Toisin sanoen prosessien toteutumisen toivottavuus määrittyy riippuvaiseksi yhtäältä kotoutumisen ulottuvuudesta, mutta toisaalta myös referenssipopulaatiosta (Brubaker 2001: 541–544), joksi ei enää määriyty itsestään selvästi valkoinen keskiluokka (Alba & Nee 2003: 12).

1.2.2 Integraatio assimilaatiolle vaihtoehtoisena käsitteenä

Integration-käsite otettiin Euroopassa käyttöön maailmansotien jälkeen johtuen tutkijoiden tyytymättömyydestä vanhaan assimilaation käsitteeseen (Penninx & Garcés-Mascareñas 2016a: 190). Siten vanhan käsitteen muovaamisen sijaan ongelmista pyrittiin pääsemään eroon vaihtamalla termiä. Edes assimilaation käsitteen muovautuminen tieteellisesti tarkempaan ja moraalisesti hyväksyttävämpään muotoon ei olekaan johtanut sen uudelleen käyttöön ottoon universaalisti. Esimerkiksi Heckmann (2006: 12–13) hyväksyy assimilaation sen edellä esitettyssä, uudemmassa muodossa, mutta painottaa laajemman yleisön edelleen ymmärtävän käsitteen sen vanhemmassa merkityksessä. Tästä syystä Heckmann, kuten myös useat muut eurooppalaistutkijat, ovat päätyneet tarkastelemaan kotoutumista assimilaation käsitteen sijaan integraation käsitteen kautta. Siinä missä vanhaa assimilaation käsitettä on arvosteltu muun muassa normatiivisuudesta ja kotoutumisen pelkistämisestä yksisuuntaiseksi, samankaltaista kritiikkiä on esitetty myös integraation käsitettä kohtaan (esim. Asselin et al. 2006: 137–138)⁷. Käsitteen ongelmat eivät kuitenkaan viittaa siihen, että ne olisi hyväksytty osaksi kotoutumista koskevaa teoretisointia pyrkimättä niiden korjaamiseen.

⁷ Tosin esimerkiksi Penninx ja Garcés-Mascareñas (2016a: 190) tulkitsevat eurooppalaistutkijoiden hahmottaneen integraation alusta alkaen kaksisuuntaiseksi.

Rinus Penninx ja Blanca Garcés-Mascareñas (2016b: 13) esittävätkin lukuisten eurooppalais-tutkijoiden pyrkineen muotoiluissaan pääsemään eroon käsitteen ongelmista ja rakentamaan sille ”avoimemman ja analyttisemmän määritelmän”. Kuvaavina esimerkkeinä trendistä voidaan pitää Penninxin ja Garcés-Mascareñasin (2016b) määritelmää integraatiosta ”hyväksytyksi yhteiskunnan jäseneksi tulemisen prosessina” sekä Heckmannin (2006) käsitteelle antamaa muotoilua ”maahanmuuttajayksilöiden inklusiona vastaanottajayhteiskunnan keskeisiin instituutioihin”⁸. Näille malleille yhteistä on – uusien assimilaatiomuotoilujen tavoin – ensinnäkin kotoutumisen ymmärtäminen kaksisuuntaisena prosessina. Kotoutumisprosessin kaksi osapuolta viittaavat kotoutujaan itseensä ja maahanmuuttajan vastaanottaneeseen yhteiskuntaan. Prosessin osapuolet eivät kuitenkaan hahmotu yhtälössä tasavertaisiksi, sillä sekä Heckmann (2006: 13, 18) että Penninx ja Garcés-Mascareñas (2016b: 17) painottavat vastaanottavan yhteiskunnan olevan integraation toteutumisen kannalta maahanmuuttajia itseään ratkaisevammassa asemassa. Tällöin esimerkiksi maahanmuuttajiin kohdistuvien ennakkoluulojen ja syrjinnän sekä juridisten, osallistumista rajoittavien tekijöiden tulkitaan vaikeuttavan kotoutumista (Heckmann: 2006: 19).

Toinen keskeinen ja edellä kuvattujen uusien assimilaatiomuotoilujen kanssa jaettu elementti on ajatus kotoutumisprosessin erillisistä, mutta toisiinsa kytkeytyvistä ulottuvuuksista. Penninxin ja Garcés-Mascareñasin (2016b: 14–16) muotoilussa integraation kolme toisiinsa kytkeytyvää ulottuvuutta muodostuvat juridis-poliittisesta, sosioekonomisesta ja kulttuurisuskonnollisesta ulottuvuudesta. Näistä ensimmäinen viittaa kysymykseen poliittisen yhteisön jäsenyydestä ja toinen puolestaan yksilön sosiaaliseen ja taloudelliseen asemaan yhteiskunnassa. Kolmannessa taas on kyse maahanmuuttajien ja vastaanottaneen yhteiskunnan käsitteistä, käytännöistä ja suhtautumisesta monimuotoisuuteen. (Penninx & Garcés-Mascareñas 2016b: 14–15.) Heckmannin (2006) mallissa puolestaan integraatio jakautuu neljään ulottuvuuteen: rakenteelliseen, kulttuuriseen, vuorovaikutukselliseen ja identifikaationaliseen integraatioon (*structural, cultural, interactional, identificational integration*). Näissä on edellä esitetyssä järjestyksessä kyse oikeuksista ja asemista vastaanottajayhteiskunnan kes-

⁸ Heckmannin asettaman pidemmän määritelmän mukaan ”Integration as social integration can be defined as a generations lasting process of inclusion and acceptance of migrants in the core institutions, relations and statuses of the receiving society. For the migrants integration refers to a process of learning a new culture, an acquisition of rights, access to positions and statuses, a building of personal relations to members of the receiving society and a formation of feelings of belonging and identification towards the immigration society. Integration is an interactive process between migrants and the receiving society. The receiving society has to learn new ways of interacting with the newcomers and adapt its institutions to their needs. In this process, however, the receiving society has much more power and prestige.” (Heckmann 2006:18.)

keisissä instituutioissa, oppimisesta ja sosialisatiosta, maahanmuuttajien hyväksymisestä sosiaalisissa suhteissa ja vastaanottajayhteiskunnan verkostoissa sekä kuulumisen tunteesta ja identifioitumisesta (Heckmann 2006: 15–17).

Edellä esiteltyjen tekijöiden lisäksi sekä Penninx ja Garcés-Mascareñas (2016b) että Heckmann (2006) ovat sisällyttäneet kotoutumisen käsitteeseensä keskeisenä elementtinä ajan painottaen integraatiota pitkän aikavälin tai jopa ylisukupolvisena prosessina. Samalla uusien mallien voidaan kuitenkin katsoa kiistävän ajatuksen integraation lineaarisuudesta ja sitä kautta väistämättömyydestä (Penninx & Garcés-Mascareñas 2016b: 19; Heckmann 2006: 18). Myös näiltä osin integraation käsitteen nykymuotoilujen voidaan katsoa osuvan yhteen assimilaation käsitteelle annettujen, uudempien merkitysten kanssa. Aika määrittyy keskeiseksi sekä maahanmuuttajan että vastaanottajan näkökulmasta, sillä integraatio molemminpuolisena oppimis- ja sopeutumisprosessina vaatii aikaa (Heckmann 2006: 17–18). Samalla integraation tulkitaan etenevän eri tahtiin eri ulottuvuuksilla, mutta toisaalta myös saman ulottuvuuden sisällä (Heckmann 2006: 17–18; Penninx & Garcés-Mascareñas 2016b: 19). Tällöin esimerkiksi työmarkkinoille integroitumisen tahdin katsotaan voivan poiketa poliittis-juridiseen yhteisöön kansalaisuuden saamisen mielessä integroitumisen tahdistä (Heckmann 2006: 17–18).

1.2.3 Kotoutuminen – suomalainen erikoisuus

Pitkälti eurooppalaistutkijoiden linjan mukaisesti suomalaistutkijat ovat suosineet sekä englannin- että suomenkielisissä julkaisuissaan assimilaation sijaan integraation käsitettä (suomenkielisistä esim. Heino & Veistilä 2017). Kuten yllä kuitenkin on todettu, suomalaisessa politiikassa ja sosiaalityössä integraatioon on tavattu viitata kotoutumisen käsitteellä. 1990-luvun puoliväliin saakka myös suomalaisessa politiikassa turvauduttiin maahanmuuttajien uuteen yhteiskuntaan asettumisesta puhuttaessa integraation käsitteeseen, jonka suomenkieliset vastineet – kuten sopeutumisen – maahanmuuttopoliittista lainsäädäntöä valmistelevat tahot kokivat kuitenkin ongelmallisiksi (Moilanen 2004). Tästä johtuen mielipidettä mahdollisista vaihtoehtoisista käsitteistä pyydettiin Kielikellon silloiselta virkakielenhuoltajalta, Jussi Kalliolta, joka ehdotti integraation korvaamista kotoutumisen käsitteellä:

Ehkäpä *integraation* muuttolaispolitiikassa tavoiteltua merkitystä vastaisi sanapari *kotouttaa/kotoutua*. Uudissanoina ja muutenkaan näillä sanoilla ei olisi sellaista normatiivista merkityssisältöä kuin vaikkapa *sopeutua*-sanalla. Pikemminkin niihin

liittyisi myönteinen mielikuva. Jotta muuttaja *kotoutuu* muuttoyhteisöön, hänen on voitava tuntee se kodikseen, jonka rakentamiseen hän saa kanta-asukkaiden kanssa tasavertaisena osallistua omin henkisin ja kulttuurisin varoinsa. (Kallio 1996 Moilanen 2004 mukaan.)

Vaikka kotoutumisen käsite poikkeaa kotiin viittaavan mielle yhtymänsä vuoksi *integration*- ja *assimilation* -käsitteistä, sisällöllisesti se vaikuttaa asettuvan pitkälti linjaan mainittujen kanssa. Kallion näkemyksessä kotoutumisen käsitettä määrittävät uudempien assimilaatio- ja integraatiomuotoilujen tavoin pyrkimykset päästä eroon käsitteen normatiivisesta sävystä ja siten asettua vastaanottajayhteiskuntaan sulautumisen velvoitetta vastaan. Samalla käsitteessä korostuu edellisten tavoin käsitys kotoutumisesta maahanmuuttajien ja vastaanottajien yhteistyönä. Kallion antaman lausunnon myötä kotoutumisen käsite hyväksyttiin vuonna 1996 Maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan mietinnössä ja sen pohjalta vuonna 1997 laaditussa hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittisessa ohjelmassa (Moilanen 2004; HE 66/1998). Samaan käsitteeseen on suomalaisessa lainsäädännössä sittemmin nojauttu muun muassa kotouttavaa sosiaalityötä ohjaavassa laissa kotoutumisen edistämisestä. Laissa kotoutumisella tarkoitetaan ”maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä”, joka jättää tilaa maahanmuuttajien oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiselle (laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010/1386: 3 §). Myös Euroopan unionin kielenkäytössä kotoutuminen vaikuttaa vakiintuneen viralliseksi suomennokseksi *integration*-käsitteelle.

Lainsäädännön lisäksi kotoutumisen käsite on toisinaan päätynyt integraation käsitteen sijaan tai sen rinnalle myös suomenkielisiin tutkimuksiin (esim. Haverinen 2018; Heikkinen 2015; Pentikäinen 2005; Turtiainen et al. 2018). Näissä ensisijaisena pyrkimyksenä ei kuitenkaan ole ollut muotoilla käsitteelle yksityiskohtaista määritelmää vaan tutkia kotoutumista käytännöllisellä tasolla esimerkiksi sosiaalityön näkökulmasta. Siten tutkimuksissa annetut määritelmät ovat nojanneet pitkälti lainsäädäntöön tai aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa integraatiolle tai vastaaville käsitteille annettuihin määritelmiin⁹. Vaikka suomalaisten määritelmien voidaan tämän myötä katsoa osuvan vähintäänkin tietyiltä osin yhteen edellisessä luvussa esitettyjen näkemysten kanssa, suomalaistutkimuksissa eksplisiittisesti asetetut kotoutumisen määritelmät ovat jääneet melko lailla suppeiksi ja pinnallisiksi luvussa 1.2.2 esitettyihin muotoiluihin verrattuina. Sama lainsäädäntöön tukeutuminen ja sitä kautta pinnallisuus on määrittänyt myös kotouttamisen – maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen – määrittelyä.

⁹ Tosin Marja Pentikäinen (2005: 249) on määritellyt kotoutumisen – tai tarkalleen ottaen kotiutumisen tekemättä selväsanaista eroa kotiutumisen ja kotoutumisen käsitteiden välille – yksilön henkilökohtaiseksi prosessiksi ja erottanut kotoutumisen ryhmän sopeutumista kuvaavaksi tulkitsemastaan integraatiosta.

1.2.4 Muuttaja, vastaanottaja ja kolmas osapuoli

Edellä todetun perusteella kotoutumisen käsitteestä voidaan katsoa esitetyn eri termejä käyttäen sekä prosessin yksisuuntaisuutta että kaksisuuntaisuutta painottaneita muotoiluja. Esimerkiksi Laura Huttunen, Olli Löytty ja Anna Rastas (2005: 33) painottavat kuitenkin, ettei muutto toiseen maahan välttämättä katkaise maahanmuuttajien siteitä entiseen kotimaahansa tai siellä edelleen asuviin ystäviin ja sukulaisiin (ks. myös esim. Pentikäinen 2005; Heikkinen 2015). Maahanmuuttajien onkin katsottu pitävän yllä suhteita lähtömaahansa sosiokulttuurisessa, mutta myös taloudellisessa ja poliittisessa mielessä muun muassa rahalähetyksen, kotimaassa vierailamisen ja lähtömaan politiikkaan etäältä osallistumisen muodossa (Mügge 2016). Maahanmuuttajien valtioiden rajat ylittävissä sidoksissa ei kuitenkaan ole ollut kyse ainoastaan kotimaastaan muuttaneiden halusta pitää yllä siteitä kotimaahansa, sillä myös lähtömaat ovat pyrkineet säilyttämään suhteensa maasta muuttaneisiin (Østergaard-Nielsen 2016). Yhtenä keskeisistä motiiveista suhteiden ylläpitämiseen on pidetty taloudellisia tekijöitä, toisin sanoen maahanmuuttajien taloudellisia resursseja, joista lähtömaat ovat pyrkineet hyötymään muun muassa kehityksensä edistämiseksi (Østergaard-Nielsen 2016: 149–150).

Sittemmin kotoutumista onkin alettu tarkastella myös kolmisuuntaisuuden näkökulmasta huomioiden maahanmuuttajan ja vastaanottajan lisäksi maahanmuuttajan lähtömaan (Garcés-Mascareñas & Penninx 2016b: 4–5). Kotoutumisen kolmisuuntaisuutta on tutkimuksissa hahmotettu yhtäältä transnationaalisesta ja toisaalta lähtömaan kehityksen näkökulmasta. Näistä ensimmäisessä huomio on kiinnittynyt yksilöiden, ryhmien ja valtiollisten toimijoiden ylijarjaisiin sidoksiin ja toimiin kahdessa tai useammassa valtiossa (Garcés-Mascareñas & Penninx 2016b: 5; Mügge 2016: 110). Osassa aihetta käsittelevästä kirjallisuudesta kotoutumisen ja maahanmuuttajien ylijarjasten sidosten välinen suhde on tulkittu jopa nollasummapeliksi, jolloin ylijarjasten suhteiden on katsottu hankaloittavan tai asettuvan jopa esteeksi kotoutumiselle. Osa tutkijoista on kuitenkin hahmottanut kotoutumisen ja transnationaalisuuden toisiaan tukeviksi tai tulkinnut maltillisemmin, etteivät ilmiöt sulje toisiaan pois. (Erdal & Oeppen 2013: 872–875.) Siten kotoutuminen on määrittynyt prosessiksi, jonka eteneminen ei muodostu riippuvaiseksi ainoastaan kaksisuuntaisen mallin olettamista osapuolista.

Jälkimmäisessä, niin kutsutussa maahanmuutto- ja kehitysnäkökulmassa (*migration and development framework*) puolestaan on kyse maahanmuuton ja lähtömaan kehityksen välisen suhteen tarkastelusta (Garcés-Mascareñas & Penninx 2016b: 5). Toisinaan yhtälöön on lisätty

myös kotoutumisen näkökulma. Esimerkiksi Russell King ja Michael Collyer (2016: 180–181) ovat aiempiin tutkimuksiin nojaten esittäneet taloudellisella ulottuvuudella hyvin kotoutuneiden maahanmuuttajien vaikuttavan lähtömaansa kehitykseen positiivisesti esimerkiksi kotimaahansa tekemiensä investointien kautta. Liza Mügge (2016) onkin painottanut yllirajaisten toimien edellyttävän maahanmuuttajilta pääomaa eri muodoissaan. Esimerkiksi työmarkkinoille integroitumisen voidaan katsoa tuottavan taloudellista pääomaa ja sitä kautta mahdollistavan muun muassa taloudelliset, transnationaaliset toimet, kuten rahansiirrot ja sijoitukset kotimaahan (Mügge 2016: 116, 119–121). Näin ollen kotoutuminen määrittyy ilmiöksi, jonka vaikutukset eivät rajaudu maahanmuuttajaan itseensä tai edes vastaanottaneeseen yhteiskuntaan vaan joka ulottaa vaikutuksensa myös vastaanottajavaltion rajojen ulkopuolelle¹⁰.

1.3 Tutkimuksen metodi ja teoreettinen perusta

Kuten luvussa 1.1 on todettu, tulkitsen kotoutumisen tutkimuksessani eurooppalaisten kansojen uudelleen konstruoinnin ja tulevaisuuden eurooppalaisen kansan rakentamisen prosessiksi. Näin ollen tarkastelen kotoutumisen käsitteelle aineiston asiakirjoissa annettuja merkityksiä kansan käsitteelle tieteellisissä teorioissa annettujen määritelmien kautta. Koska valtaosa aineistostani koostuu englanninkielisistä asiakirjoista (ks. luku 1.4), maahanmuuttoon liittyvää sopeutumisprosessia kuvataan yksittäistä asiakirjaa lukuun ottamatta suomenkielisen kotoutumisen käsitteen sijaan *integration*-käsitteellä. Kuten edellä kuitenkin on todettu, kotoutuminen on Euroopan unionissa vakiintunut *integration*-käsitteen viralliseksi suomenokseksi ja siten koen kotoutumisen käsitteen merkityksiin päästävän käsiksi myös englanninkielistä *integration*-käsitettä käyttävän aineiston kautta.

Samalla hahmotan aineistoni eräänlaiseksi Euroopan unionin ja unionin jäsenmaiden väliseksi poliittiseksi debatiksi, jossa toimijat määrittelevät kotoutumisen käsitettä kukin omasta perspektiivistään käsin. Siten hyödynnän tutkimuksessani kansan käsitteen lisäksi käsitehistoriaksi kutsuttua metodia – tai Matti Hyvärisen, Jussi Kurunmäen, Kari Palosen, Tuija Pulkkisen ja Henrik Steniuksen (2003: 9) sanoin ”asennetta, temperamenttia tai kysymisen tapaa” – tarkastellen eri toimijoiden käsitteelle antamien merkitysten eroja ja yhtäläisyyksiä.

¹⁰ Toisaalta kotoutumisen, transnationaalisten toimien ja lähtömaan kehityksen välisen suhteen voidaan kuitenkin tulkita riippuvan siitä, millä ulottuvuudella maahanmuuttajat ovat kotoutuneet. Sosiokulttuurisella ulottuvuudella hyvin kotoutuneiden maahanmuuttajien onkin katsottu todennäköisemmin vieraantuneen kotimaastaan ja olevan siten vähemmän aktiivisia transnationaalisisissa, kotimaan kehitystä mahdollisesti edistävissä toiminna (King & Collyer 2016: 181). Lisäksi kotoutumisen ja maahanmuuttajien yllirajaisten toimien välinen suhde on tulkittu muun muassa lähtömaa-, aika- ja tilannesidonnaiseksi (Erdal & Oeppen 2013: 874).

1.3.1 Käsitehistoria: merkitys, intentio, konventio, konteksti

Tiuhaan hyödynnettyjen käsitteiden merkitykset on arkielämässä tavattu mieltää itsestään selviksi (Fernández Sebastián 2011: 3) ja siten ymmärtää tietyn käsitteen esiintyvän eri toimijoiden käytössä merkitykseltään identtisessä muodossa. Esimerkiksi Reinhart Koselleck on kuitenkin katsonut termiä voitavan luonnehtia käsitteeksi ainoastaan, mikäli se pitää sisällään lukuisia merkityksiä (Koselleck 1985: 84–85) ja siten haastanut ajatuksen käsitteiden yksiselitteisyydestä. Usein poliittisten debattien toisilleen vastakkaiset osapuolet turvautuvatkin samoihin, kullekin historialliselle ajankohdalle tyypillisiin käsitteisiin pyrkien kuitenkin antamaan niille omaa kantaansa tukevan (Hyvärinen et al. 2003: 9) ja siten vastapuolen käsitteille antamista merkityksistä poikkeavan sisällön. Näin ollen samoiksi mielletyt käsitteet voivat saada esimerkiksi eri kielissä ja poliittisissa kulttuureissa, mutta myös saman kielen jakavien tai jopa samaan kansakuntaan kuuluvien kesken huomattavasti toisistaan poikkeavia merkityksiä (Hyvärinen et al. 2003: 9; EHCP 2011: 435).

Aiemmin kiistattomiksi mieltyneet käsitteet ovatkin alkaneet hahmottua kontingenteiksi, mikä on johtanut tutkijat kohdistamaan mielenkiintonsa käsitteisiin ja niiden historialliseen ja kontekstuaaliseen luonteeseen käsitehistorian otsikon alla (Fernández Sebastián 2011: 1–3). Käsitehistoria voidaan määritellä tutkimukselliseksi näkökulmaksi, jossa tarkastelu fokusoituu käsitteille annettaviin, toisistaan eroaviin merkityksiin ja niitä koskeviin erimielisyyksiin (Kurrunmäki 2001: 142). Siten käsitehistoriallisesti orientoituneen tutkimuksen perustaksi asettuu ajatus käsitteiden perustavanlaatuisesta kiistanalaisuudesta, jota Palonen (1997: 11) on kuvannut luonnehtimalla käsitteitä joukoksi ”kysymyksiä, joihin edellytetään kilpailevia vastauksia”. Näin ollen käsitehistoriallisen tutkimusotteen ytimen muodostaakin ajatus siitä, ettei arkielämässä kyseenalaistamatta käytetyille käsitteille ole mahdollista antaa pysyviä, yksiselitteisiä merkityksiä eikä käsitteitä siten voida tulkita universaaliksi jaetuiksi ja hyväksytyiksi (Kurrunmäki 2001: 142; Palonen 1997: 11).

Käsitehistoriallisesti orientoituneen tutkimuksen taustalta on löydettävissä kaksi siihen merkittävässä määrin vaikuttanutta suuntausta: saksalainen, Reinhart Koselleckiin yhdistyvä perinne sekä etenkin englanninkielisessä maailmassa vaikutusvaltaiseksi muodostunut, muun muassa Quentin Skinneriin kytkeytyvä suuntaus (Fernández Sebastián 2011: 4–5; Hyvärinen et al. 2003: 11–12). Tutkimuksessani tarkastelen kotoutumisen käsitettä nojautuen näistä jälkimmäisenä mainitun muotoilemaan metodiin, jossa tutkittavat tekstit hahmottuvat puheen-

vuoroiksi ja käytetyt käsitteet sitä kautta ”välineiksi ja aseiksi” (*tools and weapons*) poliittisessa debaatissa (Skinner 2002: 115, 177). Kuten todettu, tutkimuksessani tulkitsenkin aineistoani eräänlaisena poliittisena väittelynä, jossa toimijat antavat kotoutumisen käsitteelle merkityksiä osallistuen siten keskusteluun kotoutumisen määritelmästä Euroopan unionin kehityksessä.

Käsillä olevan tutkimuksen näkökulmasta Skinnerin neljäksi keskeisimmäksi käsitteeksi voidaan nimetä merkitys, intentio, konventio ja konteksti. Skinner (2002: 79–86) painottaa, että käsitteen ymmärtämiseksi on tutkittava merkityksen lisäksi sen käyttöä, tai toisin sanoen sitä, mitä kirjoittaja on tarkoittanut kirjoittamallaan. Merkityksen käsite itsessään määrittyy kuitenkin monimerkityksiseksi, sillä Skinner (2002: 91–93) erottelee toisistaan kaikkiaan kolme erilaista merkityksen käsitettä. Ensimmäisessä tapauksessa merkityksen käsite vastaa kysymykseen siitä, mitä tietyt sanat tarkoittavat tietyssä tekstissä (Skinner 2002: 91–92). Tällöin merkitys on ymmärrettävä käsitteen arkipäiväisessä mielessä. Toisessa tapauksessa kyse on puolestaan lukijan tekstile antamista merkityksistä (Skinner 2002: 92–93), jolloin käsitteen merkitys määräytyy lukijan sille antaman tulkinnan kautta. J. L. Austinin ajatusta lainaten Skinner (2002) hahmottaa kuitenkin sanat kielelliseksi toiminnaksi tai teoiksi. Siten kolmas, jo edellä esitetyssä ajatuksessa käsitteiden käytön tutkimisesta esiintynyt merkityksen käsite vastaakin kysymykseen siitä, mitä kirjoittaja tarkoittaa kirjoittamallaan (Skinner 2002: 93). Tällöin tarkastelu fokusoituu siihen, mitä kirjoittaja pyrkii tekemään tiettyä käsitettä käyttämällä, tai Skinnerin (2002: 99–101) sanoin, kirjoittajan ”illokutionaariseen intentioon” (*illocutionary intention*).

Skinner (2002: 125) painottaa metodinsa tavoitteena olevan palauttaa tarkastelun kohteeksi asetetut tekstit ”kulttuuriseen kontekstiin, jossa ne ovat alun perin syntyneet”. Kontekstin käsite viittaa eräänlaiseen tulkitsijan konstruoimaan kehukseen, jonka tehtävänä on Skinnerin (2002: 116–117) mukaan auttaa tulkitsijaa ymmärtämään kirjoittajan intentiot. Koska puheet tapahtuvat poikkeuksetta tietyssä kontekstissa, kirjoittajan intentiot ovat ymmärrettävissä ainoastaan suhteessa kontekstiin ja siellä vallitseviin konventioihin. Ymmärtääkseen kirjoittajan intentiot, tulkitsijan on siten tunnettava puheteon kontekstissa vallalla olevat konventiot, jotka kertovat, mitä puhetekoja tiettyä käsitettä käyttämällä voidaan tavanomaisesti tehdä tietyssä ajassa ja paikassa. (Skinner 2002: 87–88, 101–102; Syrjämäki 2011: 65, 78–79.) Näin ollen, kuten Erik Åsard (1987: 105) Skinneriä tulkiten toteaa, käsitteiden merkitys nivoutuu yhteen niiden käyttäjien intentioiden kanssa ja intentiot puolestaan ovat havaittavissa ainoastaan kontekstin ja siellä vallalla olevien konventioiden kautta.

Skinner on rakentanut kontekstin tutkimalla muun muassa tulkittavan tekstin synty-yhteiskunnan poliittista rakennetta ja aikalaistekstejä sekä kirjoittajan oletettua uskomusjärjestelmää, jonka Skinner on katsonut asettavan rajoituksia mahdollisten intentioiden skaalalle (Åsard 1987: 105–107; Syrjämäki 2011: 66–67). Vaikka kotouttamispolitiikka EU:ssa onkin säilynyt ensisijaisesti jäsenmaiden toimivallan piirissä, tulkitsen jäsenmaiden toimivan kansallisissa kotouttamispolitiikoissaan väistämättä unionin kehityksessä. Sitoutumalla unioniin jäsenmaat ovat päätyneet osaksi yhteisten sopimusten määrittämää poliittis-taloudellista yhteisöä sitoutuen samalla tiettyihin tavoitteisiin, arvoihin ja normeihin. Siten hahmotankin tutkimuksessani EU:n sosiaalisesti, poliittiseksi, historialliseksi ja taloudelliseksi kontekstiksi, jonka puitteissa jäsenmaat antavat kotoutumisen käsitteilleen merkityksiä. Samasta syystä ymmärrän EU:n asettavan konventiot, joiden kautta jäsenmaiden kotoutumisen käsitteilleen antamien merkitysten luonne on ymmärrettävissä. Toisin sanoen tulkitsen sen, mitä EU pyrkii tekemään kotoutumisen käsitettä käyttämällä, määrittävän siksi, mitä kotoutumisen käsitettä käyttämällä tavanomaisesti pyritään tekemään. Näin ollen suhteutan jäsenmaiden kotoutumisen käsitteilleen antamia merkityksiä unionin muotoilemaan käsitteeseen.

Muun muassa taloudelliset ja sosiaaliset intressit sekä muualla maailmassa käytävät sodat ovat tuoneet Euroopan unionin alueelle maahanmuuttajia ja muovanneet siten EU:n maastamuuttoalueesta maahanmuuttoalueeksi (esim. Martiniello & Rath 2014: 12–13). Vaikka Euroopan valtiot eivät pääsääntöisesti olekaan mieltäneet itseään maahanmuuttomaiksi (Penninx 2006: 10), vuoden 2018 alussa unionin alueella oleskeli 22,3 miljoonaa kolmansien maiden kansalaista¹¹ (Eurostat 2019c). Tapahtuneiden määrällisten muutosten lisäksi Euroopassa on havahduttu ymmärtämään maahanmuutto tilapäisen sijaan pysyväisluonteisena (Penninx 2006; Penninx & Garcés-Masareñas 2016a: 192), mikä on johtanut pyrkimykseen integroida uudet tulokkaat osaksi eurooppalaisia yhteiskuntia. Siten tulkitsenkin jäsenmaiden antavan kotoutumisen käsitteilleen määritelmiä myös edellä kuvattua, yleistä EU-kontekstia spesifimmässä, ylijärjestyksen muuttoliikkeen yleistymisen määrittämässä kontekstissa.

Analyysissäni olen päätenyt rakentamaan Skinnerin painottaman, omassa tutkimuksessani Euroopan unionin ja lisääntyneen muuttoliikkeen määrittämisen kontekstin aikalaistekstien pohjalta. Kotoutumisen käsitteestä käytävää keskustelua kontekstoidakseni olen nojautunut ensisijaisesti Euroopan unionin toimielinten laatimiin asiakirjoihin unionin kotouttamispoliittisten

¹¹ Koko Euroopan unionin väestöstä kaikkiaan 4,4 % koostui siten vuoden 2018 alussa unionin ulkopuolisten maiden kansalaisista (Eurostat 2019c).

pyrkimysten ajalta sekä toimielinten alaisten organisaatioiden tuottamiin raportteihin ja tilastoihin. Koska kotouttamista ei kuitenkaan voida ymmärtää muista politiikan lohkoista erilliseksi ja niistä riippumattomaksi saarekkeeksi, olen tutkimuksessani päätenyt hyödyntämään unionin maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaa käsittelevien asiakirjojen lisäksi muun muassa työllisyyteen, yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja turvallisuuspolitiikkaan fokusoituja dokumentteja ja raportteja. Kontekstoinnissa hyödynnetyn aineiston olen erottanut lähdeuuteloissa omaksi kategoriakseen ja listannut asiakirjat kontekstointiaineisto-alaotsikon alle.

Skinnerin tavoin hyödynnän rakentamaani kontekstia toimijoiden intentioiden hahmottamisessa. Kuten edellä on todettu, ymmärrän kotoutumisen eurooppalaisten kansojen ja tulevaisuuden Euroopan kansan rakentamisen prosessiksi. Näin ollen tulkitseen EU:n pyrkimykseksi yhtäältä jäsenmaidensa kansojen uudelleen rakentamisen ja toisaalta pidemmällä tähtäimellä yhtenäisen eurooppalaisen kansan konstruoimisen. Määrittelemällä kotoutumisen käsitettä tiettyjen tekijöiden kautta EU on siten pyrkinyt määrittelemään, millaisten elementtien varaan kotouttamispolitiikan kautta uudelleen konstruoidavat jäsenmaiden kansat ja pidemmällä aikavälillä yhtenäinen Euroopan kansa rakentuvat. Tämän myötä jäsenmaiden kansallisista ohjelmista ilmeneviksi illokutionaarisiksi intentioiksi voivat hahmottua esimerkiksi pyrkimykset vastustaa unionin käsitteelle antamia merkityksiä tai hyväksyä EU:n kotoutumisen käsitteeseen liittämät elementit osaksi käsitettä ja siten kansojensa perustaa. Samaten tulkitseen unionin pyrkimykseksi määritellä vastuunjako kotoutumisesta ja sitä kautta kansan rakentamisesta prosessin osapuolten välillä. Tällöin jäsenmaiden intentioiksi voivat vastaavasti määrittäytyä esimerkiksi pyrkimykset puoltaa tai asettua vastustamaan unionin kotoutumisen käsitteen kautta määrittelemää vastuunjako.

1.3.2 Kansa – mikä ja milloin?

Edellä esitetystä syystä tarkastelen tutkimuksessani kotoutumisen käsitettä kansan käsitteen ja kansan rakentamisesta esitettyjen näkemysten kautta. Kuten käsitteet yleensä, kansan käsite itsessään hahmottuu kuitenkin monitulkintaiseksi eikä käsitteelle ole muotoiltu universaalisti hyväksyttyä määritelmää. Siten se, millaisia elementtejä kansan perustana päädytään kussakin tapauksessa painottamaan, riippuu kulloisestakin määrittelijästä. Tutkimuksessani nojaudun ensisijaisesti jo edellä mainitun Ernest Renanin kansakäsitykseen, jota täydennän etenkin David Millerin, Will Kymlickan, Brian Barryn ja A. D. Smithin esittämällä näkemysillä. Renanin voluntarismiin pohjaava, konstruktionistinen ymmärrys kansasta on kuitenkin ym-

märrettävä kontekstissaan kritiikkinä ensisijaisesti 1700-luvun saksalaisfilosofien, kuten Johann Gottlieb Fichten ja Johann Gottfried von Herderin, alun perin muotoilemalle, etnisyyteen nojaavalle kansakäsitykselle. Smithin näkemys puolestaan on hahmotettava kritiikkinä sekä renanilaisen perinteen jatkajille että etnisyyteen perustuville käsityksille ja siten eräänlaisena etnisen ja voluntaristisen ymmärryksen välimuotona. Näin ollen esittelen analyysini taustaksi pääpiirteittäin kansan käsitteelle annetut määritelmät teoriakategorioittain.

Atsuko Ichijon ja Gordana Uzelacin (2005a: 1) mukaan kansoja käsittelevä kirjallisuus on keskittynyt neljään kysymykseen – mikä, milloin, miksi ja miten. Oman tutkimukseni kannalta keskeiseksi määrittyy näistä ensimmäinen, kansan määritelmään viittaava kysymys. On kuitenkin huomattava, että kansa- ja nationalismiteorioissa kysymys kansan määritelmästä kytkeytyy jokseenkin erottamattomasti kysymykseen kansojen ajoittamisesta. Toisistaan eroavat kannanotot kansojen alkuperään liittyen tuottavat samalla toisistaan poikkeavat vastaukset kysymykseen kansojen määritelmästä, minkä myötä kansan käsitteen määrittelyn voidaan katsoa edellyttävän myös kansojen ajoituksen määrittelyä. Näin ollen mikä- ja milloinkysymyksiä ei tässäkään tapauksessa ole mielekästä erottaa täysin toisistaan, minkä vuoksi esittelen seuraavassa tiiviisti myös näistä jälkimmäiseen esitetyt kannanotot.

Anthony D. Smith (1999: 3) jaottelee kansa- ja nationalismiteoriat neljään kategoriaan: primordialistisiin, perennialistisiin, modernistisiin ja etnosymbolisiin näkemyksiin. Näistä ensimmäisen juuret ulottuvat edellä mainittujen saksalaisfilosofien etnisyyttä kansan perustana painottaneisiin ajatuksiin. Primordialismi määrittyy sateenvarjokäsitteeksi teorioille, joissa kansat ymmärretään luonnollisiksi ja siten lähestulkoon ikaikaisesti inhimillistä elämää määrittäneiksi yhteisöiksi (Özkirimli 2010: 49; Smith 1999: 3–4; Ichijo & Uzelac 2005c: 51). Siinä missä Smith on erotellut perennialismin omaksi, primordialismista erilliseksi kategoriakseen, esimerkiksi Umut Özkirimli (2010: 50–51) on tulkinnut perennialistiset näkemykset primordialismin ”lievemmäksi muodoksi” kategorioiden välisiin yhtenevyyksiin perustuen. Perennialistit jakavatkin primordialistien kanssa ajatuksen kansoista aina muinaisen Egyptin ajoista lähtien esiintyneinä yhteisöinä (Bell 2003: 67), mutta hylkäävät näkemyksen kansojen luonnollisuudesta (Özkirimli 2010: 49; Smith 1999: 5).

Primordialistisissa näkemyksissä kansat mielletään muun muassa yhteisen kielen, traditioiden ja uskonnon kaltaisten, kulttuuristen elementtien, mutta myös kansan jäsenten jaetun historian määrittämiksi yhteisöiksi (Ichijo & Uzelac 2005c: 51). Keskeisimpänä, primordialistista kansakäsitystä määrittävänä tekijänä on perinteisesti pidetty etnisyyttä (Dawisha 2002: 4),

jonka kautta kansojen historiallisuuden voidaan katsoa määrittyvän. Etnisyyttä painottavassa kansakäsityksessä kansojen hahmotetaan muodostuneen niitä edeltäneiden etnisten ryhmien perustalle, minkä myötä kansoja määrittää keskeisesti usko yhteiseen, etniseen alkupeirään (Smith 2006: 169–170; 2005: 96). Tällöin kansan jäsenyyden ymmärretään määrittyvän syntymässä eivätkä yksilöt siten ole vapaita valitsemaan, mihin kansaan kuuluvat (Smith 2006: 170; Clark 2010: 47). Näin ollen etnisyyttä korostavassa mallissa kansat määrittyvät perimmäistään suljetuiksi yhteisöiksi (Spencer & Wollman 2002: 101), sillä ajatus jaetusta alkuperästä sulkee ei-syntyperäiset yksilöt kansan rajojen ulkopuolelle.

Siinä missä edellisille kansat määrittyvät ajattomiksi tai jopa ihmisluonnolle luontaiseksi sosiaalisen yhteen liittymisen muodoksi, modernistisissa näkemyksissä kansat mieltävät nimenomaisesti moderneiksi ilmiöiksi (Ichijo & Uzelac 2005a: 3). Primordialisteista ja perennialisteista poiketen modernistit hahmottavatkin kansat modernisaation prosessien, kuten kapitalismin ja modernin, byrokraattisen valtion kehityksen sekä sekularisaation, kaupungistumisen ja teollistumisen tuotteiksi (Özkirimli 2010: 72; Ichijo & Uzelac 2005b: 9). Siinä missä primordialistit mieltävät kansojen rakentuvan etnisyyden perustalle, modernistisissa teorioissa etnisyyden rooli kansojen rakentumisessa nähdään parhaimmillaankin vähäpätöisenä (Smith 2006: 169). Tällöin kansan ja etnisyyden välinen suhde määrittyy eräänlaiseksi nollasummapeiliksi, sillä Smithin (2006: 169) mukaan etnisten siteiden ja ajatuksen yhteisestä alkuperästä tulkitaan menettäneen merkityksensä modernien kansojen nousun myötä.

Vaikka modernismin keskeisimmät, klassikkoaseman saavuttaneet teoriat onkin muotoiltu vasta 1900-luvun jälkimmäisellä puoliskolla, modernistiselle ajattelulle leimallisen kansakäsityksen keskeiset piirteet olivat esiintyneet kansaa käsittelevissä näkemyksissä jo huomattavasti tätä ennen. Renan muotoili jo 1800-luvun lopussa kansan käsitteelle määritelmän, jossa kansat eivät hahmotu luonnollisiksi tai ikiaikaisiksi inhimillisen organisoitumisen muodoksi vaan ovat saaneet alkunsa verraten hiljattain ”tuhannen ja yhden käänteen kautta” (Renan 1996 [1882]: 44). Uutuutensa lisäksi kansa määrittyy etnisyyden – johon Renan viittaa aikakaudelleen tyypillisesti rodun käsitteellä (Rigney 2018: 249) – ja sen elementtien yhteen sitomien yhteisön sijaan kansalaisuuden kautta määrittyväksi yhteisöksi (Renan 1996 [1882]: 43, 53). Renanin muotoilussa näkyvää ja modernistien kannattamaa kansakäsitystä onkin kutsuttu kansalaisuuteen perustuvaksi (*civic*) ymmärrykseksi kansoista, jossa kansan perustana painottuvat etnisyyden sijaan poliittiset tekijät (ks. esim. Smith 2005: 95).

Näissä näkemyksissä kansa määrittyy juridis-poliittiseksi yhteisöksi (Smith 2005: 95), joka perustuu Michael Ignatieffin (1994: 3–4) määritelmän mukaisesti ajatukseen yhdenvertaisesta kansalaisuudesta tasa-arvoisten oikeuksien ja jaettujen arvojen määrittämässä yhteisössä. Siten kansat hahmottuvat luonteeltaan avoimiksi (Spencer & Wollman 2002: 101), sillä jäsenyys poliittisessa yhteisössä on avoinna niille, jotka jakavat tämänkaltaista kansan ideaalityyppiä määrittävät liberaalit arvot (Stilz 2009: 257). Näin ollen kansojen kokoonpanoa ja yksilöiden jäsenyyttä niissä ei voida ymmärtää lukkoon lyödyiksi: vaikka yksilöiden kuuluminen kansaan tulkitaankin välttämättömyydeksi, kansalaisuuteen perustuva malli jättää yksilöille vapauden valita, mihin kansaan kuuluvat (Smith 2006: 170; Clark 2010: 47). Perimmiltään kansaa poliittisena yhteisönä määrittävätkin siten keskeisesti ajatus voluntaristisuudesta sekä ymmärrys kansasta konstruktiona, jotka jo Renan tiivistä määrittelemällä kansan ”päivittäiseksi kansanäänestykseksi” (*daily plebiscite*) (Renan 1996 [1882]: 53) – jäsentensä vapaan tahdon toistuvasti uudelleen konstruoimaksi ja legitimoimaksi yhteisöksi.

Myös etnosymbolistit asettuvat kansojen luonnollisuutta ja ikaikaisuutta painottavia näkemyksiä vastaan, mutteivät toisaalta tunnusta kansoja myöskään moderneiksi konstruktioiksi. Smithin etnosymbolisessa näkemyksessä korostuu ajatus kansojen ja niitä edeltäneiden, kansojen kanssa tiettyjä yhteisiä piirteitä jakavien etnisten yhteisöjen (*ethnie*) välisestä kytköksestä. Tämänkaltainen kansakäsitys korostaa symbolisten elementtien – rituaalien, traditioiden, arvojen, symbolien, myyttien ja muistojen – roolia kansojen muodostumisen ja pysyvyyden selittäjinä. Keskeiseksi määrittyy kuitenkin ajatus mainittujen elementtien juontumisesta aiemmista, etnis-uskonnollisista traditioista, myyteistä, muistoista ja symboleista. Tällöin kansojen kehittymisen katsotaan edellyttävän sekä etnisiä ryhmiä määrittävien tekijöiden – kuten alkuperää koskevien myyttien ja jaettujen muistojen – että kansat etnisistä ryhmistä erottavien, institutionaalisten elementtien kehittymistä. (Smith 2005: 98–99.) Näin ollen, vaikka valtaosa kansoista mielletäänkin moderneiksi, niiden tulkitaan rakentuneen etniselle perustalle, jonka ymmärretään tuottaneen kansan muodostumisen kannalta keskeiset ”kulttuuriset resurssit” (Smith 1999: 11–13).

Kuten edellä on todettu, nojaudun tutkimuksessani ensisijaisesti Renanin ja renanilaisen perinteen jatkajien – jollaisiksi tulkitseen myös edellä mainitut liberaalifilosofit Millerin, Barryn ja Kymlickan – näkemyksiin kansoista. Smithin etnosymbolismista puolestaan on kansojen etnisestä perustasta huolimatta löydettävissä vahvasti konstruktionistisia elementtejä, joilla täydennän analyysissäni kansalaisuuteen perustuvaa, voluntaristista kansakäsitystä. Edellä kuva-

tuista kategorioista etnisen kansakäsityksen voidaan ajatella asettuvan oman tutkimukseni perustan muodostavaa kansojen rakentamisen ajatusta vastaan. Etnisyyteen ja kansalaisuuteen perustuvat mallit on kuitenkin ymmärrettävä eräänlaisina weberiläisinä ideaalityyppeinä, joiden asettamiin muotteihin ainoankaan kansan tai kansoja koskevan teorian ei voitane väittää täydellisesti mahtuvan. Näin ollen, vaikken aineistoni analysoinnissa hyödynnäkkään etnisyyteen pohjaavia teorioita sinänsä, nostan etnisen kansakäsityksen ajoittain esiin osoittaakseni teoreetikoiden painottavan tiettyjä elementtejä osana kansojen perustaa teoriakategorioiden välisistä rajoista ja eroista huolimatta.

1.4 Tutkimusaineisto

Tutkimukseni aineisto rakentuu yhtäältä Euroopan unionin ja toisaalta unionin jäsenmaiden kotouttamispolitiikkaa määrittävistä ja ohjaavista asiakirjoista. EU-tason aineisto koostuu kahdesta 2000-luvulla ja kahdesta 2010-luvulla laaditusta kotouttamispoliittisesta dokumentista. 2000-luvulla tuotetuista asiakirjoista aineistoon sisältyy Euroopan unionin neuvoston vuonna 2004 laatimat ja unionissa vuonna 2014 vahvistetut kotouttamisen yhteiset perusperiaatteet (*Common Basic Principles*) sekä komission vuonna 2005 muotoilema kotouttamispoliittinen ohjelma (*A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*). 2010-luvun osalta aineisto koostuu Euroopan komission vuosina 2011 ja 2016 laatimista toimintasuunnitelmista kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseksi (*European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals* ja *Action Plan on the Integration of Third Country Nationals*). Keräsin EU-tason aineiston Euroopan unionin EUR-Lex-tietokannasta sekä Euroopan komission ylläpitämältä *European Website on Integration* -sivustolta syksyllä 2018.

Englanninkielisten unionin asiakirjojen lisäksi olen sisällyttänyt aineistooni kansallisen kotouttamispoliittisen ohjelman kuudesta EU:n jäsenmaasta – Suomesta (2016), Virossa (2014), Itävallassa (2015), Irlannista (n.d.), Italiasta (2017) ja Portugalista (2015). Mainittujen jäsenmaiden ohjelmat keräsin syksyllä 2018 suoraan kansallisten, kotouttamispolitiikasta vastaavien ministeriöiden internet-sivuilta. Edellä listattujen lisäksi halusin sisällyttää aineistoon ohjelman Yhdistyneestä Kuningaskunnasta saadakseni yhden unionin suurimmista maahanmuuttomaista (Eurostat 2019a: 2) mukaan tarkasteluun. Yhdistyneen Kuningaskunnan asema EU:ssa oli kuitenkin jo aineistoa kerätessä epäselvä vuoden 2016 Brexit-kansanäänestyksen myötä. Koska ero unionista kuitenkin toteutui vasta vuoden 2020 alussa ja siten tutkimuspro-

sessin loppuvaiheilla, en kokenut aiheelliseksi jättää ohjelmaa aineiston ulkopuolelle. On kuitenkin huomattava, ettei Yhdistyneellä Kuningaskunnalla ole yhteistä, koko valtion linjan kattavaa ohjelmaa. Sen sijaan kukin valtion muodostavista maista Pohjois-Irlantia lukuun ottamatta on laatinut oman kotouttamispolitiikkaa koskevan ohjelmansa. Näistä valitsin sisällyttää aineistooni Englannin ohjelman (2018), joka edustaa tutkimuksessani Yhdistyneen Kuningaskunnan kantaa ja jota käsittelem Brexististä huolimatta yhtenä unionin jäsenmaista.

Aineistoa alun perin kerätessä ja alustavasti läpi käytäessä kansallinen kotouttamispoliittinen ohjelma oli löydettävissä valtaosalta unionin jäsenmaista. Saatavilla olevien ohjelmien hyväksymistä osaksi lopullista aineistoa rajoittivat kuitenkin muun muassa kieleen ja ohjelmien sisältöön liittyvät seikat. Ensinnäkin osa unionin jäsenmaiden ohjelmista oli saatavilla ainoastaan kansallisella kielellä ja kielitaitoni rajallisuuden vuoksi esimerkiksi Saksan ja Espanjan ohjelmat oli näillä perustein rajattava aineiston ulkopuolelle. Siten maahanmuuttajien kokonaismäärässä mitattuna unionin suurin ja kolmanneksi suurin maahanmuuttomaa (Eurostat 2019a: 2) oli jätettävä analyysin ulkopuolelle huolimatta saatavilla olevista ohjelmista. Lopulliseen aineistoon valikoituikin kansallinen ohjelma Suomen ja englanninkielisten jäsenmaiden lisäksi ainoastaan niistä jäsenvaltioista, joiden ohjelmat olivat saatavilla kansallisen kielen lisäksi englanninkielisinä käännöksinä. Käännökset on kuitenkin ymmärrettävä jokseenkin epätäydellisiksi versioiksi kansallisella kielellä laadituista ohjelmista, mikä saattaa korostaa esimerkiksi aineistoni ohjelmien välisiä sävyeroja.

Rajasin kuitenkin osan löytämistäni kansallisista ohjelmista lopullisen aineiston ulkopuolelle englanninkielisten käännösten saatavuudesta huolimatta. Osassa saatavilla olevista ohjelmista kotoutumisen käsittely rajautui lähinnä toteamukseen sitoutumisesta EU:n määrittelemiin periaatteisiin tai muutoin jokseenkin puolivillaiseen esitykseen kansallisesta kotouttamispolitiikasta. Vähäisemmän maahanmuuton jäsenvaltioissa maahanmuutto- ja kotouttamiskysymykset eivät olekaan nousseet poliittisiksi prioriteeteiksi ja siten motiivina kotouttamispolitiikan kehittämisen taustalla on vaikuttanut varsinaisen tarpeen sijaan pikemminkin jäsenyyss Euroopan unionissa (Doomernik & Bruquetas-Callejo 2016: 64–65, 71–72). Tämä puolestaan näkyy ohjelmien edellä mainittuna, sisällöllisenä leväperäisyytenä. En kokenut tämänkaltaisten ohjelmien aineistoon sisällyttämisen tuottavan tutkimukselleni juurikaan lisäarvoa ja päädyin siten sulkemaan mainitunkaltaiset ohjelmat lopullisen aineistoni ulkopuolelle.

Kaiken kaikkiaan tutkimukseni aineisto koostuu neljästä Euroopan unionin kotouttamispolitiikkaa käsittelevästä asiakirjasta ja seitsemästä kansallisesta kotouttamispoliittisesta ohjel-

masta, joiden yhteispituus on noin 400 sivua. Kuten luvussa 1.3.1 on todettu, varsinaiseen aineistoon sisältyvien dokumenttien lisäksi olen hyödyntänyt analyysini kontekstoinnissa muita EU:n politiikkaa käsitteleviä dokumentteja sekä unionin toimielinten alaisten organisaatioiden raportteja ja tilastoja, jotka olen listannut lähdeluetteloon kontekstointiaineistona. Tutkimuksessa hyödynnettyä kontekstointiaineistoa on kaikkiaan yli 800 sivua. Sivumäärässä mitattuna verraten laajasta aineistosta huolimatta tutkimukseni kattaa edellä kuvattujen rajoitusten vuoksi ainoastaan osan Euroopan unionin jäsenmaista, minkä voidaan katsoa asettavan rajoitteita tutkimuksen tulosten yleistettävyydelle. Samaten yleistettävyyteen vaikuttanee aineiston länsipainotteisuus, sillä Viro määrittyy ainoaksi itäisen Euroopan valtioksi, jonka ohjelman olen hyväksynyt osaksi tutkimukseni aineistoa. Länsipainotteisuudesta huolimatta pyrin aineiston valinnassa jonkinlaiseen maantieteelliseen kattavuuteen sisällyttämällä tutkimukseen jäsenmaita Pohjois-, Etelä-, Itä-, Länsi- ja Keski-Euroopasta.

Aineiston osalta on lisäksi aiheellista huomauttaa eroista sekä ohjelmien kohderyhmissä että laatimisajankohdissa. Esimerkiksi Euroopan unioni viittaa ohjelmissaan yleisesti laillisesti unionin alueella oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin jälkeläisineen. Näin ollen unionin määrittelemä kohderyhmä koostuu paperittomia lukuun ottamatta koko unionin ulkopuolelta saapuneiden maahanmuuttajien skaalasta työperäisistä muuttajista ja ulkomaisista opiskelijoista pakolaisiin. Itävallan ja Italian ohjelmat kuitenkin kattavat ainoastaan kansainvälisen suojelun piiriin päässeet – toisin sanoen pakolaisstatuksen tai toissijaisen suojeluaseman saaneet maahanmuuttajat. Portugalin ohjelmassa puolestaan yhdeksi keskeisistä kohderyhmistä on nimetty portugalilaiset paluumuuttajat, kun taas Viron ohjelmassa käsitellään maahanmuuttajien lisäksi muun muassa romaneja. Viron ohjelman keskeisin painopiste vaikuttaa kuitenkin asettuvan valtion venäjänkieliseen väestöön. Suomen, Irlannin ja Englannin ohjelmien kohderyhmät osuvat lähimmäksi unionin määrittelemää ryhmää, vaikkakin esimerkiksi Irlanti huomioi ohjelmassaan myös unionin ja Euroopan talousalueen sisäiset muuttajat.

Ajankohtien osalta puolestaan on aiheellista huomata osan jäsenmaista laatineen kotouttamispoliittisen ohjelmansa ennen vuotta 2015 tai sen aikana ja osa vasta mainitun ajankohdan jälkeen. Vuonna 2015 Euroopan unionin jäsenmaista haki turvapaikkaa yli 1,2 miljoonaa¹² (Eurostat 2016) kotimaansa jättänyttä, mikä johti unionissa tarpeeseen uudelleen arvioida etenkin maahanmuutto- mutta myös kotouttamispolitiikkaa. Näin ollen osa aineiston ohjelmista onkin mitä luultavimmin laadittu jokseenkin paniikinomaisena vastauksena muuttuneeseen

¹² Luvussa on huomioitu ainoastaan ensimmäiset turvapaikkahakemukset.

tilanteeseen, kun taas osa jäsenmaista on huomionnut kotouttamispolitiikan omana, panostusta vaativana politiikan lohkonaan jo pidempään. Osassa ohjelmissa muuttunut tilanne on myös nostettu eksplisiittisesti esiin uudenaikaisena, aiemmasta tehokkaampia toimenpiteitä vaativana haasteena (esim. TEM 2016; Federal Ministry 2015). Italian tapauksessa aineistoon sisällytetty ohjelma on järjestyksessään ensimmäinen, kansallinen kotouttamispoliittinen suunnitelma, kun taas esimerkiksi Suomi ja Viro ovat vuosien varrella laatineet jo useampia vastaavia ohjelmia. Jälkimmäisen kategorian valtioista olen sisällyttänyt aineistooni aineiston keräämishetkellä uusimmat maahanmuuttajien kotouttamista käsittelevät suunnitelmat.

2. KANSAN RAKENTAMINEN JA KOTOUTUMISEN VASTUUNJAKO

Tutkimuksessani analysoin kotoutumisen käsitteeseen liitettyjä elementtejä, jotka olen valinnut Euroopan unionin asiakirjoista ilmenevien painotusten perusteella. Tarkastelen kotoutumisen käsitettä tulkiten unionin käsitteeseen liittämiä komponentteja kansan käsitteen ja kansan rakentamisesta esitettyjen näkemysten kautta. Jäsenmaiden osalta analysoin kansallisella tasolla muotoiltuja kotoutumisen käsitteitä suhteessa unionin kotoutumisen käsitteeseen luvussa 1.3.1 kuvatulla metodilla hahmottaen jäsenmaiden kotouttamispoliittisista ohjelmista ilmeneviä intentioita.

2.1 Kotoutuminen kaksisuuntaisena prosessina

Kuten luvussa 1.2 on esitetty, kotoutumisen käsite on kotoutumista käsittelevän tutkimuksen historian aikana muovautunut yksisuuntaisen prosessin lopputulosta kuvaavasta pitkän aikavälin kaksisuuntaista prosessia kuvaavaksi käsitteeksi. Siten siinä missä käsitteen varhaisissa muotoiluissa kotoutuminen tuli miellettyksi ainoastaan maahanmuuttajaa itseään muuttavaksi ja velvoittavaksi, uudemmissa määritelmissä on korostunut ajatus kotoutumisesta maahanmuuttajan ja vastaanottajan välisenä yhteistyönä ja molemminpuolisena muutoksena. Akateemisessa maailmassa vähitellen dominoivaksi muodostunut käsitys kotoutumisesta on omaksuttu myös Euroopan unionissa jo unionin kotouttamispoliittisten pyrkimysten alkuaikoina (esim. Euroopan yhteisöjen komissio 2003: 17; Council of the European Union 2004: 17, 19). Esimerkiksi vuoden 2004 asiakirjassa annetussa, kotoutumisen eksplisiittisessä määritelmässä korostuvat pitkälti kotoutumista käsittelevissä tutkimuksissa painotetut periaatteet:

Integration is a dynamic, long-term, and continuous two-way process of mutual accommodation, not a static outcome. It demands the participation not only of immigrants and their descendants but of every resident. The integration process involves adaptation by immigrants, both men and women, who all have rights and responsibilities in relation to their new country of residence. It also involves the receiving society, which should create the opportunities for the immigrants' full economic, social, cultural, and political participation. Accordingly, Member States are encouraged to consider and involve both immigrants and national citizens in integration policy, and to communicate clearly their mutual rights and responsibilities. (Council of the European Union 2004: 19.)

Näin ollen EU:n kotoutumisen käsitettä määrittää ajatus kotoutumisesta lopputuloksen sijaan pitkän aikavälin kaksisuuntaisena prosessina ja siten molempia osapuolia aktiivisiin toimiin velvoittavana muutoksena. Siinä missä maahanmuuttajilla esitetään olevan velvollisuuksia uuteen yhteiskuntaan sopeutumisen suhteen, vastaanottajalle asetetaan vastuu kotoutumisen tosiasiallisesta mahdollistamisesta. Kaksisuuntaisuuden periaatteen nojalla myös kotouttamistoimet on kohdistettava maahanmuuttajien lisäksi kantaväestöön esimerkiksi tiedotuskampanjoiden muodossa (Commission of the European Communities 2005: 5, 15). Ajatus kansan rakentamisesta yhteisenä pyrkimyksenä, johon sekä maahanmuuttajat että vastaanottajat pyritään sitouttamaan, asettuu kuitenkin perinteisiä kansakäsityksiä vastaan. Kaksisuuntaisuuden sijaan nationalismiteorioissa on tavannut painottua ajatus kansan rakentamisesta ylhäältä päin ja siten yksisuuntaisesti. Esimerkiksi Eric Hobsbawm (2007a; 2007b) on esittänyt kansojen rakentamisen perustuvan pitkälti poliittisten eliittien harjoittamaan ”traditioiden keksimiseen” (*invention of tradition*), jonka kautta eliittien on ollut mahdollista legitimoida oma asemansa suhteessa kansalaisiin ja pitää yllä kansalaisten lojaalisuutta ja kuuliaisuutta johtajiaan kohtaan.

Kansakäsityksiä spesifisti maahanmuuton näkökulmasta tarkastelleet liberaalifilosofit ovat kuitenkin perinteisistä nationalismiteorioista poiketen korostaneet kansan rakentamisprosessin kaksisuuntaisuutta. Tällöin vastuu kansan konstruomisesta on tullut jaetuksi maahanmuuttajien ja vastaanottajien välillä. Vaikka maahanmuuttajien onkin edellytetty kotoutuvan ja tätä kautta ottavan osaa vastaanottajakansan uudelleen rakentamiseen, vastaanottajille on asetettu velvollisuus mahdollistaa maahanmuuttajien integroituminen vastaanottajakansaankin instituutioineen (esim. Miller 1995; Kymlicka 1995; 2001). Näin ollen Euroopan unionin voidaan tulkita irrottautuvan yksisuuntaisuuteen perustuvista kansakäsityksistä ja sen sijaan pyrkivän rakentamaan jäsenmaidensa kansoja ja tulevaisuuden eurooppalaista kansaa liberaalifilosofien suosiman, kaksisuuntaisen mallin mukaisesti.

Sama ajatus kotoutumisesta lopputuloksen sijaan prosessina on luettavissa kustakin tutkimuksessa tarkastellusta jäsenmaatason ohjelmasta¹³. Esimerkiksi Irlannin kansallisessa ohjelmassa kotoutuminen kuvataan eksplisiittisesti prosessiksi korostaen samalla sen vastaanottajayhteiskunnassa aikaansaamaa muutosta:

¹³ Englanti (HM Government (2018: 21), Irlanti (Department of Justice and Equality n.d.: 11), Italia (Ministry of the Interior 2017: 11), Itävalta (Federal Ministry 2015: 14, 24), Portugali (ACM 2015: 22), Suomi (TEM 2016: 4, 42), Viro (Ministry of Culture 2014: 2–3).

As a two-way process, integration involves change for Irish society and institutions so that the benefits of greater diversity can be fully realised (Department of Justice and Equality n.d.: 11).

Siinä missä Irlannin muotoilussa painottuu kaksisuuntaisuuden osalta selkeästi nimenomaan vastaanottajan velvollisuus muutokseen, esimerkiksi Suomen ja Itävallan ohjelmat tuovat selkeämmin esiin kaksisuuntaisuuden periaatteen sisällön korostamalla sekä maahanmuuttajan että vastaanottajan vastuuta kotoutumisprosessin onnistumisesta. Samalla ne vaikuttavat korvaavan Irlannin painottaman hyötynäkökulman velvollisuusnäkökulmalla:

Onnistunut kotoutuminen osaksi suomalaista yhteiskuntaa lähtee aina yksilöstä itsestään ja vaatii osallistujalta aktiivisuutta ja vastuullisuutta. Yhteiskunnan antama tuki voi palvella tätä yksilölähtöistä oppimisprosessia, kun järjestelmän kannustavuudesta, reiludesta ja toimivuudesta huolehditaan. (TEM 2016: 4.)

What is required now are [...] measures at all levels [...] in order to develop social framework conditions that enable the best-possible integration of refugees, without releasing them from their responsibility to undertake integration effort (Federal Ministry 2015: 4).

Vaikka Suomen ja Itävallan ohjelmista poimituissa katkelmissa kotoutuminen määrittyikin Irlannin näkemyksestä poiketen velvollisuudeksi hyötyä tuottavan ilmiön sijaan, kaksisuuntaisuuden periaate itsessään on tullut hyväksytyksi kussakin muotoilussa. Sama ajatus kotoutumisesta kaksisuuntaisena ja sitä kautta molempia osapuolia velvoittavana prosessina on luettavissa myös muiden tutkimuksessa tarkasteltujen jäsenmaiden kotouttamispoliittisista ohjelmista¹⁴. Siinä missä valtaosa aineistoon sisällytetyistä jäsenmaatason ohjelmista painottaa kaksisuuntaisuutta verraten yksiselitteisesti, Portugalin ohjelmasta tämänkaltainen suora viittaus vastavuoroiseen muutokseen ja velvoittavuuteen vaikuttaa puuttuvan kokonaan. Tästä huolimatta Portugalin ohjelmassa korostuvat vastaanottajalle asetettavat velvoitteet muun muassa kielen oppimisen ja työllistymisen mahdollistamiseen sekä syrjinnän ehkäisemiseen (ACM 2015: 23, 34–35), jotka kaikki alleviivaavat ajatusta kotoutumisesta maahanmuuttajan lisäksi vastaanottavan yhteisön vastuuna. Muotoilujen erilaisuudesta huolimatta kukin jäsenmaatason asiakirja pitää siten sisällään joko eksplisiittisesti tai implisiittisesti näkemyksen kotoutumisesta maahanmuuttajan ja vastaanottajan yhteistyönä.

¹⁴ Englanti (HM Government 2018: 10–11, 20–21), Irlanti (Department of Justice and Equality n.d.: 11), Italia (Ministry of the Interior 2017: 12), Portugali (ACM 2015), Viro (Ministry of Culture 2014: 3–4, 11).

Tätä kautta jäsenmaiden voidaan Euroopan unionin tavoin katsoa asettuneen vastustamaan vanhaa – joskin ehkä stereotyyppistä – tulkintaa kotoutumisen yksisuuntaisuudesta ja omakseen sen sijaan tutkijoiden kannattaman näkemyksen prosessista maahanmuuttajan ja vastaanottajan yhteisenä pyrkimyksenä. Samalla jäsenmaat ovat unionin esimerkkiä seuraten nojautuneet liberaalifilosofien suosimaan näkemykseen kansan rakentamisesta aktiivisia toimia sekä vastaanottajakansan uusiksi jäseniksi pyrkiviltä kotoutujilta itseltään että vastaanottajalta edellyttävänä ilmiönä. Tämän myötä jäsenmaiden asiakirjoista ilmeneväksi illokutionaarisiksi intentioksi määrittänyt unionin asettamien konventioiden myötäily, toisin sanoen sekä kansan rakentamisen prosessiluonteen että unionin omissa asiakirjoissaan määrittämän vastuunjaon hyväksyminen. Näin ollen eurooppalainen kotoutumisen käsite ei viittaakaan ainoastaan kansan uusien jäsenten läpikäymään muutokseen vaan, kuten luvussa 1.1 on esitetty, nimenomaisesti koko vastaanottajakansan uudelleen konstruoimiseen vastavuoroisen, sekä maahanmuuttajaa että vastaanottajaa velvoittavan sopeutumisprosessin kautta.

Edellä esitetyn voidaan kuitenkin katsoa kertovan ainoastaan pääpiirteittäisestä vastuunjaosta maahanmuuttajan ja vastaanottajan välillä, sillä kaksisuuntaisuuden periaatteeseen sitoutuminen ei vielä itsessään kuvaa tarkempaa työnjakoa kotoutumisprosessin osapuolten välillä. Näin ollen perehdyntäminen kaksisuuntaisuuden ajatukseen tarkemmin kotoutumisen eri ulottuvuuksien osalta luvuissa 2.2 ja 2.3 tarkastellen kotoutumista yhtäältä samanlaisuuden ja erilaisuuden välisenä köydenvetona ja toisaalta jaettuina muistoina ja kollektiivisena unohtamisena. Kummankin elementin osalta sekä EU että tutkimuksessa tarkastellut jäsenmaat ovat kotouttamispoliittisissa asiakirjoissaan tarkentaneet kaksisuuntaisuuden ajatusta nimeämällä maahanmuuttajien ja vastaanottajien vastuualueet kotoutumisen edistämiseksi.

2.2 Kotoutuminen samanlaisuuden ja erilaisuuden välisenä köydenvetona

Euroopassa maahanmuuttajien määrän kasvu 1960- ja 1970-luvuilla sai rinnalleen muutoksen kotoutumista koskevissa asenteissa. Vähemmistöjen assimilaatioon – uuteen yhteiskuntaan sulautumiseen – tähtäävät politiikat alkoivat saada osakseen vastustusta ja korvautua suvaitsevaisuutta ja vähemmistöjen oikeutta omaan kieleensä, kulttuuriinsa ja uskontoonsa korostavilla näkemyksillä. (Vertovec & Wessendorf 2006: 171; ks. myös luku 1.2.1.) EU:n kontekstissa maahanmuuttajien määrä on ollut edelleen kasvussa valtaosassa unionin jäsenvaltioista (European Commission 2011: 2). Koska unioni on perusoikeuskirjansa mukaisesti sitoutunut

kunnioittamaan kielellistä, kulttuurista ja uskonnollista monimuotoisuutta (Euroopan unionin perusoikeuskirja 2016/C 202/02: 22 artikla; ks. myös Euroopan unionista tehty sopimus 2016: 3.3 artikla), unionin alueelle asettuneet miljoonat kolmansien maiden kansalaiset ovat väistämättä lisänneet jäsenmaiden yhteiskuntien sisäistä heterogeenisuutta.

Lisääntyvää monimuotoisuutta ei kuitenkaan ole poikkeuksetta tulkittu tervetulleeksi. Keskeiseksi huolenaiheeksi julkisessa keskustelussa vaikuttaa nousseen ajatus maahanmuuton tuottamasta diversiteetistä yhteiskuntien yhtenäisyyden rapauttajana. Huolta monimuotoisuuden vaikutuksista ei voida pitää täysin perusteettomana, sillä mainitunkaltainen yhteys diversiteetin ja koheesion välillä on havaittu myös osassa aihetta käsitelleistä tieteellisistä tutkimuksista (ks. esim. Laurence et al. 2019: 395–396; Keskinen et al. 2019: 6–7). Myöskään Euroopan unionissa yhteiskuntien etnisen heterogeenisuuden ja sosiaalisen koheesion välistä suhdetta ei ole tulkittu täysin ongelmattomaksi. Ilmiöiden välinen, jännitteinen suhde onkin huomioitu unionin kotouttamispoliittisissa asiakirjoissa, joissa EU:n väestön koostumuksessa tapahtuneen muutoksen on katsottu tuovan mukanaan muutoksen myös sosiaalisen koheesion edellytyksiin. Yhteiskuntien yhtenäisyyden ylläpitämisen mahdollistajaksi sisäisesti monimuotoisissa jäsenmaissa on unionissa esitetty maahanmuuttajien tehokasta kotouttamista. (European Commission 2011: 2, 11.)

Huolimatta sekä kansallisella että EU-tasolla esiintyneestä huolesta diversiteetin negatiivisista vaikutuksista maahanmuuttajien kotouttamisella ei ole pyritty erojen tukahduttamiseen. EU:ssa monimuotoisuutta ei olekaan tulkittu yksiselitteiseksi uhaksi, sillä, kuten mainittu, unioni on yksiselitteisesti sitoutunut monimuotoisuuden kunnioittamiseen. Euroopan unionin kotouttamispolitiikkaa onkin alusta lähtien määrittänyt ajatus maahanmuuttajien kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen erilaisuuden hyväksymisestä ja kunnioittamisesta, mikä on samalla päätynyt määrittämään unionin kotoutumisen käsitettä. Näkemys maahanmuuttajien oikeudesta erilaisuuteen puolestaan on nostanut vastaanottajan velvollisuudet kotoutumisen käsitteen keskiöön:

The practice of diverse cultures and religions is guaranteed under the Charter of Fundamental Rights and must be safeguarded (Council of the European Union 2004: 18).

Full respect for the immigrants' and their descendants' own language and culture should be also an important element of integration policy (Council of the European Union 2004: 20).

Renan (1996 [1882]: 45) katsoo kansojen perustuvan osaltaan johonkin jäsentensä yhteisesti jakamaan: ”the essence of a nation is that all individuals have many things in common [...]”. Millerin (1995: 25–27, 68) kansan määritelmässä jäseniä yhdistäväksi tekijäksi määritetty kansallinen julkinen kulttuuri (*public culture*), jonka Miller esittää koostuvan yhteisön luonnetta määrittävistä ja sen yhteiselämää ohjaavista käsityksistä. Tällöin keskeisiksi, kansan julkisen kulttuurin sisällään pitämiksi elementeiksi hahmottuvat muun muassa yhteiselämää säätelevät epäviralliset normit ja kulttuuriset ihanteet, mutta myös kullekin kansalle keskeiset poliittiset periaatteet (Miller 1995: 26), jotka voidaan ymmärtää jäsenten yhteisesti vaalimiksi arvoiksi. Vaikka julkinen kulttuuri voikin pitää sisällään esimerkiksi kieleen ja uskontoon liittyviä elementtejä, Miller (1995: 26–27) painottaa sen jättävän kansan sisälle tilaa myös erilaisille yksityisille kulttuureille ja sitä kautta esimerkiksi toisistaan eroaville uskonnollisille vakaumuksille. Näin ollen julkinen kulttuuri voidaan ymmärtää yhteensopivaksi kansan etnisen monimuotoisuuden kanssa (Miller 1995: 25).

Samankaltainen ajatus on luettavissa Kymlickan näkemyksestä. Vaikka Kymlicka hahmottaa-kin monimuotoisuuden uhaksi liberaalien demokratioiden sosiaaliselle yhtenäisyydelle (Kymlicka 1996: 105–106), uhan lähteeksi ei määriy monimuotoisuus itsessään, sillä diversiteetin vaikutukset määrittyvät riippuvaisiksi monimuotoisuuden tyypistä. Kymlicka (1996: 107–114) erotteleekin toisistaan kaksi etnisen diversiteetin muotoa – polyetnisyyden ja monikansallisuuden. Näistä ensimmäinen viittaa vapaaehtoisen maahanmuuton tuottamaan monimuotoisuuteen, kun taas jälkimmäisessä on kyse poliittisten, useamman kansan yhden valtion alle kokoamien toimien seurauksista (Kymlicka 1996: 107–114). Siinä missä diversiteetti monikansallisuuden muodossa voidaan ymmärtää uhaksi liberaaleille demokratioille johtuen kansallisten vähemmistöjen itsemääräämispyrkimyksistä (Kymlicka 1996: 120), vastaava ongelma ei Kymlickan (1996: 105–106) tulkinnan mukaan rasita polyetnisyyden leimaamia demokratioita.

Syyksi maahanmuuton tuottaman diversiteetin harmittomuuteen monikansallisuuteen verrattuna Kymlicka (1996: 116–120) esittää yhtäältä maahanmuuttajille asetetut, kotoutumista koskevat velvoitteet, mutta toisaalta myös muuttajien tahdon integroitua vastaanottajayhteiskunnan olemassa oleviin instituutioihin. Kolmanneksi perusteeksi määritetty tulokkaiden ymmärrys itsestään vastaanottajakansan etnisinä alaryhminä itsemääräämiseen ja omien instituutioiden perustamiseen pyrkivien kansojen sijaan (Kymlicka 1996: 116–120). Kymlickan näkemyksessä kotoutuminen ei kuitenkaan viittaa valtavirtaan sulautumiseen, sillä nimenomaisesti vastaanottajakansan etnisinä alaryhminä maahanmuuttajilla on oikeus erilaisuuten-

sa säilyttämiseen ja ilmaisemiseen. Siten Kymlickan ymmärrys kotoutumisesta voidaan ymmärtää pitkälti yhteneväksi Millerin julkiseen kulttuuriin integroitumista käsittelevän näemyksen kanssa.

Kuten sivulla 30 esitetyistä lainauksista on luettavissa, kotoutumisessa ja sitä kautta kansan jäseneksi tulemisessa voidaan katsoa olevan yhtäältä kyse maahanmuuttajille jälkeläisineen taatusta oikeudesta erilaisuuteen. Milleriläisittäin tulkittuna kotoutuminen määrittyy siten nimenomaisesti integroitumiseksi kansan julkiseen kulttuuriin, joka kuitenkin jättää tilaa kansan uusien jäsenten omille kielille, kulttuureille ja uskonnoille. Näin ollen Euroopan unionin pyrkimyksenä on uudelleen konstruoida jäsenmaidensa kansat ja rakentaa tulevaisuuden eurooppalainen kansa erilaisuuden sallivan julkisen kulttuurin varaan, joka mahdollistaa kansan yhtenäisyyden etnisyyteen kytkeytyvistä, kuten kielellisistä ja uskonnolliseen vakaumukseen liittyvistä, eroista huolimatta.

Sivulla 30 esitettyjen katkelmien perusteella kotoutumisessa ei kuitenkaan ole kyse ainoastaan maahanmuuttajille jälkeläisineen suotavista oikeuksista vaan samalla vastaanottajavaltioille kansalaisineen asetettavasta veloitteesta pyrkiä aktiivisesti takaamaan kansan uusille jäsenille taattujen oikeuksien toteutuminen. Kymlicka (1996: 116–120) katsookin, että vaikka maahanmuuttajat on perinteisesti veloitettu integroitumaan osaksi vastaanottajayhteisöjä, vastaanottajilla vuorostaan on velvollisuus pyrkiä edistämään uusien tulokkaiden integroitumista. EU:n painottama ajatus maahanmuuttajien oikeuden erilaisuuteen takaamisesta voi toteutua luvussa 1.2.1 mainittujen polyetnisten oikeuksien kautta, joilla Kymlickan (1995: 31) mukaan pyritään takaamaan, etteivät vähemmistöt ajaudu enemmistöön kuuluvia heikompaan asemaan kulttuurisen erilaisuutensa ilmaisemisen vuoksi.

Eurooppaan suuntautuvan maahanmuuton vastaanottajayhteisöjä monimuotoistava vaikutus on huomioitu myös kansallisen tason asiakirjoissa. Esimerkiksi Suomen ja Englannin ohjelmissa vastaanottajat ovat samalla tuoneet julki suhtautumisensa uusien tulokkaiden tuottamaan diversiteettiin:

Kotoutumislaissa kotoutuminen määritellään maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteiseksi kehitykseksi, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen (TEM 2016: 6).

Integration is not assimilation. We want everyone to feel confident and proud of their identity and heritage [...] This is what true integration looks like – communities

[...] where many religions, cultures and opinions are celebrated. (HM Government 2018: 10.)

Vaikka lainaukset ovatkin sävyiltään huomattavan erilaiset, sekä Englanti että Suomi korostavat sitoumustaan erilaisuuden kunnioittamiseen, jota Englanti painottaa edelleen tekemällä eron integraation ja assimilaation välille. Englannin muotoilussa mitätöitävä assimilaation tavoite viittaa nimenomaisesti vanhaan, yhteisöjen sisäistä homogeenisuutta tavoitelleeseen näkemykseen (ks. luku 1.2.1), jota vastaan sekä Euroopan unioni että mainitut jäsenmaat ovat erilaisuuden kunnioittamisen periaatetta korostamalla asettuneet. Englanti ja Suomi eivät kuitenkaan muodosta poikkeusta jäsenmaiden linjaan, sillä näiltä osin jäsenmaat vaikuttavat saavuttaneen yksimielisyyden kotoutumisen käsitteen sisällöstä. Noudattaen EU:n perusoikeuskirjan painottamaa sitoumusta ja unionin osaksi kotoutumisen käsitettä liittämää maahanmuuttajien oikeutta erilaisuuteen myös kukin muista tutkimuksessa tarkastelluista jäsenmaista on sisällyttänyt ajatuksen erilaisuuden hyväksymisestä osaksi kotoutumisen käsitettään¹⁵.

Siinä missä muun muassa Suomen ja Englannin ohjelmissa erilaisuuden kunnioittamista on painotettu yksiselitteisesti osana kotoutumisen käsitettä, esimerkiksi Itävallan ohjelmasta tämänkaltainen eksplisiittinen ilmaus erilaisuuden hyväksymiseen sitoutumisesta vaikuttaa puuttuvan kokonaan. Tästä huolimatta Itävallan ohjelmassa korostetaan muun muassa valtiossa tunnustettujen uskontojen huomattavaa määrää ja todetaan yhteiskunnan muuttuneen yhä pluralistisemmaksi. Samalla ohjelmassa käsitellään spesifisti esimerkiksi kulttuurien ja uskontojen välillä käytävää dialogia. (Federal Ministry 2015: 15, 18–19.) Kunkin mainituista seikoista voidaan tulkita viestivän yhtäältä yhteiskunnan kulttuurisesta ja uskonnollisesta heterogeenisuudesta, mutta toisaalta tuovan epäsuorasti esiin myös ajatuksen erilaisuuden hyväksymisestä. Näin ollen erilaisuuden kunnioittamisen periaate on löydettävissä kunkin tutkimuksessa tarkastellun jäsenmaan kotoutumisen käsitteestä joko eksplisiittisessä tai implisiittisessä muodossa.

Kuten Suomen ohjelmasta poimitusta sitaatista on luettavissa, Suomi on Euroopan unionin tavoin yhtäältä myöntänyt maahanmuuttajille oikeuden erilaisuuteen ja toisaalta painottanut vastaanottajan velvollisuutta taata oikeuden toteutuminen tukemalla maahanmuuttajien kielten ja kulttuurien ylläpitämistä. Englanti, Irlanti, Italia ja Viro ovat päätyneet ohjelmissaan samalle kannalle kuvaten vastaanottajan roolia muun muassa puolustajana, mahdollistajana,

¹⁵ Irlanti (Department of Justice and Equality n.d.: 10–11), Italia (Ministry of the Interior 2017: 4–5, 7, 22), Itävalta (Federal Ministry 2015: 15, 18–19), Portugali (ACM 2015: 15, 23), Viro (Ministry of Culture 2014: 3).

edistäjänä ja tukijana¹⁶. Itävallan ja Portugalin ohjelmiin mainitunkaltaista muotoilua ei vaikuta eksplisiittisesti sisältyvän, mutta näistä jälkimmäinen on tästä huolimatta korostanut ohjelmassaan kulttuurisen monimuotoisuuden tärkeyttä ja tärkeyden ymmärtämisen aktiivista edistämistä (ACM 2015: 29). Kuten edellä on todettu, myös Itävalta on ohjelmassaan viitanut kansallisen yhteisönsä sisäiseen monimuotoisuuteen ja implisiittisesti diversiteetin hyväksyttävyyteen nostamalla esiin muun muassa valtiossa harjoitettavien uskontojen lukumäärän.

Vaikka Itävallan ja Portugalin ei voidakaan katsoa suoraan painottavan omaa velvollisuuttaan taata maahanmuuttajien oikeuden erilaisuuteen toteutumisen, edellä todetun perusteella niiden ei ehkä ole perusteltua tulkita poikkeavan unionin asettamasta linjasta. Lisäksi molempien kansallisiin ohjelmiin sisällytetyn ajatuksen kotoutumisen kaksisuuntaisuudesta voitaneen tulkita viittaavan omien velvoitteiden tunnustamiseen ja hyväksymiseen myös oikeuksien takaamisen osalta. Näillä perustein tulkitsekin ajatuksen vastaanottajan velvollisuudesta taata oikeuden erilaisuuteen toteutumisen sisältyvän implisiittisesti myös Itävallan ja Portugalin kotoutumisen käsitteisiin. Sitoutumalla monimuotoisuuden kunnioittamisen periaatteen kukin jäsenmaan pyrkii uudelleen konstruoimaan kansansa julkiseen kulttuuriin pohjavana yhteisönä sisällyttämällä siihen syntyvän perusteella ei-eurooppalaisia elementtejä ja takaamalla uusille tulokkaille oikeuden säilyttää erilaisuutensa suhteessa kantaväestöön.

Tätä kautta kunkin jäsenmaan ohjelmasta ilmeneväksi intentioksi on ymmärrettävä EU:n kotoutumiselle asettaman määritelmän tukeminen, toisin sanoen erilaisuuden kunnioittamisen hyväksyminen osaksi kotoutumisen käsitettä ja sitä kautta jäsenmaiden uudelleen konstruointien kansojen perustaa. Sama tulkinta intentioista pätee myös vastuunjaon osalta, sillä jäsenmaat vaikuttavat hyväksyvän EU:n asettaman velvoitteen taata oikeuden erilaisuuteen toteutumisen. Siten eurooppalaista kotoutumisen käsitettä määrittääkin EU:n asettamien konventioiden mukainen ajatus erilaisuuden hyväksyttävyydestä ja jopa aktiivisesta tukemisesta. Tämän myötä jäsenmaat ovat unionin esimerkkiä seuraten sanoutuneet irti homogeenisuutta kotoutumisprosessin tavoitteena ja sitä kautta kansan perustana painottavista näkemyksistä.

Toisaalta maahanmuuttajien oikeus erilaisuuteen ei kuitenkaan ole muodostunut absoluuttiseksi, sillä – kuten esimerkiksi Engin F. Isin ja Bryan S. Turner (2007: 11) ovat esittäneet – liberaalit hallitukset ovat alkaneet korvata sitoumuksensa monimuotoisuuteen koheesion ja turvallisuuden painotuksilla. Diversiteetin hyväksymisen vaillinaisuus on näkynyt jopa kansalai-

¹⁶ Englanti (HM Government 2018: 10), Irlanti (Department of Justice and Equality n.d.: 10), Italia (Ministry of the Interior 2017: 7), Viro (Ministry of Culture 2014: 3, 17).

suuteen perustuvan nationalismin mallimaissa, joissa maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikat ovat perimmiltään noudatelleet etniseen nationalismiin liitettyjä periaatteita (ks. Spencer & Wollman 2002: 104–110). EU:ssa onkin unionin kotouttamispolitiikan alkutaipaleelta lähtien painotettu maahanmuuttajien velvollisuutta omaksua vastaanottajavaltion virallinen kieli, mutta tietyiltä osin myös kulttuuri, jota on määrittänyt vahvasti ajatus läntisistä, liberaaleista arvoista. Tämän myötä unionin kotoutumisen käsitettä on leimannut ajatus erilaisuuden ja samanlaisuuden välisestä köydenvedosta, jossa vastakkain ovat asettuneet kotoutujien oikeus erilaisuuteen ja EU:n kotoutujille esittämät vaatimukset vastaanottajavaltion virallisen kielen oppimisesta sekä eurooppalaisten arvojen ja kansallisten normien kunnioittamisesta.

Millerin (2006: 334–335; 1995: 26) näkemyksessä tilan antaminen maahanmuuttajien yksityisille kulttuureille ei vapautakaan tulokkaita velvollisuudesta integroitua vastaanottajakansan julkiseen kulttuuriin, sillä kansan yhtenäisyys edellyttää, että maahanmuuttajat päätyvät jakamaan vastaanottajiensa kanssa yhteisen kansallisen identiteetin. Sama ajatus on luettavissa unionin jäsenmaiden kansallisista ohjelmista. Huolimatta aineiston asiakirjoissa esitetystä sitoumuksesta erilaisuuden kunnioittamiseen kotoutumisen suhde kulttuuriseen, uskonnolliseen ja kielelliseen monimuotoisuuteen ei hahmotukaan ongelmattomaksi. Kotoutumisen ja erilaisuuden välinen, jopa ristiriitaiseksi oletettu suhde tulee selkeimmin ilmaistuksi Viron ohjelmassa, jossa ”yhteiskunnan kulttuurisen, poliittisen ja sosioekonomisen yhtenäisyyden kasvu” asetetaan kotoutumisen määritelmäksi (Ministry of Culture 2014: 3), mutta tulkitaan samalla ongelmalliseksi suhteessa erilaisuuden kunnioittamisen periaatteeseen:

Integration as a social phenomenon is conflictive by nature as it aims at joining two contrasting processes in society – maintaining differences and increasing social coherence. An increasing social coherence presupposes the decreasing of ethnic differences in the cultural and social groups of society, as a result of which existing borders between groups change, but do not cease to exist. (Ministry of Culture 2014: 3.)

Tätä kautta kotoutuminen on tulkittavissa tasapainoiluksi erilaisuuden ja samanlaisuuden väli-maastossa, jossa erilaisuus yhtäältä lähestyy samanlaisuutta, muttei toisaalta muutoksesta huolimatta menetä erilaisuuttaan. Erilaisuuden ja samanlaisuuden välisen kuilun kapeneminen hahmottuu keskeisesti kotoutumisen käsitettä määrittäväksi tekijäksi, sillä vaikka oikeus erilaisuuteen tunnustetaankin kansallisen tason asiakirjoissa, sille asetetaan myös selkeitä rajoitteita. Kunkin tutkimuksessa tarkastellun jäsenmaan kotoutumisen käsitteessä maahanmuuttajien oikeutta omaan kieleensä, uskontoonsa ja kulttuuriinsa rajaavatkin EU:n asetta-

man linjan mukaisesti vaatimukset vastaanottaneen valtion virallisen kielen oppimisesta sekä demokraattisten arvojen ja kansallisten normien kunnioittamisesta. Perehdyn mainittuihin elementteihin tarkemmin sekä Euroopan unionin että jäsenmaiden kotoutumisen käsitteiden osalta luvuissa 2.2.1 ja 2.2.2.

2.2.1 Vaatimus valtakielen omaksumisesta

Siinä missä valtioiden on mahdollista omaksua jokseenkin neutraali kanta esimerkiksi suhteessa uskontoon ja siten valtiossa harjoitettavien uskontojen monimuotoisuuteen, saman ei ole katsottu pätevän kielellisen diversiteetin tapauksessa (Vertovec & Wessendorf 2006: 178). Kuten todettu, Kymlicka (1995: 108–111) on painottanut valtioiden suosivan väistämättä tiettyjä kulttuurisia identiteettejä muun muassa tunnustamalla tietyn kielen valtion ja sen instituutioiden viralliseksi kieleksi. Näin ollen toimiminen osana yhteiskuntaa edellyttää virallisen kielen hallintaa. Samasta syystä maahanmuuttajien kielitaitoa on usein käytetty kotoutumisen onnistumisen tai epäonnistumisen mittarina (Vertovec & Wessendorf 2006: 182). Myös Euroopan unioni on tullut vastanottajavaltion virallisen kielen oppimisen kotoutumisen välttämättömäksi edellytykseksi (Commission of the European Union 2016: 7) ja vastaavasti puutteellisen kielitaidon keskeisimmäksi kotoutumisen epäonnistumiseen vaikuttavaksi tekijäksi (Euroopan yhteisöjen komissio 2003: 20).

EU on määritellyt koulutuksen yhdeksi keskeisimmistä kotoutumista edistävästä tekijästä painottaen näiltä osin etenkin kielikoulutuksen merkitystä (European Commission 2016: 7). Tämän myötä unionin kotoutumisen käsitettä on määrittänyt vaatimus valtion virallisen kielen omaksumisesta, vaikkakaan vastuuta ei ole osoitettu ainoastaan maahanmuuttajille:

It is broadly agreed that the acquisition of language skills is critical for integration. Enhanced language skills lead to improved job opportunities, independence and migrant women participation in the labour market. (European Commission 2011: 4.)

Basic knowledge of the host society's language [...] is indispensable to integration; enabling immigrants to acquire this basic knowledge is essential to successful integration (Council of the European Union 2004: 18).

Kymlickan (2001: 1) näkemyksen mukaan liberaalit, demokraattiset valtiot määrittyvät historiallisesta näkökulmasta tarkasteltuina kansan rakentamiseen pyrkineiksi valtioiksi. Tällä Kymlicka (2001: 1) viittaa valtioiden pyrkimykseen edistää tai toisinaan jopa pakottaa maantieteellisten rajojensa sisällä elävät integroitumaan julkisiin, jaetulla kielellä toimiviin instituutioihin.

Kielen ja instituutioiden merkitys kansan rakentamisessa puolestaan palautuu ajatukseen ilmiöstä, johon Kymlicka viittaa yhteiskunnallisen kulttuurin (*societal culture*) käsitteellä. Perimmiltään valtioiden kansan rakentamiseen tähtäävissä politiikoissa onkin ollut kyse yksilöiden integroimisesta osaksi yhteiskunnallista kulttuuria, joka osaltaan määrittää yhteisöön kuuluvien jaettua kansallista identiteettiä. Keskeisiksi, yhteiskunnallista kulttuuria määrittäviksi elementeiksi hahmottuvat valtaväestön yhteinen kieli sekä jaetulla kielellä toimivat yhteiskunnalliset instituutiot, kuten koulutus- ja talousjärjestelmä sekä hallinto ja lainsäädäntö. (Kymlicka 2001: 25–27.)

Ajatus jaetusta kielestä kansan perustana onkin määrittänyt toisistaan poikkeavia kansakäsityksiä eri teoriakategorioiden välisistä eroista huolimatta. Primordialistisissa näkemyksissä kieli mieltyy tekijäksi, jonka välityksellä yksilöt ja yhteisöt hahmottavat ympäröivää maailmaa ja omaa paikkaansa sen osana ja joka mahdollistaa kansan jäsenten välisen ymmärryksen ja keskinäisen solidaarisuuden (Jackson-Preece 2011: 21–22). Kansan poliittiseksi yhteisöksi mieltävässä ymmärryksessä jaetun kielen merkitys kuitenkin poikkeaa etnisen kansakäsityksen yhteiselle kielelle asettamasta roolista. Esimerkiksi Renanin (1996 [1882]: 50) näkemyksessä yhteinen kieli ei riitä perustaksi kansalle, sillä yhtäältä jaettu kieli useamman valtion välillä ei riitä yhdistämään eri valtioiden kansalaisia yhdeksi kansaksi eivätkä yhdessä valtiossa puhutut lukuisat kielet välttämättä jaa kansalaisia toisistaan erillisiin kansoihin. On kuitenkin huomioitava, että vaikka jaettu kieli ei Renanin näkemyksessä itsessään riitäkään muovamaan tiettyä ihmisryhmää kansaksi, Renan (1996 [1882]: 50) tulkitsee yhteisen kielen tästä huolimatta kutsuvan ihmisiä liittymään yhteen.

Siten jäsenten jakamaa kieltä ei voidakaan pitää merkityksettömänä edes niissä näkemyksissä, jotka korostavat kansan rakentuvan poliittisten elementtien varaan etnisten sijaan. Kuitenkin siinä missä primordialisteille kansan jäsenten yhteisesti jakama kieli määrittyy päämääräksi itsessään, kansan poliittiseksi yhteisöksi mieltäville jaettu kieli hahmottuu välineeksi tiettyjen päämäärien tavoittelussa (Jackson-Preece 2011: 20). Jälkimmäinen kanta on luettavissa myös ensimmäisestä sivulla 36 esitetyistä lainauksista. Kansalaisuuteen perustuvan nationalismin uudemmissa teorioissa valtakielen edistäminen onkin tulkittu jopa suotavaksi, mikäli se palvelee liberaalien ideaalien toteutumista yhteiskunnassa. Esimerkiksi Brian Barry (2001: 106–107, 228) mieltää kielitaidon mahdollisuuksien tasa-arvon toteutumisen edellytykseksi, sillä kykenemättömyys toimia valtion virallisella kielellä rajaa vähemmistöihin kuuluvat taloudellisten ja demokraattiseen osallistumiseen liittyvien mahdollisuuksien ulkopuolelle.

Näin ollen Euroopan unioni pyrkii rakentamaan jäsenmaidensa kansoja ja pidemmällä tähtäimellä Euroopan kansaa jaetun kielen perustalle saavuttaakseen tiettyjä, liberaalien arvojen mukaisia päämääriä (ks. Luvut 2.2.1.1 ja 2.2.1.2). Vastuunjaon osalta kyse ei kuitenkaan ole ainoastaan maahanmuuttajille asetettavasta velvoitteesta omaksua vastaanottajavaltion virallinen kieli, sillä – kuten jälkimmäisessä sivun 36 lainauksista on todettu – jäsenmaiden edellytetään mahdollistavan kielen oppiminen. Tältä osin EU on korostanut koulutusta (esim. Commission of the European Communities 2005: 18), joka Barryn (2001: 104–109, 225–228) näkemyksessä vaikuttaa määrittyvän tekijäksi, jonka kautta kansan vähemmistöjäsenet on mahdollista integroida valtion viralliseen kieleen. EU:n muotoiluissa tulkintaa vastaanottajan vastuusta vahvistavat ohjelmissa esitetyt toteamukset, joiden mukaan kielikoulutuksen on oltava maahanmuuttajien saavutettavissa sekä taloudellisesti että maantieteellisesti ja koulutuksen tason on vastattava kunkin kotoutujan tarpeita ja kykyjä (European Commission 2011: 4–5, 7; 2016: 7). Näin ollen koulutuksen järjestäminen itsessään ei vielä mielly riittäväksi, sillä vastaanottajan on myös tosiasiallisesti mahdollistettava koulutukseen osallistuminen ja sitä kautta yhteisen kielen jakavan kansan rakentuminen.

Ymmärrys valtakielen omaksumisen tärkeydestä maahanmuuttajien kotoutumisen kannalta on näkynyt myös jäsenmaiden kotoutumisen käsitteilleen antamissa muotoiluissa, kuten esimerkiksi Italian ja Englannin ohjelmista poimituista sitaateista on luettavissa:

The second area of intervention of this National Plan, essential to the good success of any policy of integration, is represented by a new focus on language training which - for the youngest - is achieved through early access to the education system. Language is the first crucial tool for an effective exchange with the host community: without the knowledge of the local language there can be no integration and no participation in the civil, working and social life of the community. (Ministry of the Interior 2017: 8.)

Everyone living in England should be able to speak and understand English so they can integrate into life in this country by getting a job or improving their prospects at work, accessing and making good use of local services, becoming part of community life and making friendships with people from different backgrounds [...] Supporting people to improve their English skills is important to achieving the vision. (HM Government 2018: 35.)

Näissä muotoiluissa kieli määrittyy sekä kotoutumisen edellytykseksi että välineeksi muiden kotoutumiseen liittyvien päämäärien tavoittelussa. Vaikka kielen oppimisen elementti osana Italian ja Englannin kotoutumisen käsitteitä voidaankin tulkita maahanmuuttajia velvoittavak-

si, EU:n tavoin kumpikin on päätyntä korostamaan myös vastaanottajan vastuuta. Siinä missä maahanmuuttajille osoitetaan kielikomponentin osalta omaksujan rooli, vastaanottajaa veloitetaan oppimisen mahdollistamiseen ja tukemiseen. Kaksisuuntaisuuden periaatteen mukaisesti aktiivisia toimia edellytetään näin ollen prosessin molemmilta osapuolilta. Sama ajatus vastaanottajavaltion virallisen kielen omaksumisen keskeisyydestä ja työnjaosta kotoutumisprosessin osapuolten välillä on määrittänyt myös muiden tutkimuksessa tarkasteltujen jäsenmaiden kotoutumisen käsitteitä¹⁷.

Portugali ei kuitenkaan muista poiketen vaikuta eksplisiittisesti velvoittavan maahanmuuttajia kielen oppimiseen. Tästä huolimatta se painottaa ohjelmassaan muun muassa tarvetta kielikoulutuksen vahvistamiselle (ACM 2015: 34), mikä yhtäältä alleviivaa vastaanottajan vastuuta, mutta viittaa toisaalta samalla implisiittisesti kotoutujille asetettavaan veloitteeseen: koulutusta järjestetään, koska siihen edellytetään osallistuttavan. Siten EU:n asettamaa määritelmää tukien ja sen hyväksyen jäsenmaat painottavat maahanmuuttajan vastaanottaneen valtion virallisen kielen oppimista kotoutumisen perustana, mutta hyväksyvät myös omat veloitteensa pyrkiä aktiivisesti mahdollistamaan kielen omaksuminen. Samalla jäsenmaat hyväksyvät unionin asettamat konventiot ja sitä kautta ajatuksen kansojensa uudelleen konstruomisesta jaetun kielen perustalle kansan vanhojen ja uusien jäsenten yhteistyönä.

Eurooppalaisesta näkökulmasta kotoutuminen määrittyy siten ilmiöksi, joka mahdollistuu vastaanottaneen valtion virallisen kielen oppimisen kautta. Kuten edellä on kuitenkin todettu, yhdenvertaisen kansalaisuuden ajatukseen nojaavissa kansakäsityksissä yhteiselle kielelle on tavattu antaa välinearvoinen rooli. Sama ajatus kielen välinearvoisuudesta on painottunut yllä esitettyissä lainauksissa, mutta samalla se on tullut huomioiduksi myös aineiston muissa jäsenmaatason asiakirjoissa. Kuten mainittu, Barry (2001) on esittänyt kyvyn toimia valtion virallisella kielellä edesauttavan vähemmistöihin kuuluvien yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien toteutumista suhteessa enemmistöön. Barryn ajatukseen nojautuen tarkastelenkin seuraavissa kahdessa alaluvussa kotoutumista yhtäältä taloudellisena kontribuutiona ja toisaalta poliittisena osallistumisena, jotka mahdollistuvat vastaanottajavaltion virallisen kielen omaksumisen kautta.

¹⁷ Irlanti (Department of Justice and Equality n.d.: 10, 39, 43), Itävalta (Federal Ministry 2015: 8), Portugali (ACM 2015: 34–36), Suomi (TEM 2016: 4, 7, 14, 19, 29), Viro (Ministry of Culture 2014: 9, 11–12, 18–19, 22–23, 25–26, 30).

2.2.1.1 Kansallinen symboli ja taloudellisen kontribuution vaatimus

Pyrkimykset ”korkean työllisyystason edistämiseen” ja ”riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen” ovat määrittäneet keskeisesti Euroopan unionin politiikkaa (esim. Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus 2016: 9 artikla). Läntisillä hallituksilla on kuitenkin ollut muun muassa ikääntyvän väestön ja alhaisen syntyvyyden myötä vastassaan taloudellisen kasvun taakkaan ja hyvinvointijärjestelmien ylläpitämiseen liittyvä haaste (Isin & Turner 2007: 9–10). Myös Euroopassa aktiivisen työvoiman osuuden supistuminen ja eläkeläisten määrän kasvu on asettanut haasteita talouskasvulle ja tuottanut painetta kansallisille hyvinvointivaltiojärjestelmille (Euroopan komissio 2010: 7; Euroopan yhteisöjen komissio 2003: 11–14). Samalla huolta on kannettu työvoimapulasta korkeamman koulutustason aloilla (Euroopan komissio 20015a: 15). Vuonna 2008 alkunsa saaneen talouden taantuman jälkimainingeissa Euroopan komissio (2010: 10) muotoili ”vision sosiaalisesta markkinataloudesta 2000-luvun Euroopassa”, jonka tavoitteena oli tehdä unionista ”älykäs, kestävä ja osallistava talous, jossa työllisyys, tuottavuus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus ovat korkealla tasolla”.

Syntyvyyden kasvua on unionissa pidetty sekä epätodennäköisenä että toteutuessaankin riittämättömänä ratkaisuna työikäisen väestön vähenemisen tuottamiin ongelmiin lyhyellä aikavälillä. Myöskään tuottavuuden kasvun ei ole uskottu yltävän paikkaamaan väestörakenteen muutoksen tuottamaa työllisyyden laskua. (Euroopan yhteisöjen komissio 2003: 12–14.) Edellä kuvatun, komission nimeämän tavoitteen saavuttamiseksi asetettiin työllisyyden kasvua koskeva osatavoite, jonka mukaisesti työikäisten työllisyysastetta haluttiin korottaa sen hetkestä muun muassa nostamalla naisten ja iäkkäämpien työntekijöiden osallistumista, mutta myös ”integroimalla maahanmuuttajat paremmin työvoimaan” (Euroopan komissio 2010: 11). Samankaltainen ajatus maahanmuutosta jopa taloudellisena välttämättömyytenä ja sitä kautta tarpeesta maahanmuuttajien taloudelliseen integraatioon on sisällynyt unionin näkemykseen jo vuosia (ks. esim. Euroopan yhteisöjen komissio 2003: 14–16, 26; Euroopan komissio 20015a: 15).

Taloudelliseen kasvuun ja hyvinvointijärjestelmien ylläpitämiseen liittyvä ongelma onkin länsimaissa pyritty ratkaisemaan muun muassa ulkomaisen työvoiman kautta (Isin & Turner 2007: 9–10) ja siten – kuten yllä on esitetty – myös Euroopan unionissa maahanmuuttajien on toivottu pystyvän vastaamaan jäsenmaiden taloudellisiin tarpeisiin. Pyrkimyksistä huolimatta

monissa jäsenmaissa maahanmuuttajien ja etenkin maahanmuuttajanaisten työmarkkinaosallistumisen taso on kuitenkin jäänyt väestön keskimääräistä työllisyysastetta huomattavasti matalammaksi (European Commission 2011: 5; 2016: 8–9). Siinä missä unionin syntyperäisen väestön työttömyysasteeksi määrittyi vuonna 2018 6,1 prosenttia, EU-alueen ulkopuolella syntyneiden kohdalla vastaava prosenttiluku oli 12,2 (Eurostat 2019b). Komissio (2010: 18) on kuitenkin esittänyt, että Euroopan on kyettävä hyödyntämään ”työvoimapotentiaalin täysimääräisesti” vastatakseen muun muassa väestön ikääntymisen asettamaan haasteeseen.

Maahanmuuttajien heikko taloudellisen osallistumisen taso on unionissa tulkittu ongelmalliseksi sekä kotoutujien että vastaanottaneiden yhteiskuntien kannalta (European Commission 2011: 5; 2016: 8–9). Tutkimuksissa työttömyyden on katsottu yksilötasolla tuovan mukanaan muun muassa erilaisia hyvinvoinnin vajeita, kuten taloudellisia ongelmia ja suoranaista köyhyyttä (esim. Kauppinen et al. 2010) ja vaikuttavan negatiivisesti myös sekä psyykkiseen (esim. Wanberg 2012; Paul & Moser 2009; McKee-Ryan et al. 2005) että (koettuun) fyysiseen terveyteen (esim. Kauppinen et al. 2010; McKee-Ryan et al. 2005). Pienituloisuuden voidaan edelleen katsoa johtavan muun muassa maahanmuuttajien keskittymiseen kaupungeissa halvempien asumiskustannusten alueille, minkä EU on tulkinnut hankaloittavan uusien tulokkaiden kotoutumista (esim. Commission of the European Communities 2005: 19). Yhteiskunnallisella ja valtiotasolla työttömyyden haitoista ilmeisimpiä lienevät hyvinvointivaltiota kuormittavat verotulojen menetykset ja sosiaalimenojen kasvu, mutta samalla työttömyyden on katsottu voivan tuottaa jopa poliittista epävakautta (esim. Urdal 2006). Siten jokaiselle EU-alueella laillisesti oleskelevalle taatun mahdollisuuden taloudelliseen osallistumiseen on unionissa koettu olevan avainasemassa eurooppalaisten yhteiskuntien hyvinvoinnin, yhtenäisyyden ja vaurauden kannalta (European Commission 2016: 2).

EU:ssa työllistyminen on ymmärretty yhdeksi keskeisimmistä tavoista integroitua osaksi yhteiskuntaa (esim. European Commission 2011: 5; Euroopan yhteisöjen komissio 2003: 18). Tämän myötä unioni on liittänyt kotoutumisen käsitteeseensä ajatuksen maahanmuuttajien taloudellisesta integraatiosta (ks. Bommès & Kolb 2006: 100), jonka kautta pyritään vastaamaan työmarkkinoiden vaatimuksiin ja väestörakenteen muutosten tuottamiin haasteisiin:

Employment is a core part of the integration process. Finding a job is fundamental to becoming part of the host country’s economic and social life, ensuring access to decent accommodation and living conditions as well as economic inclusion. Timely and full labour market integration can also help to meet the growing needs for specific skills in the EU as well as to enhance the sustainability of the welfare systems against

the background of an ageing population and workforce. (European Commission 2016: 8–9.)

Vaikka työllistymisen ajatus osana kotoutumisen käsitettä yhtäältä asettaakin vastuun taloudellisesta osallistumisesta maahanmuuttajalle itselleen, vastuu ei toisaalta EU:n muotoilussa rajaudu maahanmuuttajaan:

Employment is a key part of the integration process and is central to the participation of immigrants, to the contributions immigrants make to the host society, and to making such contributions visible [...] At the workplace integration of immigrants can be promoted by the recognition of qualifications acquired in another country, by training opportunities that provide skills demanded at the workplace and policies and programmes that facilitate access to jobs and the transition to work. It is also important that there are sufficient incentives and opportunities for immigrants, in particular for those with the prospect of remaining, to seek and obtain employment. (Council of the European Union 2004: 20.)

Siten Euroopan unionin näkemyksessä painottuu ajatus maahanmuuttajilta edellytettävästä kontribuutiosta, joka määrittyy vahvasti taloudelliseksi, työmarkkinoille osallistumisen tai yrittäjyyden kautta toteutuvaksi panokseksi. Kuten ensimmäisestä katkelmasta kuitenkin käy ilmi, maahanmuuttajien työmarkkinaosallistuminen määrittyy unionin näkemyksessä välineeksi muiden päämäärien tavoittelussa. Ensinnäkin kyse on pyrkimyksestä korjata työvoimapulaa siitä kärsivillä, osaamista vaativilla aloilla. Tältä osin taloudellisen kontribuution edellytyksen voidaan tulkita kytkeytyvän maahanmuuttajille asetettuun vaatimukseen kielen oppimisesta. Barry (2001: 106, 228) painottaakin, että koska valtakieltä taitamattomille tarjolla olevien työpaikkojen määrä on vähäinen, kielellisen monimuotoisuuden ylläpitäminen johtaa vähemmistöjen ajautumiseen työttömyyteen tai matalapalkkatöihin ilman etenemismahdollisuuksia, kun taas virallisen kielen omaksuminen tasavertaa vähemmistöihin kuuluvien mahdollisuuksia suhteessa enemmistöön.

Taloudellista kontribuutiota painottamalla EU vaikuttaa pyrkivän rakentamaan jäsenmaidensa kansoja ja tulevaisuuden eurooppalaista kansaa taloudellisiksi yhteisöiksi jaettujen taloudellisten intressien perustalle. Renan (1996 [1882]: 51) on kuitenkin huomauttanut, että vaikka jaetut intressit sinänsä muodostavatkin vahvan siteen yksilöiden välille, yhteiset intressit tuottavat kansan sijaan taloudellisia liittoja – tai sanotarkasti kauppasopimuksia – eivätkä siten määriy riittäväksi perustaksi kansalle. Kuten ensimmäisestä sivuilla 41 ja 42 esitetyistä lainauksista on luettavissa, taloudellisen osallistumisen vaatimuksessa ei kuitenkaan ole kyse ainoastaan pyrkimyksestä paikata aukkoja työvoimassa vaan myös jäsenmaiden hyvinvointival-

tiojärjestelmien ylläpitämisestä. Vaikka myös hyvinvointivaltion ylläpitämisessä voidaan ajatella olevan kyse nimenomaisesti taloudellisista intresseistä, kansallisilla hyvinvointivaltioinstituutioilla on ymmärrettävä olevan myös kansan ylläpitämisen kannalta keskeinen funktio.

Esimerkiksi Smith on painottanut kansallisten symbolien merkitystä kansojen rakentamisessa ja ylläpitämisessä. Kansalliset symbolit muistuttavat yhteisön jäseniä yhteisestä historiastaan vahvistaen sitä kautta jaettua identiteettiä ja kuuluvuuden tunnetta (Smith 1991: 16–17), tai kuten Gabriella Elgenius (2011: 18) esittää, tuovat menneisyyden osaksi kansan nykyisyyttä ja tulevaisuutta. Keskeisinä kansallisina symboleina voidaan pitää esimerkiksi lippua ja kansallishymniä, mutta yhtä lailla symboliksi voidaan ymmärtää kansallinen hyvinvointivaltioinstituutio. Mikäli Renanin edellä esitettyä ajatusta tarkastellaan nimenomaan hyvinvointivaltion näkökulmasta, taloudellisten tekijöiden ei voida tulkita määrittyvän täysin merkityksettömiksi. Tällöin renanilainen kansa on ymmärrettävä jaetun menneisyyden ja yhteisen tulevaisuuden yhteisöksi, joka asettaa jäsenilleen velvoitteita toisiaan ja kansan ylläpitämistä kohtaan.

Renanin näkemyksessä kansa rakentuu yhtäältä yhteiselle historialle – jaetuille muistoille menneistä voitoista, kärsimyksestä ja uhrauksista, jotka yhdistävät ryhmän ihmisiä kansaksi (Renan 1996 [1882]: 52–53). Millerin (1995: 24) tulkinnan mukaan yhteisessä menneisyydessä keskeiseksi määrittyvät merkittävien tapahtumien lisäksi tapahtumissa mukana olleet yksilöt, joihin kansan nykyjäsenet voivat samaistua ja joiden teot tulkita omikseen. Renanille (1996 [1882]: 53) koettu kärsimys hahmottuu kansallisen identiteetin kannalta voittoja arvokkaammaksi, sillä kärsimykset langettavat kansan jäsenille velvollisuuksia ja edellyttävät yhteisiä ponnistuksia. Siten kansa määrittyy viime kädessä velvollisuuksien yhteisöksi (Miller 1995: 24). Toisaalta renanilainen kansa rakentuu menneisyyden lisäksi yhteiselle tulevaisuudelle. Kuten todettu, Renanin näkemyksessä kansa määrittyy ”päivittäiseksi kansanäänestykseksi”. Siten kansan jäsenyyttä määrittää yhteisen historian lisäksi nykyhetkessä ilmenevä jaettu tahto kansalliseen yhteisöön – halu jatkaa jaettua menneisyyttä rakentaen kansalle yhteistä tulevaisuutta (Renan 1996 [1882]: 52–53). Tulevaisuuden osalta kansan jäsenyyden voidaan siten tulkita Renanin ajattelussa palautuvan yksilöiden jakamaan tahtoon kontribuoida kansan tulevaisuuteen, minkä EU on nostanut kotoutumisen käsitteensä keskeiseksi elementiksi.

Osaltaan Renanin ajatuksiin nojautuen Miller (1995: 11, 24–25, 49) määrittelee kansan ”eettiseksi yhteisöksi” (*ethical community*). Ajatus kansasta yhtäältä menneisyyden ja tulevaisuuden yhteisönä ja toisaalta esi-isien kokemat kärsimykset tuottavat yhteisön nykyjäsenille velvollisuuksia sekä aikalaisiaan että tulevia polvia kohtaan jatkaa edeltäjiensä työtä kansan ra-

kentajina ja ylläpitäjinä. Vaikka yksilöillä onkin moraalisia velvollisuuksia kanssaihmissiään kohtaan kansojen rajoista riippumatta, milleriläisen eettisen yhteisön jäsenten velvollisuudet toisiaan kohtaan samaan kansaan kuuluvina ylittävät yksilöiden keskinäiset velvoitteet ihmiskunnan jäseninä. Tämänkaltaisen, eettisen partikularismin määrittämä näkemys nojaa ajatukseen sosiaalisten kytkösten moraaliseen merkityksestä. Tätä kautta kyse on jäsenten keskinäisestä, vastavuoroisesta lojaalisuudesta ja sen mukanaan tuomista velvoitteista edistää samaan kansaan kuuluvien etuja. Jäsenten keskinäiset velvollisuudet ja sitä kautta edut, joiden toteutumista jäsenten voidaan perustellusti edellyttää edistävän, puolestaan määräytyvät ja tulevat tulkituiksi yhteisön julkisen kulttuurin ja siihen sisältyvien arvojen kautta. (Miller 1995: 11, 24–25, 49, 65–66, 68–69.)

Tiivistäen milleriläinen kansa määrittyy siten eräänlaiseksi jäsentensä vastavuoroisten kontribuutioiden yhteisöksi, jossa yksilöiden velvollisuutena on edistää toistensa jaettujen arvojen kautta määrittyvien etujen toteutumista. Tämän myötä eettiset yhteisöt muodostavat perustan, jolle on mahdollista rakentaa formaalimpia ja yhteisön jäsenten välisiä siteitä edelleen vahvistavia vastavuoroisuuden järjestelmiä (Miller 1995: 67–68). Keskeiseksi, jäsenten välisiä sidoksia vahvistavaksi ja jopa institutionalisoivaksi järjestelmäksi voidaan mieltää hyvinvointivaltio verotukseen perustuvine, resursseja uudelleen joko varojen tai palveluiden muodossa jakavine järjestelmineen. Kuten yllä on esitetty, EU on painottanut maahanmuuttajien taloudellisen kontribuution merkitystä eurooppalaisille hyvinvointivaltioille. Hyvinvointivaltion perustan muodostavat periaatteet voitaneen perustellusti mieltää keskeisiksi eurooppalaisten kansojen vaalimiksi arvoiksi ja sitä kautta osaksi Euroopan kansojen julkisia kulttuureja. Näin ollen myös keskinäiset edut, joita kansan jäsenten voidaan edellyttää edistävän, määrittyvät pitkälti hyvinvointivaltion edellyttämien arvojen kautta.

Miller (2006: 328, 334) tulkitsee hyvinvointivaltion ylläpitämisen vaativan jäsenten välistä solidaarisuutta keskinäisten kontribuutioiden mahdollistamiseksi ja yksilöiden halun panostaa yhteiseen pottiin edellyttävän, että yksilöt hahmottavat toisensa kaltaisikseen ja luottavat kontribuutioidensa vastavuoroisuuteen. Millerin näkemyksessä jaettu kansallinen identiteetti palvelee kumpaakin tarkoitusta. Yhteinen identiteetti mahdollistaa toisilleen tuntemattomien yksilöiden samaistumisen toisiinsa ja sitä kautta keskinäisen solidaarisuuden syntymisen. Tämän myötä se myös tuottaa yhteisön jäsenten välille luottamuksen kontribuutioiden vastavuoroisuudesta. (Miller 2006: 328; 1995: 91–92.) Siten jaetun identiteetin voidaan katsoa

edistävän yksilöiden ymmärrystä itsestään ja kanssakansalaisistaan moraalisen yhteisön jäseninä ja sitä kautta sitoutumista vastavuoroisuuden normiin (Johnston et al. 2010: 352).

Edellä esitetyn perusteella unionin ei voidakaan tulkita rakentavan kansojaan ja tulevaisuuden eurooppalaista kansaa puhtaasti taloudellisina yhteisöinä. Sen sijaan kyse on samalla pyrkimyksestä kansan konstruoimiseen solidaarisuuteen perustuvana yhteisönä, jonka uusien jäsenten edellytetään turvaavan hyvinvointivaltion tulevaisuuden taloudellisen osallistumisen kautta. Toisaalta, kuten sivulla 42 esitetystä Euroopan unionin neuvoston sitaatista on luettavissa, EU on jakanut vastuuta myös vastaanottajille korostamalla osaamisen tunnistamisen, mahdollisuuksien luomisen ja kannustinten kaltaisten tekijöiden roolia. Siten Millerin korostama vastavuoroinen kontribuutio toteutuu yhtäältä maahanmuuttajien taloudellisen osallistumisen ja toisaalta vastaanottajien toteuttamien, mahdollistavien toimien kautta. Tämän myötä vastuu kanssakansalaisten hyvinvointivaltion arvopohjan sanelemien etujen edistämisestä määrittyy kaksisuuntaiseksi. Kuten todettu, tämänkaltainen kontribuutio mahdollistuu kuitenkin nimenomaisesti yhteisen kielen kautta, mikä perustelee maahanmuuttajille asetettavaa vaatimusta vastaanottajan virallisen kielen oppimisesta.

Siinä missä Viron on luvussa 2.2 esitetty asettaneen yhteiskunnan koheesion kotoutumisen päämääräksi, Itävalta on nostanut taloudellisen osallistumisen eksplisiittisesti kotoutumisen keskeisimmäksi tavoitteeksi. Samalla se on EU:n tavoin painottanut työnjakoa maahanmuuttajan ja vastaanottajan välillä.

The objective of integration of persons entitled to asylum or subsidiary protection is that these individuals shall quickly be able to support themselves. It is about the refugees' willingness to actively seek to progress and advance and contribute to society. Making a living without relying on state support as well as active participation in society at large must be the overriding goal of those entitled to asylum or subsidiary protection and the receiving society. (Federal Ministry 2015: 5.)

Economic self-sufficiency is a sine qua non in a society based on solidarity. Swift labour market integration – as employee or as self-employed – of persons entitled to asylum and/or subsidiary protection is thus of pivotal importance to maintaining the Austrian social system. Here too, the focus is again placed on support and obligations: Austria provides support in completing compulsory education at a later date, obtaining further skills and qualifications as required and also with respect to the recognition of professional qualifications so that recognised refugees can use their acquired skills and qualifications in the labour market and are able to make a living as soon as possible. (Federal Ministry 2015: 12.)

Siinä missä Viro määrittelee kotoutumisen ensisijaisesti koheesion kautta, Itävalta asettuu koheesion ensisijaisuuden ajatusta vastaan ja korvaa sen taloudellisella painotuksella. Kummankaan jäsenmaista ei voida kuitenkaan tulkita poikkeavan EU:n asettamista konventioista, sillä painotuseroistaan huolimatta sekä Viro¹⁸ että Itävalta nostavat maahanmuuttajien taloudellisen osallistumisen kotoutumisen käsitteidensä keskiöön. Tämän myötä molemmat rakentavat unionin esimerkkiä seuraten kansojaan taloudellisina yhteisöinä jaettujen taloudellisten intressien perustalle. Sama näkemys taloudellisen kontribuution keskeisyydestä ja vastuunjaosta maahanmuuttajan ja vastaanottajan välillä sisältyy myös muihin tutkimuksessa tarkastelluista kansallisen tason ohjelmista¹⁹. Vaikka osa jäsenmaista velvoittaa maahanmuuttajia taloudelliseen osallistumiseen pikemminkin implisiittisesti esittämättä suoraa vaatimusta, ajatus sekä maahanmuuttajan että vastaanottajan vastuusta on löydettävissä kustakin ohjelmasta. Siten jäsenmaiden intentioksi voidaan myös näiltä osin tulkita unionin asettaman kotoutumisen määritelmän ja vastuunjaon hyväksyminen ja siten kansojen rakentaminen taloudellisina yhteisöinä kotoutujan ja vastaanottajan yhteistyönä.

Kuten edellä on kuitenkin Euroopan unionin kotouttamispoliittisten ohjelmien pohjalta esitetty, unionin pyrkimyksenä ei ole ollut ainoastaan taloudellisten yhteisöjen rakentaminen vaan myös kunkin jäsenmaan hyvinvointivaltioinstituution ylläpitäminen. Itävalta vaikuttaa viittaavan taloudelliseen kontribuutioon välineenä hyvinvointivaltion ylläpitämisessä painottaessaan sivulla 45 esitetyssä lainauksessa yksilöiden ”taloudellista omavaraisuutta solidaarisuuteen perustuvan yhteiskunnan välttämättömänä edellytyksenä”. Siten Itävallan voidaan tulkita myös näiltä osin myötäilevän unionin asettamia konventioita. Ehkä jokseenkin yllättäen ajatus hyvinvointivaltiosta ja sen ylläpitämisen tärkeydestä korostuu kuitenkin selkeimmin nimenomaan Euroopan unionin asiakirjoissa, kun taas kansallisista ohjelmista eksplisiittiset maininnat hyvinvointivaltiosta vaikuttavat puuttuvan lähestulkoon kokonaan.

Tästä huolimatta jäsenmaat ovat nostaneet kotouttamispoliittisissa ohjelmissaan esiin muun muassa luvun johdannossa mainittuihin haasteisiin, sosiaalietuuksiin ja hyvinvointivaltion tarjoamiin palveluihin liittyviä seikkoja²⁰. Näiden tekijöiden perusteella koko kotouttamispolitiikan voitaneen tulkita nojaavan nimenomaisesti kansallisiin hyvinvointivaltioinstituutioihin,

¹⁸ Viro (Ministry of Culture 2014: 11–12, 18, 24–26).

¹⁹ Englanti (HM Government 2018: 15, 22, 50), Irlanti (Department of Justice and Equality n.d.: 10–11, 22, 27–29), Italia (Ministry of the Interior 2017: 5, 8–9, 12, 24–26), Portugali (ACM 2015: 16, 23, 30–32, 42), Suomi (TEM 2016: 3–4, 13–27), Viro (Ministry of Culture 2014: 11–12, 18, 24–26).

²⁰ Esim. Englanti (HM Government 2018: 23, 38), Italia (Ministry of the Interior 2017: 21, 28), Portugali (ACM 2015: 14–15), Suomi (TEM 2016: 4, 8, 21, 33).

vaikkakin hyvinvointivaltion tyyppin ja sitä kautta julkisen sektorin vastuun voidaan katsoa vaihtelevan jäsenmaiden välillä. Tämän myötä eksplisiittisten hyvinvointivaltioviittausten puutteen ei ehkä voida ajatella viestivän jäsenmaiden pyrkimyksestä haastaa unionin asettamat konventiot. Sen sijaan Itävallan lisäksi tutkimuksessa tarkasteltujen jäsenmaiden on ymmärrettävä hyväksyvän – vaikkakin rivien väleissä – ajatuksen kansojensa rakentamisesta jäsenten keskinäisen solidaarisuuden ja vastavuoroisten kontribuutioiden perustalle.

EU:n ja jäsenmaista etenkin Itävallan näkemyksissä maahanmuuttajien taloudellinen osallistuminen määrittyy jokseenkin vaihtoehdottomaksi tavoitteeksi ja siten kotoutumisen käsitettä kiistatta määrittäväksi elementiksi. Irlannin tulkinta taloudellisen kontribuution välttämättömyydestä hahmottuu kuitenkin ristiriitaiseksi. Yhtäältä se allekirjoittaa ajatuksen taloudellisen kontribuution merkityksestä edellyttäen maahanmuuttajilta vastaanottajavaltion taloudelliseen elämään osallistumista työllistymisen tai yrittäjyyden kautta (Department of Justice and Equality n.d.: 10). Samalla se jakaa EU:n ja muiden jäsenmaiden tavoin vastuuta kotoutujan ja vastaanottajan välillä korostamalla maahanmuuttajille asetettavan velvoitteen lisäksi vastaanottajan velvollisuutta mahdollistaa kansan uusien jäsenten taloudellinen osallistuminen (Department of Justice and Equality n.d.: 10). Vaikka hyvinvointivaltionäkökulmaa ei nostetaakaan esiin eksplisiittisesti, myös Irlannin voidaan edellä esitetyn perusteella tulkita pyrkivän hyvinvointivaltion ylläpitämiseen maahanmuuttajien taloudellisen kontribuution kautta.

Huolimatta yhteneväisyyksistä suhteessa unionin ja muiden jäsenmaiden linjaan Irlanti ei toisaalta vaikuta asettavan maahanmuuttajien taloudellista osallistumista kotoutumisen välttämättömäksi kriteeriksi:

Integration is defined in current Irish policy as the ‘ability to participate to the extent that a person needs and wishes in all of the major components of society without having to relinquish his or her own cultural identity’ (Department of Justice and Equality n.d.: 11).

Työmarkkinat voitaneen perustellusti olettaa yhdeksi Irlannin ohjelman tarkoittamista yhteiskunnan keskeisistä komponenteista ja siten Irlannin asettama kotoutumisen määritelmä pitää sisällään ajatuksen taloudellisesta osallistumisesta kotoutujan omien halujen ja tarpeiden mukaisesti. Tämän myötä maahanmuuttajien vastaanottajakansan tulevaisuuteen tekemä kontribuutio määrittyy EU:n asettamista konventioista poiketen vapaaehtoiseksi. Vaikka Irlannin voidaankin ajatella pyrkivän kansansa uudelleen rakentamiseen, se konstruoi kansaansa osaltaan EU:n määrittelemistä elementeistä poikkeavin komponentein. Siten Irlannin illo-

kutionaariseksi intentioksi voidaan tulkita vallalla olevia konventioita vastaan asettuminen, sillä Irlanti vaikuttaa määritelmänsä kautta kiistävän ajatuksen taloudellisesta osallistumisesta kotoutumisen käsitteen ja sitä kautta kansan rakentamisen välttämättömänä elementtinä.

Skinnerin ajattelussa konteksti ja siellä vallitsevat konventiot eivät yksiselitteisesti määritäkään sitä, millaisia merkityksiä käsitteille voidaan antaa tai mitä niitä käyttämällä voidaan pyrkiä tekemään. Sen sijaan konventioiden ymmärtämisen keskeisyys perustuu poikkeamien tunnistamisen mahdollistumiseen. Skinner on asettunut kannattamaan Åsardin ”kontekstualismin heikommaksi muodoksi” kutsumaa näkemystä, jossa kontekstin tulkitaan voivan auttaa merkitysten ymmärtämisessä, mutta vastustanut kontekstualismin vahvempaa muotoa – ajatusta siitä, että tulkittava teksti olisi ymmärrettävissä kontekstin ja siellä vallitsevien konventioiden määrittämäksi (Åsard 1987: 108; Skinner 2002: 101). Siten vallalla olevat konventiot eivät sinänsä estä aiemmasta poikkeavien merkitysten esiin nostamista, mutta, kuten Sami Syrjämäki (2011: 65, 78) Skinneriä tulkiten esittää, käsitteiden innovatiiviset, konventioista poikkeavat käyttötavat ovat havaittavissa ainoastaan suhteessa konventioihin.

Skinnerin (2002: 161–162) mukaan käsitteitä koskevia kiistoja voi esiintyä kolmella tasolla. Erimielisyydet käsitteen merkityksestä viittaavat kiistoihin koskien merkitystä sen ensimmäisessä merkityksessä (ks. Luku 1.3.1). Tällöin kiistat koskevat kriteerejä, jotka erottavat tietyn käsitteen samankaltaisista käsitteistä. (Skinner 2002: 161; Syrjämäki 2011: 70.) Kotoutumisen käsitteen tapauksessa ensimmäisen tason erimielisyydet koskevat siten sitä, minkä ehtojen on täytyttävä, jotta vastavuoroista sopeutumisprosessia voidaan nimittää kotoutumiseksi. Toisen tason erimielisyyksissä puolestaan on kyse käsitteen suhteesta ympäröivään maailmaan – siitä, minkälaisiin tapauksiin käsitteellä voidaan viitata tai toisin sanoen sen viittausalasta. Kolmannella tasolla esiintyvät kiistat taas kytkeytyvät merkityksen käsitteen kolmannen merkitykseen ja viittaavat siten erimielisyyksiin siitä, mitä puhetekoja tiettyä käsitettä käyttämällä voidaan tehdä. (Skinner 2002: 161–162; Syrjämäki 2011: 70–72.)

Irlannin asettumisessa EU:n näkemystä vastaan on kyse ensimmäisen tason kiistasta. Siinä missä EU sisällyttää yksiselitteisesti taloudellisen kontribuution kotoutumisen käsitteeseensä, Irlanti asettuu vastustamaan taloudellista osallistumista kotoutumisen käsitteen välttämättömänä komponenttina. On kuitenkin huomattava, ettei taloudellisen kontribuution välttämättömyyden kiistäminen sinänsä viittaa käsitteen koko merkityksen haastamiseen, sillä Irlanti on hyväksynyt tutkimuksessa aiemmin käsitellyt elementit osaksi kotoutumisen käsitettään ja sitä kautta uudelleen konstruoitavan kansansa perustaa. Irlanti on kuitenkin päätenyt

haastamaan ajatuksen sekä EU:n että muiden tutkimuksessa käsiteltyjen jäsenmaiden kotoutumisen käsitettä keskeisesti määrittävän elementin välttämättömyydestä ja tullut siten eittämättä ohjanneeksi käsitettä konventioista poikkeavaan suuntaan.

Irlannin ambivalenssin voidaan kuitenkin katsoa mahdollistavan myös vaihtoehtoisen tulkinnan. Kuten sivulla 47 esitetystä sitaatista käy ilmi, osallistumisen vapaaehtoisuuden ajatus on määrittänyt Irlannin kotoutumisen käsitettä nimenomaan kotouttamisohjelman laatimishetkellä. Kuten edellä kuitenkin on myös todettu, ohjelmassaan Irlanti on päätenyt edellyttämään maahanmuuttajilta vastaanottajakansan taloudelliseen elämään osallistumista. Näin ollen Irlannin voidaan tulkita pyrkivän ohjaamaan omaa käsitettään aiemmasta poikkeavaan suuntaan ja siten muovaamaan kotouttamispolitiikkaansa ohjelman laatimishetkellä määrittänyttä käsitettä vahvemmin EU:n asettamien konventioiden mukaiseksi. Tämän myötä ristiriitaa ei ehkä voidakaan mieltää EU:n ja Irlannin kotoutumisen käsitteilleen asettamien määritelmien vaan pikemminkin Irlannin vanhan ja uuden kotoutumisen käsitteen väliseksi. Siten Irlannin intentioksi ei ehkä määriyäkään konventioita vastaan asettuminen vaan nimenomaan niiden hyväksyminen oman käsitteensä sisältöä muuttamalla.

Mikäli edellä esitetyistä tulkinnoista jälkimmäinen hyväksytään johtopäätösten perustaksi, kunkin jäsenmaan voidaan ajatella rakentavan kansojaan taloudellisten intressien perustalle, mutta konstruoivan samalla kansojaan myös vastavuoroisen solidaarisuuden yhteisöiksi. Näin ollen eurooppalaista kotoutumisen käsitettä määrittääkin kaksisuuntaisuuden, maahanmuuttajille taattujen oikeuksien ja jaetun kielen lisäksi kotoutujille asetettava velvoite kontribuoida vastaanottajakansan tulevaisuuteen hyvinvointivaltion ylläpitämisen kautta. Siten kotoutumisen käsitteessä voidaankin nähdä korostuvan erilaisuuden ja samanlaisuuden välisen köydenvedon lisäksi ajatus oikeuksien ja velvollisuuksien välisestä kädenväännöstä, jossa oikeuksien vastapariksi asetetaan velvollisuus virallisen kielen omaksumiseen ja vastaanottajakansan taloudelliseen elämään osallistumiseen.

2.2.1.2 Poliittinen osallistuminen ja neuvottelu kansallisesta identiteetistä

Lokakuussa 1999 Tampereella kokoontunut Eurooppa-neuvosto esitti päätelmissään, että unionin alueella laillisesti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille tulisi tehokkaamman kotouttamispolitiikan kautta taata "EU:n kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin verrattavissa olevat oikeudet ja velvollisuudet" (Eurooppa-neuvosto 1999). Seuraavana vuonna ko-

missio otti käyttöön ”yhteiskunnan kansalaisuuden” käsitteen viitaten sillä kolmansien maiden kansalaisten oleskelun pituudesta riippuvaan, tietyt oikeudet ja velvollisuudet sisällään pitävään ja maahanmuuttajat unionin kansalaisten kanssa samalle viivalle nostavaan oikeusasemaan (Euroopan yhteisöjen komissio 2000: 20). Vuonna 2003 komissio tulkitsi maahanmuuttajien työmarkkinoille integroitumisen edellyttävän tuekseen integraatiota myös muun muassa vastaanottajavaltion poliittiseen elämään ja sisällytti siten yhteiskunnan kansalaisuuden käsitteeseen ajatuksen poliittisen osallistumisen mahdollistamisesta (Euroopan yhteisöjen komissio 2003: 19–20, 22–23). Sama yhteiskunnan kansalaisuuden käsite esiintyi myös komission vuoden 2005 kotouttamispoliittisessa ohjelmassa (Commission of the European Communities 2005: 10, 20).

Edellä todetusta huolimatta poliittiseen osallistumiseen liittyvät oikeudet ovat unionin jäsenmaissa edelleen merkittäviltä osin kytköksissä juridiseen kansalaisasemaan. Samalla maahanmuuttajien poliittinen integraatio on kuitenkin noussut huolenaiheeksi monissa Euroopan maissa, joissa se on kytketty muun muassa ajatuksiin uusien tulokkaiden identifioitumisen vahvistamisesta sekä demokraattisten arvojen ja normien hyväksymisestä. (Bauböck et al. 2006: 87–88, 92.) Huolta poliittisen integraation vaillinaisuudesta ei voidakaan mieltää täysin perusteettomaksi, sillä äänestysaktiivisuudessa mitattuna kolmansien maiden kansalaisten demokraattisen osallistumisen taso on jäänyt useissa unionin jäsenmaissa kantaväestöä heikommaksi (esim. Migration Policy Group 2013: 13–14). Maahanmuuttajien poliittista epäaktiivisuutta on perinteisesti selitetty muuttajaryhmien ominaisuuksilla, kuten lyhyen aikavälin taloudellisten tavoitteiden priorisoimisella pitkän aikavälin tavoitteiden edelle sekä lähtömaiden epädemokraattisista arvoista johtuvalla kokemuksen ja kiinnostuksen puutteella (Bauböck et al. 2006: 88). Esimerkiksi Rainer Bauböck kirjoittajakollegoineen (2006: 89) kuitenkin tulkitsee selittäviksi tekijöiksi pikemminkin maahanmuuttajien aseman sekä yleiset poliittiseen aktiivisuuteen vaikuttavat seikat, kuten arvot, kuuluvuuden tunteen, iän, koulutustason, kielitaidon ja poliittisen järjestelmän tuntemuksen.

Poliittisten oikeuksien myöntämisen ja sitä kautta maahanmuuttajien osallistamisen kotouttamispolitiikan muotoiluun ja yleisemmällä tasolla demokraattisiin prosesseihin on unionissa tulkittu edistävän maahanmuuttajien kotoutumista (Euroopan yhteisöjen komissio 2003: 23; Council of the European Union 2004: 18). Unionin kotoutumisen käsitettä onkin määrittänyt ajatus osallistumisesta, jonka keskeisenä muotona on taloudellisen osallistumisen lisäksi korostunut maahanmuuttajien roolia yhteiskunnan jäsenenä vahvistavaksi tulkittu demokraatti-

nen osallistuminen (Commission of the European Communities 2005: 20). Poliittisen osallistumisen komponentti osana kotoutumisen käsitettä ei kuitenkaan viittaa ainoastaan vastaanottajien maahanmuuttajille suomaan oikeuteen vaan samalla vastaanottajaan kohdistettavaan veloitteeseen:

Wherever possible, immigrants should become involved in all facets of the democratic process. Ways of stimulating this participation and generating mutual understanding could be reached by structured dialogue between immigrant groups and governments. Wherever possible, immigrants could even be involved in elections, the right to vote and joining political parties. (Council of the European Union 2004: 23.)

Obstacles to migrants' political participation in terms of legislative and structural barriers must be overcome to the greatest extent possible [...] Measures to enhance democratic participation could include training and mentors, granting migrants access to voting rights in local elections, creating local, regional and national consultative bodies [...] (European Commission 2011: 7–8.)

Kansallisen identiteetin rakentaminen voidaan mieltää poliittisia päämääriä palvelevaksi poliittiseksi prosessiksi (Henderson & McEwen 2005: 173, 176). Tämän myötä kansaa myös rakennetaan poliittisen toiminnan kautta. Millerin (1995: 24) määritelmässä kansa määrittyykin aktiivisesti yhdessä toimivaksi ja päätöksiä tekeväksi yhteisöksi, joka saa muotonsa nimenomaan tekemiensä päätösten kautta. Siten myös kansan julkinen kulttuuri hahmottuu osaltaan jäsenyyden merkitystä koskevan poliittisen debatin tulokseksi. Vaikka julkinen kulttuuri sinänsä määrittyykin verraten sitkeäksi ja siten lyhyellä aikavälillä hankalaksi muuttaa, sitä on ajan mittaan mahdollista uudelleen muotoilla ”rationaalisen reflektion prosessien” kautta, mihin kansan jäsenet osallistuvat keskenään yhdenvertaisina. Tämän myötä julkinen kulttuuri ja kansallinen identiteetti määrittävät ilmiöiksi, joiden muovaamiseen ja uudelleen konstruointiin myös kansan vähemmistöjäsenet voivat osallistua tuoden niihin omia aineksiaan. (Miller 1995: 26, 68–70, 150.)

Tätä kautta tulkittuna Euroopan unionin voidaan katsoa pyrkivän rakentamaan kansoja, joiden jäsenet voivat taustoistaan riippumatta osallistua julkisen kulttuurin ja sitä kautta kansallisen identiteetin muovaamiseen. Maahanmuuttajastatuksesta johtuvan osallistumisoikeuksien rajallisuuden vuoksi kansan uudet jäsenet eivät kuitenkaan tosiasiallisesti osallistu ”rationaalisen reflektion prosesseihin” tasa-arvoisesti juridisen kansalaisuuden eduista nauttivien jäsenten kanssa. Tällöin eurooppalaisia kansoja ja tulevaisuuden eurooppalaista kansaa rakennetaan osallistamalla maahanmuuttajajäsenet puutteellisesti kansallisesta identiteetistä ja

kansaan kuulumisen merkityksestä käytävään keskusteluun. On kuitenkin huomattava, ettei maahanmuuttajien vaillinaisten oikeuksien määrittämää statusta ole unionissa tarkoitettu pysyväksi, mikä on luettavissa yhteiskunnan kansalaisuutta käsittelevistä unionin asiakirjoista.

Eurooppa-neuvosto nimesi jo vuonna 1999 tavoitteekseen pitkään jäsenvaltiossa laillisesti oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille suotavan mahdollisuuden kansalaisuuden saamiseen (Eurooppa-neuvosto 1999). Vuosina 2000 ja 2003 komissio painottikin yhteiskunnan kansalaisuutta nimenomaan mahdollisena ensimmäisenä askeleena kohti valtion kansalaisuutta (Euroopan yhteisöjen komissio 2000: 18; 2003: 22) ja siten tilapäisenä, täysien oikeuksien toteutumista edeltävänä välivaiheena. Komissio esitti kansalaisuuden saamisen edistävän ”tunnetta kuulumisesta kansalliseen elämään”, mutta samalla myös antavan ”kantajalleen täydet kansalaisoikeudet” ja siten takaavan ”de jure osallistumisen jäsenvaltion poliittiseen, yhteiskunnalliseen, sosiaaliseen, taloudelliseen ja kulttuurielämään” (Euroopan yhteisöjen komissio 2003: 22). Tätä kautta kansalaisuus tuli kytketyksi ajatukseen maahanmuuttajien kotoutumisesta. Vaikka vastaanottajavaltion kansalaisuuden saamista ei asetettukaan kotoutumisen lopulliseksi päämääräksi, mahdollisuuden saavuttaa kansalaisstatus tulkittiin helpotavan maahanmuuttajien kotoutumista (Euroopan yhteisöjen komissio 2003: 22).

Unionin näkemyksessä kotoutumisessa ei voidakaan poliittisen osallistumisen osalta katsoa olevan kyse ainoastaan tietyistä, maahanmuuttajastatuksen rajoittamista oikeuksista, sillä kotoutumisen käsitteeseen on sisältynyt myös ajatus täysien poliittisten oikeuksien toteutumisesta. Vuonna 2004 muotoiltuihin kotouttamisen yhteisiin peruseriaatteisiin onkin sisältynyt ajatus kansalaisuuden saamisen mahdollisuudesta kotoutumiseen kannustavana tekijänä:

[...] the prospect of acquiring Member State citizenship can be an important incentive for integration (Council of the European Union 2004: 22).

Vielä vuoden 2005 ohjelmassaan komissio totesi tarpeen ”kehittää kansallisia kansalaisuusohjelmia” (Commission of the European Communities 2005: 10), mutta vuosien 2011 ja 2016 ohjelmista kansalaistamisen ajatus vaikuttaa puuttuvan kokonaan. Kuten edellä kuitenkin on todettu, täydet oikeudet poliittiseen osallistumiseen ovat tavanneet kytkeytyä juridiseen kansalaisasemaan, minkä myötä kansalaisuusstatuksen ulkopuolelle jääneiden oikeudet ovat väistämättä jääneet vajaiksi suhteessa kansalaisten osallistumisoikeuksiin. Näin ollen katson perustelluksi sisällyttää kansalaisuuden ulottuvuuden poliittisen osallistumisen tarkasteluun siltäkin huolimatta, ettei kansalaisuutta ole enää unionin uudemmissa kotouttamispoliittisissa ohjelmissa eksplisiittisesti nostettu osaksi kotoutumisen käsitettä. Vaikka lainsäädännölliset

tekijät jäsenmaissa jättävätkin maahanmuuttajat osin kansallisesta identiteetistä neuvottelun ulkopuolelle, EU pyrkii tekemään ulossulkemisesta tilapäistä. Kun tarkastelussa huomioidaan unionin vanhemmissa asiakirjoissaan esille nostama ajatus kansalaisuuden saamisesta, EU:n voidaan tulkita nimenomaisesti pyrkivän nostamaan kansan uudet jäsenet pidemmällä aikavälillä täysivaltaisesti osaksi kansan konstruoimisen ja identiteeteistä neuvottelun prosesseja.

Siitä huolimatta, että poliittisen osallistumisen komponenttiin vaikuttaa sisältyvän ajatus oikeuksien laajentumisesta pitkällä aikavälillä, EU:n suosima käsitys poliittisen aktiivisuuden sisällöstä jää huomattavan rajalliseksi. Sivulla 51 esitetyissä, poliittista osallistumista koskevissa katkelmissa maahanmuuttajien toivotaan muun muassa voivan äänestää ja liittyä poliittisiin puolueisiin, mutta ulkoparlamentaariset vaikuttamisen keinot, kuten mielenosoituksiin tai työtaistelutoimiin osallistuminen, eivät vaikuta mahtuvan unionin käsitykseen suotavasta poliittisesta osallistumisesta. Vaikka maahanmuuttajat halutaankin osallistaa kansallisesta identiteetistä käytävään keskusteluun ja sen kautta kansan konstruoimiseen, identiteetistä neuvottelun ja kansan rakentamisen prosessien tulee tapahtua parlamentaarisilla areenoilla parlamentaarisin keinoin. Siten unionin kotoutumisen käsitteeseen ei sisällykään ainoastaan ajatus poliittisesti aktiivisesta kansalaisuudesta vaan myös näkemys maahanmuuttajista politiikkaan ylhäältä sanelluin reunaehdoin osallistuvina, kuuliaisina kansalaisina.

Siinä missä esimerkiksi kielen oppimisen osalta EU on eksplisiittisesti jakanut kaksisuuntaisuuden periaatteen mukaisesti vastuuta kansan rakentamisesta maahanmuuttajan ja vastaanottajan välillä, poliittisen osallistumisen elementti kohdistaa suorat vaatimukset yksinomaan vastaanottajaan. Jäsenmaiden tulee kannustaa ja edistää kansojensa uusien jäsenten poliittista osallistumista sekä pyrkiä aktiivisesti purkamaan osallistumisen esteitä, mutta maahanmuuttajia itseään ei yksiselitteisesti veloiteta poliittiseen aktiivisuuteen. Saman voidaan katsoa pätevän kansalaisuuden osalta: jäsenmaita veloitetaan implisiittisesti mahdollistamaan kansalaisuuden saaminen, mutta maahanmuuttajille ei aseta veloitetta tavoitella kansalaisstatusta. Tästä huolimatta poliittisen osallistumisen komponentin sisällyttäminen osaksi kotoutumisen käsitettä voidaan tulkita pyrkimykseksi rakentaa kansaa, jonka jäsenet ottavat aktiivisesti osaa oman kansansa määrittelyyn. Näin ollen poliittisen osallistumisen elementtiä ei ehkä voidakaan tulkita yksinomaan vastaanottajan vastuualueeksi.

Vaikka EU demokraattista osallistumista kuvaavissa lainauksissa korostaakin jäsenmaiden vastuuta lainsäädännöllisten ja rakenteellisten esteiden purkamisesta, se ei eksplikoi, millaisista esteistä tarkalleen ottaen on kyse. Yhdeksi osallistumista rajoittavista lainsäädännöllisistä te-

kijöistä voidaan tulkita kansalaisuusstatuksen puute, jota EU on kuitenkin pyrkinyt purkamaan nostamalla kansalaisuuden saamisen osaksi kotoutumisen käsitettä. Kuten edellä kuitenkin on esitetty, Bauböck kirjoittajakollegoineen (2006: 89) on tulkinnut yhdeksi keskeisistä poliittiseen osallistumiseen vaikuttavista tekijöistä kielitaidon, jonka Barry (2001: 106–107, 228) on mieltänyt demokraattisen osallistumisen ja sitä kautta mahdollisuuksien tasa-arvon toteutumisen edellytykseksi. Barryn (2001: 227–228) ajattelussa politiikka hahmottuu kielelliseksi toiminnaksi ja poliittiset yhteisöt sitä kautta kielellisiksi yhteisöiksi, minkä vuoksi demokratian toimivuus kyetään takaamaan ainoastaan samaa kieltä puhuvien yhteisössä.

Ajatusta jaetun kielen ja toimivan demokratian välisestä suhteesta ei kuitenkaan voida ymmärtää nykyliberaalien keksinnöksi, sillä näkemys yhteisestä kielestä demokratian perustana on sisältynyt muun muassa John Stuart Millin ajatteluun jo 1800-luvulla. Mill (2009 [1861]: 344–345) katsoo demokraattisten, edustuksellisten instituutioiden muodostuvan lähestulkoon mahdottomuudeksi useammasta kansasta koostuvissa valtioissa, sillä ilman yhteistä kieltä yksilöt eivät kykene muodostamaan edustuksellisen hallinnon toimivuuden edellyttämää kansalaismielipidettä (*public opinion*). Tästä syystä valtioiden rajat on saatava vastamaan kansojen rajoja (Mill 2009 [1861]: 347). Kun Millin ajatuksia tulkitaan luvussa 2.2.1 kuvatus, Kymlickan esittämän ajatuksen yhteiskunnalliseen kulttuuriin integroimisesta kautta, kansojen ja valtioiden rajat voidaan ajatella saatavan kohtaamaan kielellisten vähemmistöjen integraation keinoin. Demokraattisen hallintojärjestelmän vakaus onkin usein tulkittu riippuvaiseksi kielellisestä homogeenisuudesta, minkä myötä kielelliset vähemmistöt on pyritty assimiloimaan yhteisön viralliseen kieleen (Jackson-Preece 2011: 201–21). Kuten mainittu, EU ei kuitenkaan ole edellyttänyt maahanmuuttajilta suoranaista assimilaatiota (käsitteen vanhassa merkityksessä) vaan ainoastaan vastaanottajan virallisen kielen oppimista.

Kuten yllä on todettu, Millin näkemyksessä yhteisen kielen merkitys palautuu ajatukseen kansalaismielipiteen muodostamisesta edustuksellisen hallinnon toimivuuden edellytyksenä. Tällä Millin voitaneen tulkita viittaavan nimenomaisesti valistuneeseen, poliittisen debatin ja harkinnan kautta syntyneeseen käsitykseen yhteisön edusta. Myös Barry (2001: 213, 227) korostaa yhteisön edun tavoittelua ja ajatusta yhtenäisestä kansalaismielipiteestä painottaen kuitenkin, ettei ajatus yhtenäisyydestä viittaa näkemysten homogeenisuuteen vaan siihen, että yksilöt ovat tietoisia toistensa kannoista ja kykeneviä ottamaan ne huomioon. Viime kädessä Barryn perustelut yhteisen kielen merkitykselle demokratian näkökulmasta vaikuttavat kuitenkin asettuvan linjaan Millin esittämän perustelun kanssa: ”We can negotiate across

language barriers but we cannot deliberate together about the way in which our common life is to be conducted unless we share a language” (Barry 2001: 227).

Anna Stilz (2009: 266) esittää Barryn ajatuksia tulkiten deliberatiivisen demokratian teorioiden painottaneen kansalaisten harjoittaman julkisen keskustelun muodostavan legitiimin lainsäädäntötyön perustan. Yhteisen kielen puuttuminen rajaa kuitenkin yhteisön jäsenten mahdollisuuksia hyödyntää kansallista mediaa tietolähteenään ja sitä kautta ymmärtää debatin kohteeksi asetettujen kysymysten luonne ja arvioida rationaalisesti kilpailevia argumentteja (Stilz 2009: 266). Samankaltainen ajatus painottuu Millin (2009 [1861]: 345) näkemyksessä, jonka mukaan useammasta, kielellisesti toisistaan eroavasta kansasta koostuvissa valtioissa ”samat kirjat, sanomalehdet, pamfletit ja puheet” eivät tavoita yhteisön jäseniä kielimuurien yli eivätkä yhteisön alaryhmät siten ole tietoisia toistensa muodostamista kannoista. Näin ollen kielitaidon puutteen voidaan katsoa johtavan vähemmistöjen marginalisaatioon poliittisessa keskustelussa (Barry 2001: 226), jolloin marginalisoitujen näkökulma uhkaa tulla systemaattisesti sivuutetuksi päätöksiä tehtäessä (Stilz 2009: 266–267).

Kuten sivulla 51 esitetystä, poliittista osallistumista käsittelevästä lainauksesta on luettavissa, Euroopan unioni on esittänyt marginalisoitumisen ongelman ratkaisuksi muun muassa koulutusta, jonka kautta Miller (1995: 146) tulkitsee yksilöitä valmistettavan demokraattiseen kansalaisuuteen. Barryn (2001: 212–213, 228) näkemyksessä koulutus palvelee samaa päämäärää tuottamalla valheille ja virhepäätelmille vastustuskykyisiä, politiikkaan aktiivisesti osallistuvia ja reflektiivisiin, yhteisön intressejä yksilön intressien sijaan palveleviin äänestyspäätöksiin kykeneviä kansalaisia. Tämänkaltaisen aktiivisuuden ja osaamisen perustaksi määrittyy kuitenkin kyky ymmärtää kansan virallisella kielellä käytävää poliittista debattia, jonka kautta eurooppalaisia kansoja ja tulevaisuuden eurooppalaista kansaa rakennetaan ja joiden konstruointiin myös maahanmuuttajien halutaan poliittisen aktiivisuuden kautta osallistuvan.

Valtaosan tutkimuksessa tarkastelluista jäsenmaista kannat jäävät poliittisen osallistumisen osalta jokseenkin tulkinnanvaraisiksi. Jäsenmaista Irlannin, Portugalin ja Viron²¹ ohjelmista poliittisen osallistumisen komponentti osana kotoutumisen käsitettä on kuitenkin verraten selkeästi luettavissa. Näistä ensiksi mainitun ohjelmassa Irlannista kaavailaan ”yhteiskuntaa, jossa maahanmuuttajat ja maahanmuuttajataustaiset toimivat aktiivisessa roolissa yhteisöissä, työpaikoilla ja politiikassa” ja osallistuvat politiikan kehittämiseen (Department of Justice

²¹ Irlanti (Department of Justice and Equality n.d.: 8, 10–11, 32, 41), Portugali (ACM 2015: 18, 23, 42), Viro (Ministry of Culture 2014: 9, 16).

and Equality n.d.: 8, 10). Lisäksi poliittisesta osallistumisesta ja vastuunjaosta esitetään Irlannin ohjelmassa seuraavaa:

The Migrant Integration Strategy [...] envisages integration to encompass participation in the economic, social, cultural and political life of the State (Department of Justice and Equality n.d.: 11).

Migrants will be encouraged to participate in local and national politics to the extent that these areas are legally open to them [...] Migrants will be supported and encouraged to register to vote and to exercise their franchise. (Department of Justice and Equality n.d.: 32.)

Siten EU:n tavoin Irlannin ohjelma sisällyttää kotoutumisen käsitteeseen ajatuksen poliittisesta osallistumisesta, jota vastaanottajan edellytetään tukevan ja johon maahanmuuttajia edellytetään kannustettavan. Viron ja Portugalin muotoilut määrittävät pitkälti samankaltaisiksi, vaikkakin Portugalilla poliittisen osallistumisen komponentti vaikuttaa koskevan ensisijaisesti kansalaisuuden saaneita maahanmuuttajia. Italian ohjelma puolestaan alleviivaa nimenomaisesti maahanmuuttajien sosioekonomista integraatiota ja painottaa siten maahanmuuttajien velvollisuutta osallistua ”yhteiskunnan taloudelliseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen elämään” (Ministry of the Interior 2017: 12). Näiltä osin se vaikuttaa sulkevan poliittisen osallistumisen kotoutumisen käsitteensä ulkopuolelle. Toisaalta se korostaa kuitenkin muun muassa maahanmuuttajien ”kontribuution suosimista” kansallisen turvapaikkapolitiikan määrittelyssä (Ministry of the Interior 2017: 33) nostaa siten kansan uudet jäsenet poliittisiksi toimijoiksi.

Itävalta puolestaan nostaa ohjelmassaan esiin ajatuksen maahanmuuttajilta vaadittavasta yhteiskunnallisesta osallistumisesta (Federal Ministry 2015: 5), joka voi yhtäältä viitata Italian painottamiin taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen osallistumisen muotoihin tai pitää sisällään myös poliittisen osallistumisen. EU:n tarkoittamaa demokraattista osallistumista Itävalta ei kuitenkaan sisällytä eksplisiittisesti kotoutumisen käsitteeseensä. Toisaalta se mainitsee ohjelmassaan mahdollisuudesta tutustuttaa maahanmuuttajat kansalliseen parlamenttiin ja sen rooliin (Federal Ministry 2015: 20), minkä voitaneen tulkita implikoivan ajatusta maahanmuuttajista vähintäänkin tulevina toimijoina kansallisessa demokratiassa. Myöskään Englanti ei ohjelmassaan nosta suorasanaisesti esiin ajatusta poliittisesta osallistumisesta osana kotoutumisen käsitettä, mutta korostaa toisaalta muun muassa tahtoaan taata maahanmuuttajanaisten oikeus osallistua päätöksentekoon ja pyrkimystään nostaa näiden demokraattisen osallistumisen tasoa (HM Government 2018: 58, 60). Siten ajatus poliittisesta osallistumisesta kotoutumisen käsitteen komponenttina on luettavissa myös Englannin ohjelmasta.

Myöskään Suomen ohjelma ei suoranaisesti viittaa poliittiseen osallistumiseen vaan painottaa laajemmin osallisuutta. Samalla se kuitenkin määrittelee osallisuuden tunteeksi ”kuulumisesta suurempaan yhteiskunnalliseen kokonaisuuteen” ja haluksi ”osallistua sen toimintaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja/tai poliittisesti” (TEM 2016: 43) painottaen Suomen pyrkimystä lisätä maahanmuuttajien osallisuutta. Lisäksi Suomen ohjelmassa viitataan Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukseen, joka Suomen ohjelman mukaan edellyttää varmistamaan, että ”vähemmistöihin kuuluvia osallistetaan kotouttamisstrategioiden ja -suunnitelmien laadintaan ja täytäntöönpanoon” (TEM 2016: 38). Näillä perustein muiden jäsenmaiden tavoin Suomen ohjelmasta ilmeneväksi intentioksi voidaan tulkita EU:n asettamien konventioiden hyväksyminen – kansan rakentaminen uusien ja vanhojen jäsenten yhteistyönä aktiivisesti kansallisen identiteetin määrittelyyn osallistuvien jäsenten perustalle.

Vaikka jäsenmaat vaikuttavatkin painotuseroistaan huolimatta verraten yksimielisiltä poliittisen osallistumisen suhteen, sama ei päde kansalaisuuden ulottuvuuden osalta. Jäsenmaista Englanti, Irlanti, Italia, Portugali ja Viro ovat sisällyttäneet ohjelmiinsa ajatuksen maahanmuuttajien kansalaistamisesta ja kansalaisuuden saamisen mahdollistamisesta²². Tältäkin osin jäsenmaat poikkeavat toisistaan komponentille annetun roolin ja vastuunjaon näkökulmasta eksplisiittisyytensä osalta, mutta ajatus mahdollisuudesta hakea ja saada vastaanottajavaltion kansalaisuus on joka tapauksessa luettavissa kustakin mainittujen viiden jäsenmaan ohjelmasta. Itävallan osalta kansalaisuuden ulottuvuus jää kuitenkin epäselväksi. Itävalta toteaa ohjelmassaan osan valtion muslimiväestöstä koostuvan Itävallan kansalaisista (Federal Ministry 2015: 19), muttei nosta esiin muslimikansalaisten mahdollista maahanmuuttotaustaa tai esitä minkäänlaisia toimia kansalaisuuden saamisen mahdollistamiseksi. Tällä perustein tulkitsem kansalaisuuden ulottuvuuden puuttuvan Itävallan kotoutumisen käsitteestä.

Samana epä määrällisyyden voidaan katsoa leimaavan Suomen näkemystä. Suomen ohjelmassa asetetussa kotoutumisen määritelmässä prosessin päämääräksi todetaan maahanmuuttajien tunne yhteiskunnan täysivaltaisesta jäsenyydestä (TEM 2016: 42). Määritelmässä täysivaltaisuu-
suuden voidaan yhtäältä ajatella viittaavan kansalaisuuteen, jonka saavuttamisen kautta maahanmuuttajille suodut oikeudet täydentyvät ainoastaan kansalaisille taatuilla oikeuksilla. Toisaalta nimenomaisesti tunteen painottaminen vie kuitenkin pohjan tulkinnalta juridisesta kansalaisasemasta, sillä tunne täysivaltaisuudesta ei vielä sinänsä viittaa tosiasialliseen täysi-

²² Englanti (HM Government 2018: 21–22), Irlanti (Department of Justice and Equality n.d.: 22–23), Italia (Ministry of the Interior 2017: 8), Portugali (ACM 2015: 17, 33, 42), Viro (Ministry of Culture 2014: 11–12, 18).

valtaisuuteen. Näillä perustein tulkitsem kansalaisuuden aspektin puuttuvan Itävallan ohjelman lisäksi Suomen ohjelmasta, minkä myötä Itävallan ja Suomen voidaan katsoa eroavan intensiteetinsä osalta muista jäsenmaista.

Samoin kuin taloudellisen kontribuution tapauksessa, kansalaisuuden kohdalla kotoutumisen käsitettä koskevassa kiistassa on kyse kriteerejä koskevasta erimielisyydestä (ks. luku 2.2.1.1). Siinä missä Euroopan unioni ja valtaosa tutkimuksessa tarkastelluista jäsenmaista ovat sisällyttäneet kotoutumisen käsitteisiinsä kansalaisuuden saamisen elementin, Itävalta ja Suomi ovat asettuneet vastustamaan näkemystä kansalaisaseman saavuttamisesta kotoutumisen käsitteen komponenttina. Tämän myötä ne ovat samalla vastustaneet ajatusta kansojensa rakentamisesta täysistä poliittisista oikeuksista nauttivien yhteisöiksi. Tosin, kuten edellä on todettu, sekä Suomen että Itävallan kanta jää kansalaisuuden osalta jokseenkin epäselväksi. Mikäli Suomen ja Itävallan kuitenkin tulkitaan asettuvan konventioita vastaan, on aiheellista huomata, ettei kansalaisuuden elementin hylkääminen viittaa koko poliittisen osallistumisen elementin hylkäämiseen. Tämän myötä kiista kohdistuu kokonaisen komponentin sijaan poliittisten oikeuksien laajuuteen.

Toisaalta, kuten edellä on todettu, kansalaisuuden ajatus vaikuttaa hävinneen ajan myötä myös unionin ohjelmista ja siten kansalaisuuden komponentin kiistäneiden jäsenmaiden voidaan ehkä ajatella nimenomaisesti myötäilevän unionin asettamaa linjaa. Tällöin käsitteestä käytävässä kiistassa kapinallisiksi määrittyvät Suomen ja Itävallan sijaan muut tutkimuksessa tarkastellut jäsenmaat, jotka ovat unionin linjan muuttumisesta huolimatta nostaneet kansalaisuuden elementin osaksi kotoutumisen käsitteitään. Hyväksytään tulkinnoista kumpi tahansa, kaiken kaikkiaan eurooppalaisessa kotoutumisen käsitteessä korostuu maahanmuuttajille suotavien poliittisten oikeuksien laajuudesta riippumatta ajatus politiikkaan aktiivisesti osallistuvasta ja sitä kautta kansallista identiteettiä ”rationaalisen reflektion prosessien” kautta muovaavasta ja uudelleen määrittelevästä kansasta.

2.2.2 Kotoutujat ja myytti kansallisista arvoista

Euroopassa asenteet ”rodullista”, etnistä ja uskonnollista monimuotoisuutta kohtaan ovat vuosien saatossa muovautuneet suvaitsevaisemmiksi ja siten, kuten edellä on esitetty, maahanmuuttajien on katsottu olevan oikeutettuja säilyttämään tiettyjä omalle ryhmälleen ominaisia kulttuurisia piirteitä. Vaikka maahanmuuttajilta ei pääsääntöisesti edellytetäkään abso-

luuttista sulautumista uuden kotimaansa kulttuuriin, uusien tulokkaiden odotetaan tulevan vastaanottajavaltion ”kuuliaisiksi kansalaisiksi” ja siten noudattavan vastaanottajan asettamia sääntöjä. (Miller 2006: 331–332.) Keskeisinä elementteinä sääntöjen mukaan toimimisessa voidaan edellä esitetyn perusteella pitää vastaanottajavaltion virallisen kielen oppimista ja yhteisön tulevaisuuteen kontribuoimista taloudellisen osallistumisen kautta. Kolmanneksi keskeiseksi veloitteeksi määritetty kunnioitus liberaaleja, demokraattisia arvoja ja kansallisia normeja kohtaan.

Euroopan unioni on alusta lähtien perustunut ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen arvoille, joiden kunnioittamiseen jäsenmaiden on edellytetty sitoutuvan (Eurooppa-neuvosto 1999). EU:n sisäisten sopimusten kautta tulkittuna unionin voidaankin katsoa rakentuvan jaetuille arvoille (esim. Euroopan unionin perusoikeuskirja 2016/C 202/02), joiden kunnioittamisen kansallisten lakien noudattamisen ohella Euroopan unioni on liittänyt kotoutumisen käsitteeseensä. EU on kuitenkin katsonut maahanmuuttajien kulttuurien ja uskontojen harjoittamisen saattavan asettua ristiriitaan keskeisten eurooppalaisten arvojen ja normien kanssa (esim. Commission of the European Communities 2005: 19). Tämän myötä EU:n kotoutumisen käsitteessä maahanmuuttajien oikeus oman kulttuurinsa ja uskontonsa harjoittamiseen on rajautunut eurooppalaisiin arvoihin ja kansallisiin lakeihin. Tältäkään osin kyse ei kuitenkaan ole ainoastaan maahanmuuttajille asetettavasta veloitteesta, sillä unionin asiakirjoissa on päädytty korostamaan myös vastaanottajan vastuuta.

Integration implies respect for the basic values of the European Union. Everybody resident in the EU must adapt and adhere closely to the basic values of the European Union as well as to Member State laws [...] They include respect for the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law [...] Member States are responsible for actively assuring that all residents, including immigrants, understand, respect, benefit from, and are protected on an equal basis by the full scope of values, rights, responsibilities, and privileges established by the EU and Member State laws. (Council of the European Union 2004: 19.)

Integration requires the engagement by the receiving society in accommodating the migrants, respecting their rights and cultures and informing them about their obligations. At the same time, migrants need to show the willingness to integrate and to respect rules and values of the society in which they live. (European Commission 2011: 4.)

Siten unionin voidaan tulkita rakentavan jäsenmaidensa kansoja ja tulevaisuuden eurooppalaista kansaa yhteisten arvojen perustalle. Ajatus jaetuista arvoista osana kansojen perustaa

on esiintynyt tiuhaan kansan käsitteelle annetuissa, monilta osin toisistaan poikkeavissa määritelmässä. Esimerkiksi Smith (2005: 97–98) on korostanut osaltaan jaetuista arvoista koostuvaa julkista kulttuuria yhtenä kansojen perustan muodostavista elementeistä. Kuten luvussa 2.2 on esitetty, sama julkisen kulttuurin ajatus on sisältynyt Millerin (1995: 26) kansakäsitykseen, jossa kansan julkisen kulttuurin sisällään pitämät poliittiset periaatteet voidaan tulkita kansan jäsenten vaalimiksi arvoiksi. Vastaava arvojen painotus on esiintynyt myös yleisemmin sosiaalista yhtenäisyyttä etnisesti monimuotoisissa valtioissa tarkastelleissa teorioissa, joissa yhteiset arvot on hahmotettu koheesion edellytykseksi (Kymlicka 1996: 128–132; 2001: 311). Kymlicka (1996: 128–132) asettuu kuitenkin eksplisiittisesti vastakkaiselle kannalle esittäen arvot joko liian laajalti jaetuiksi yli kansallisten rajojen tai riittämättömän laajalti jaetuiksi kansojen sisällä muodostaakseen sosiaalisen yhtenäisyyden perustan.

Koska Kymlickan näkemyksessä etninen diversiteetti polyetnisyyden muodossa ei mielly uhaksi liberaalien demokratioiden yhtenäisyydelle (ks. luku 2.2), Kymlicka on tarkastellut jaettujen arvojen ja koheesion välistä suhdetta nimenomaan monikansallisuuden näkökulmasta. On kuitenkin huomattava Kymlickan (2001: 155) tulkinneen maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen tähtäävissä politiikoissa olevan perimmiltään kyse pyrkimyksestä kansan rakentamiseen. Vaikka Kymlicka itse onkin tehnyt eron monikansallisuuden ja polyetnisyyden välille ja tulkinnut näistä ainoastaan ensimmäisen uhaksi, kuten luvussa 2.2 on esitetty, valtioissa tulkinta etnisen diversiteetin yhtenäisyydelle aiheuttamasta uhasta ei ole rajautunut monikansallisuuden näkökulmaan. Sen sijaan valtiot ovat pyrkineet takaamaan rajojensa sisällä elävien muodostaman kansan yhtenäisyyden kotouttamistoimien kautta. Tämän myötä Kymlickan esittämiä ajatuksia arvoista voitaneen perustellusti soveltaa myös polyetnisyyttä koskevassa tarkastelussa.

Kymlickan näkemys arvojen merkityksestä kansojen yhtenäisyydelle määrittyy kuitenkin jokoseenkin kaksijakoiseksi. Yhtäältä Kymlicka (1996: 131; 2001: 311) tekee eron arvojen ja kansallisen identiteetin välille esittämällä yhtenäisyyden perustuvan arvojen sijaan yhteisön jäsenten yhteenkuuluvuuden ja samaistumisen tunteeseen sekä keskinäiseen solidaarisuuteen – toisin sanoen jäsenten jakamaan kansalliseen identiteettiin. Tällöin kansallinen identiteetti määrittyy arvoille vaihtoehtoiseksi ja siten arvoista erilliseksi tekijäksi. Tämänkaltainen tulkinta asettaisi kuitenkin Kymlickan näkemyksen verraten laajalti vallitsevaa konsensusta vastaan. Onkin huomattava, että toisaalta Kymlicka (1995: 132; 2001: 311) esittää jaettujen arvojen edesauttavan yhteiskunnan alaryhmien välisistä rajoista riippumattoman solidaarisuuden syn-

tymistä ja sitä kautta yhteisön sisäistä koheesiota siitäkin huolimatta, ettei niitä voida mieltää riittäväksi perustaksi liberaalien demokratioiden yhtenäisyydelle.

Käsitys yhteisistä arvoista nimenomaan yhtenäisyyden riittämättömänä perustana vaikuttaa edellä esitetystä tulkinnasta poiketen viittaavan ajatukseen arvoista vähintäänkin potentiaalisena osana kansallista identiteettiä, kun arvojen ymmärretään palvelevan osaa siitä tehtävästä, jonka jaetun identiteetin katsotaan täyttävän. Toisin sanoen ajatus jaetuista arvoista keskinäisen solidaarisuuden luojina vaikuttaa kytkevän arvot osaksi kansallisen identiteetin perustaa sen sijaan, että asettaisi yhteisen kansallisen identiteetin vaihtoehdoksi monien muiden yhtenäisyyden perustaksi tulkitsemille arvoille. Tähän jälkimmäisenä esitettyyn tulkintaan Kymlickan ajatuksista vaikuttavat päätyneen myös esimerkiksi Ailsa Henderson ja Nicola McEwen (2005), jotka Kymlickasta poiketen ovat kuitenkin eksplisiittisesti korostaneet yhteisön jäsenten yhteisesti jakamia ja vaalimia arvoja kansan rakentamisen työkaluina.

Henderson ja McEwen (2005: 188–189) allekirjoittavat Kymlickan ajatuksen jaetuista arvoista riittämättömänä perustana kansallisen yhtenäisyyden aikaansaamiselle painottaen, etteivät yhteiset arvot riitä rakentamaan kansallista identiteettiä tyhjästä. Arvot eivät kuitenkaan määrity merkityksettömiksi kansallisen identiteetin kannalta, sillä ne auttavat määrittämään, muovaamaan ja vahvistamaan kollektiivista ymmärrystä kansasta sekä määrittelemään tekijöitä, jotka erottavat oman yhteisön muista kansoista (Henderson & McEwen 2005: 177, 188–189). Henderson ja McEwen (2005: 177–178, 189) tunnustavat arvojen usein kansallisista rajoista riippumattoman luonteen, mutta painottavat, että yhteisen identiteetin kannalta keskeisempää kuin tiettyjen arvojen tosiasiallinen kytkeytyminen tiettyyn kansaan on nimenomaisesti usko niiden kansalliseen luonteeseen. Myytti omien arvojen kansallisesta luonteesta tekee eron itsen ja vieraan, omista arvoista poikkeavia arvoja vaalivaksi oletetun toisen välille ja palvelee siten sekä oman kansan määrittämisen että muista erottautumisen päämäärää (Henderson & McEwen 2005: 178).

Jaettujen arvojen voidaankin katsoa vahvistavan yhteisön jäsenet toisiinsa kytkeviä sidoksia, minkä Henderson ja McEwen (2005: 188) tulkitsevat oleelliseksi etenkin monikulttuurisissa yhteiskunnissa, joissa yhteisön alaryhmiä määrittävät toisistaan poikkeavat kielelliset, uskonnolliset ja kulttuuriset taustat. Siinä missä edellä mainitun kaltaiset identiteetin määrittäjät saattavat päätyä sulkemaan vähemmistöt kansan rajojen ulkopuolelle, kansan määrittelemisen nimenomaan yhteisten arvojen yhteisöksi voi palvella inklusion päämäärää (Henderson & McEwen 2005: 188). Kuten poliittista osallistumista käsittelevässä luvussa on esitetty, Mil-

lerin näkemyksessä kansan julkinen kulttuuri arvoineen ei kuitenkaan määriy ylhäältä annetuksi. Miller (1995: 141–142) tulkitseekin yhteisten arvojen määrittelyn kaksisuuntaiseksi korostaessaan, että kaikille yhteiskunnan alaryhmille avoimen identiteetin aikaansaaminen edellyttää ryhmiltä tavoitteen saavuttamista palvelevia myönnytyksiä. Tällöin tietyn ryhmän tai ryhmien kansalliset identiteetit on riisuttava muille vastenmielisinä näyttäytyvistä piirteistä ja muiden puolestaan on omaksuttava inklusion mahdollistava ymmärrys kansasta ja siten luovuttava arvoista, jotka sotivat inklusion ajatusta vastaan (Miller 1995: 142).

Näin ollen kansan uusiksi jäseniksi pyrkivien on oltava valmiita luopumaan kulttuurinsa vastaanottajakansan vaalimien arvojen vastaisista aspekteista, mutta, kuten Miller (1995: 146) painottaa, vastaanottajien kansallisesta identiteetistä on vuorostaan kyettävä tekemään avoin vähemmistöjä kohtaan. Kuten EU:n asiakirjoista poimituista lainauksista (s. 59) on tulkevissa, maahanmuuttajien edellytetään toimivan yhteisten pelisääntöjen mukaisesti ja siten luopuvan omassa uskonnossaan ja kulttuurissaan niistä aspekteista, joiden katsotaan sötivan eurooppalaisia arvoja ja kansallisia normeja vastaan. Samalla EU kuitenkin asettaa vastaanottajille vastuun taata maahanmuuttajien oikeuksien toteutumisen (ks. myös luvut 2.2 ja 2.3.2) ja siten edellyttää myös jäsenmailta sitoutumista samoihin liberaaleihin arvoihin, joita maahanmuuttajien edellytetään kunnioittavan. Näiltä osin kyse ei ole ainoastaan ensisijaisesti vähemmistöjen kannalta relevanteista oikeuksista, kuten oikeudesta omaan kieleen, kulttuuriin ja uskoon, vaan, kuten ensimmäisessä lainauksessa sivulla 59 on painotettu, tasavertaisista oikeuksista koko laajuudessaan.

Lisäksi unioni osoittaa vastaanottajille vastuun varmistaa, että eurooppalaisten kansojen ja tulevaisuuden eurooppalaisen kansan uudet jäsenet tuntevat ja ymmärtävät arvot ja normit, joihin näiden edellytetään sitoutuvan. Vaikka Millerin näkemyksessä julkinen kulttuuri arvoineen tuleekin osaltaan muotoilluksi poliittisen debatin kautta, se edellyttää levittäjäkseen muun muassa mediaa ja koulutusinstituutiota (Miller 1995: 68, 142–143). Siten koulutuksen voidaan katsoa palvelevan neuvottelun kautta sovittuihin arvoihin sosiaalistamisen ja sen myötä kansallisen identiteetin uudelleen rakentamisen päämäärää. Euroopan unioni onkin painottanut muun muassa koulutusta arvoihin sosiaalistamisen välineenä (esim. Euroopan yhteisöjen komissio 2003: 20; European Commission 2016: 8) alleviivaten siten vastaanottajan vastuuta. Perimmiltään vastaanottajien odotetaan siten yhtäältä kunnioittavan omia liberaaleja arvojaan hyväksyen maahanmuuttajat osaksi kansojaan ja toisaalta edesauttavan näiden uuteen kansalliseen yhteisöön liittymistä arvoihin sosiaalistamisen kautta. Näin ollen unionin

voidaan katsoa pyrkivän jaettuihin arvoihin perustuvan kansan rakentamiseen maahanmuuttajien ja vastaanottajien yhteistyönä.

Sama ajatus arvojen keskeisyydestä on korostunut myös kansallisissa ohjelmissa, kuten esimerkiksi Itävallan ja Italian ohjelmista poimituista sitaateista on luettavissa:

Integration of persons entitled to asylum or subsidiary protection highlights the need to communicate Austria's value system, which is based on constitutional law, in a comprehensive manner and from the very beginning. Austria has a sound and firmly established set of values that is not negotiable. An understanding of the binding values on which co-existence is based in Austria lays the groundwork for a successful integration process. (Federal Ministry 2015: 14.)

Italy is committed so that each person from the first moment that he/she finds him/herself on Italian soil may enjoy the fundamental rights, without distinction of gender, ethnicity, religion and social conditions. At the same time, every person who lives in Italy must respect the values upon which society is founded, the rights of others, the duties of solidarity required by the law [...] It is necessary to better identify the expectations of migrants, to define their rights, to indicate the values and duties which all must abide by for the realisation of full integration [...] (Ministry of the Interior 2017: 12.)

Yllä esitetyissä lainauksissa sekä Itävalta että Italia painottavat yksiselitteisesti maahanmuuttajille asetettavaa velvoitetta kunnioittaa vastaanottajan arvoja, minkä myös muut tutkimuksessa tarkastellut jäsenmaat²³ ovat sisällyttäneet osaksi kotoutumisen käsitteitään. Siinä missä valtaosa jäsenmaista painottaa arvojen merkitystä yksiselitteisesti, Portugalin tapauksessa sama implisiittinen ajatus on luettavissa esimerkiksi maahanmuuttajanaisten oikeuksia ja velvollisuuksia käsittelevästä ilmauksesta (ACM 2015: 29), jossa velvollisuuksien voidaan tulkita koostuvan osaltaan arvojen kunnioittamisesta. Myöskään Suomen ohjelma ei painota arvoja eksplisiittisesti vaan puhuu arvojen sijaan Suomen kulttuurin ja tapojen kunnioittamisesta (TEM 2016: 4). Kuten edellä kuitenkin on todettu, läntisiä kulttuureja määrittävät keskeisesti nimenomaisesti liberaalit, demokraattiset arvot ja siten Suomen vaatimuksen kulttuurin kunnioittamisesta voidaan tulkita viittaavan viime kädessä arvojen kunnioittamiseen.

Tämän myötä eurooppalaisessa kotoutumisen käsitteessä painottuu maahanmuuttajille esitettävä ehdoton vaatimus, joka yllä esitettyjen lainausten perusteella saa kuitenkin vastapainokseen ajatuksen vastaanottajan velvollisuudesta huolehtia, että kansan uudet jäsenet tun-

²³ Englanti (HM Government 2018: 11, 20–22, 32, 56, 58, 60), Irlanti (Department of Justice and Equality n.d.: 10–11), Portugali (ACM 2015: 29), Suomi (TEM 2016: 4), Viro (Ministry of Culture 2014: 3, 15).

tevat uuden yhteisönsä arvot ja normit. Sama kaksisuuntaisuuden ajatus on luettavissa myös muiden tutkimuksessa tarkasteltujen jäsenmaiden asiakirjoista ²⁴. Vastuunjaon osalta Irlanti esittää ohjelmassaan maahanmuuttajille tarjottavan mahdollisuus oppia Irlannin kulttuurista (Department of Justice and Equality n.d.: 21), minkä edellä mainituin perustein tulkitsemme viittaavan pyrkimykseen sosiaalista maahanmuuttajat vastaanottajayhteisön arvoihin. Suomen ohjelma puolestaan puhuu kulttuuriin tutustuttamisen lisäksi ”yhteiskuntaan orientoivasta koulutuksesta” ja ”yhteiskuntatietouden opettamisesta” (TEM 2016: 16, 18), jotka oletettavasti pitävät sisällään myös arvojen ulottuvuuden. Portugali taas painottaa jo edellä mainittujen maahanmuuttajanaisten oikeuksien ja velvollisuuksien osalta tarvetta informoida uusia tulokkaita oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan (ACM 2015: 29) asettaen siten vastuun arvojen opettamisesta vastaanottajalle.

Kuten Italian muotoilusta on luettavissa, Italia velvoittaa EU:n tavoin vastaanottajaa lisäksi kunnioittamaan omia arvojaan myös suhteessa maahanmuuttajiin ja siten takaamaan uusien tulokkaiden oikeuksien toteutuminen. Myöskään Italian näkemyksessä mainittujen oikeuksien ei voida katsoa rajautuvan maahanmuuttajille taattavaan oikeuteen erilaisuuteen vaan kattavan myös ei-vähemmistöspesifit oikeudet. Kuten edellä on todettu, kukin tutkimuksessa tarkastelluista jäsenmaista vaikuttaa sitoutuneen erilaisuuden kunnioittamisen ja tukemisen periaatteeseen. Samalla ne ovat painottaneet myös muita oikeuksia korostaen vähintäänkin yhdenvertaisuuden periaatetta tai maahanmuuttajien oikeutta tulla suojatuksi syrjinnältä (ks. luku 2.3.2)²⁵. Esimerkiksi Itävalta on painottanut tarvetta rasmin ja syrjinnän kitkemiseen (Federal Ministry 2015: 10, 19), kun taas Portugali on korostanut maahanmuuttajien oikeuksia muun muassa työntekijöinä ja kuluttajina (ACM 2015: 34). Viro puolestaan on esittänyt koko kotouttamispoliittisen ohjelmansa nojaavan kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (Ministry of Culture 2014: 27), jotka edellyttävät valtioilta ihmisoikeuksien turvaamista.

Siten jäsenmaiden intentioksi voidaan ymmärtää EU:n asettamien konventioiden myötäileminen – arvojen ja normien komponentin hyväksyminen osaksi kotoutumisen käsitettä ja sitä kautta uudelleen konstruoitavien eurooppalaisten kansojen perustaa. EU:n asettaman määritelmän tavoin kunkin jäsenmaan kotoutumisen käsitteessä arvojen komponentti pitää sisällään yhtäältä maahanmuuttajille ja toisaalta vastaanottajille asetettavia velvoitteita. Näistä

²⁴ Englanti (HM Government 2018: 11, 22, 26, 28, 32–33), Irlanti (Department of Justice and Equality n.d.: 21), Portugali (ACM 2015:29), Suomi (TEM 2016: 30), Viro (Ministry of Culture 2014: 9, 16, 18).

²⁵ Englanti (HM Government 2018: 56), Irlanti (Department of Justice and Equality n.d.: 12, 15), Itävalta (Federal Ministry 2015: 10, 19), Portugali (ACM 2015: 29, 31, 34), Suomi (TEM 2016: 38, 45), Viro (Ministry of Culture 2014: 27, 34).

jälkimmäisen osalta korostuvat veloitteet mahdollistaa arvojen ja normien tuntemus sekä sitoutua omiin liberaaleihin arvoihin ja sitä kautta taata maahanmuuttajien oikeuksien toteutuminen. Siten jäsenmaat vaikuttavat myös vastuunjaon osalta hyväksyvän unionin asettamat konventiot, toisin sanoen kansan rakentamisen arvoihin liittyvien, vastavuoroisten oikeuksien ja velvollisuuksien perustalle.

Kotoutumisen käsitteessä ei edellä esitetyn perusteella olekaan kyse ainoastaan maahanmuuttajille taatusta oikeudesta erilaisuuteen tai velvollisuuksista kieleen, taloudelliseen kontribuutioon ja poliittiseen osallistumiseen liittyen vaan samalla myös velvollisuuksista vastaanottajamaan normeja ja arvoja kohtaan. Tältäkin osin kyseen ei kuitenkaan voida katsoa olevan pyrkimyksestä sulauttaa maahanmuuttajat osaksi vastaanottajakansojen kulttuurista valtavirtaa. Sen sijaan tavoitteena on pikemminkin rakentaa eurooppalaiset kansat ja tulevaisuuden Euroopan kansa sellaisten arvojen varaan, jotka mahdollistavat yhteiselon kansan sisäisestä heterogeenisuudesta huolimatta. Näiltä osin kotoutuminen samanlaisuuden ja erilaisuuden välillä tasapainoiluna viittaakin siihen, että yhtäältä kotoutumisen käsite pitää sisälleen ajatuksen maahanmuuttajien oikeudesta erilaisuuteen, mutta asettaa toisaalta kansan uusille jäsenille veloitteen hyväksyä vallalla olevat arvot ja normit, jotka itsessään saattavat rajoittaa kotoutujien oikeutta erilaisuuteen. Siten eurooppalaiset arvot ja normit määrittävät kielen tavoin kotoutumisen käsitteen elementeiksi, joiden kautta erilaisuutta pyritään ohjaamaan kohti samanlaisuutta tavoittelematta kuitenkaan kansan sisäistä homogeenisuutta.

2.3 Kotoutuminen jaettuina muistoina ja kollektiivisena unohtamisena

2.3.1 Maahanmuuttajat ja kansallinen narratiivi

Siinä missä klassiset maahanmuuttomaat, kuten Australia, Yhdysvallat ja Kanada, ovat perinteisesti määritelleet itsensä nimenomaisesti maahanmuuttomaiksi ja kansansa siten maahanmuuttajien muodostamiksi kansoiksi (Penninx 2006: 10; Penninx & Garcés-Mascareñas 2016a: 192), Euroopassa tilanne on ollut toinen. Kuten luvussa 1.3.1 on esitetty, eurooppalaiset valtiot eivät monessa tapauksessa huomattavasta maahanmuuttajien määrästä huolimatta ole mieltäneet itseään maahanmuuttomaiksi (Penninx 2006: 10). Näin ollen klassisista maahanmuuttomaista poiketen maahanmuuttajia ei Euroopan valtioissa ole mielletty osaksi eurooppalaisten kansakuntien historiaa koskevia kansallisia narratiiveja. Tästä huolimatta

maahanmuuttajien on haluttu oppivan ja omaksuvan vastaanottajakansansa historiallisen narratiivin osana kotoutumisprosessiaan. Euroopan unionin kotoutumisen käsitteen muotoilussa onkin esiintynyt ajatus maahanmuuttajille asetettavasta veloitteesta tuntea vastaanottajakansansa historia, vaikkakin myös tältä osin vastuuta on osoitettu myös vastaanottajalle:

Basic knowledge of the host society's language, history, and institutions is indispensable to integration; enabling immigrants to acquire this basic knowledge is essential to successful integration (Council of the European Union 2004: 18).

Luvussa 1.3.2 esiteltyjä neljää toisistaan poikkeavaa ymmärrystä kansoista yhdistää Duncan S. A. Bellin (2003: 67–69) tulkinnan mukaan ajatus kansallisesta identiteetistä, jonka konstruointi ja ylläpitäminen edellyttävät kansan jäsenten jaettua historiaa ja kansallista yhteisöä koskevia narratiiveja. Kuten mainittu, Renanin näkemyksessä kansa rakentuu yhteiselle historialle, tai tarkemmin sanoen jaetuille muistoille menneistä voitoista, kärsimyksestä ja uhrauksista (Renan 1996 [1882]: 52–53). Yhtenäistä kansallista identiteettiä onkin tavattu selittää ajatuksella kansan kollektiivisesta eli sen jäsenten yhteisesti jakamasta muistista. Esimerkiksi John D. Brewer (2006: 215) määrittelee kansat ja muistin erottamattomasti toisiinsa kytkeytyviksi todeten kollektiivisten (tai sosiaalisten) muistojen edesauttavan kollektiivisen identiteetin rakentumista tuottamalla sosiaalista solidaarisuutta ja siten sitomalla kansan jäsenet yhteen. Bellin tavoin Brewer (2006: 216) painottaakin kansojen sosiaalisen yhtenäisyyden edellyttävän historiallista, menneisyyttä koskevaa narratiivia, jonka kautta kansaksi itsensä mieltävät ihmisryhmät rakentavat minäkuvaansa yhtenäisenä kansana. Samalla kun kollektiiviset muistot sitovat kansan jäseniä yhteen, ne suhteuttavat kansallista itseä vieraaseen toiseen tehden siten eron itsen ja toisen välille (Bell 2003: 67–70).

Smithin (1999: 262) asettaman määritelmän mukaisesti mikä tahansa identiteetti pohjaa muistoihin, jotka määrittyvät yksilön muistoiksi aiemmista toimistaan ja kokemuksistaan. Vastaavasti kollektiiviset identiteetit perustuvat ”jaettuihin muistoihin toisiaan seuraavien sukupolvien kokemuksista ja toiminnasta” (Smith 1999: 262). Siinä missä Renanin (1996 [1882]) kansakäsityksessä korostuvat muistot yhteisistä voitoista, uhrauksista ja kärsimyksestä, Smith (1999: 262–263) painottaa kollektiivisten muistojen moninaisuutta. Siten jaetut muistot voivat koskea mitä tahansa kansallisen identiteetin ja muista erottautumisen kannalta olennaista aina uskonnosta ja politiikasta taiteeseen ja kansakunnan kulta-aikoihin (ks. Smith 1999: 262–264). George T. Crane (1998: 68–69) puolestaan on täydentänyt Smithin ja Renanin ajatuksia

kollektiivisista, kansallisen identiteetin kannalta keskeisistä muistoista lisäten listaan muistot jaetuista taloudellisista kokemuksista.

Kuten Smithin edellä esitetystä määritelmästä käy ilmi, keskeistä kollektiivisissa muistoissa kansallista identiteettiä rakentavana voimana on tulkinta niiden ylisukupolvisuudesta. Maahanmuuttajien kansaan liittämistä tarkasteltaessa ajatusta ylisukupolvisuudesta voidaan veyntää tulkiten muistot kantaväestöltä kansan uusille jäsenille välittyvinä. Renan ei kuitenkaan ota eksplisiittisesti kantaa kysymykseen siitä, kuinka yhteiset muistot ovat mahdollisia niiden kohdalla, jotka ovat syntyneet tai liittyneet osaksi kansaa historiassa koettujen voittojen ja uhrausten jo tapahduttua. Esimerkiksi Adeed Dawisha (2002: 17–20) on täydentänyt ajatusta jaetuista muistoista tulkiten muun muassa historian opettamisen keskeiseksi välineeksi kansallisen identiteetin rakentamisessa ja ylläpitämisessä. Kansallisen identiteetin kannalta relevantin historian opettamisen kautta menneet voitot ja uhraukset on mahdollista herättää henkiin ja asettaa palvelemaan kansan rakentamisen ja ylläpitämisen päämäärää (Dawisha 2002: 17–20). Bell (2003: 74–75) ja Ann Rigney (2018: 243) puolestaan lisäävät muistojen sukupolvelta toiselle siirtämisen tapojen listaan muun muassa taiteen eri muodoissaan.

Sisällyttäessään vastaanottajakansan historian osaksi kotoutumisen käsitettään ja edellyttäessään maahanmuuttajilta vastaanottajiensa historian tuntemusta Euroopan unionin voidaan tulkita pyrkivän rakentamaan kansaa yhteisiin muistoihin perustuen. Historian opettamisen kautta vastaanottajakansan kollektiivisista muistoista pyritään tekemään myös kansan uusien jäsenten muistoja, minkä myötä vastuuta kotoutumisesta ja sitä kautta kansan rakentamisesta osoitetaan myös vastaanottajille. On kuitenkin huomattava, että vaikka ajatus kollektiivisista muistoista osana kansan perustaa on esiintynyt verraten tiuhaan kansan käsitteelle annetuissa tieteellisissä määritelmissä, se on saanut akateemisessa keskustelussa osakseen myös kritiikkiä. Osa tutkijoista onkin muistojen käsitteen sijaan nojautunut myytin käsitteeseen edellä kollektiivisiksi muistoiksi kuvattuja ilmiöitä tarkastellessaan.

Bell (2003: 74–75) kirjoittaa artikkelissaan nationalistisesta pyrkimyksestä istuttaa kansan jäseniin tietynkaltaisia muistoja koulutuksen ja taiteen kautta, mutta käyttää muiston käsitettä tässä yhteydessä lainausmerkeissä. Sekä Bell (2003) että Rigney (2018) arvostelevatkin kollektiivisen muistin ajatukseen pohjaavia kansakäsityksiä kohdistuen kritiikkinsä Smithin näkemukseen ja syyttäen Smithiä käsitteellisestä epätarkkuudesta. Bell (2003: 65, 72–74) hahmottaa muistot yksilötason psykologisiksi ilmiöiksi, minkä voidaan tulkita osuvan yhteen Smithin näkemuksen kanssa muistoista yksilön aiempiin toimiin ja kokemuksiin liittyvinä ilmiöinä. Bell

(2003: 73) tulkitsee kuitenkin Smithin esittämän muistojen yksilötason määritelmän asettuvan ristiriitaan toisen, muistojen ylisukupolvisuutta painottavan määritelmän kanssa. Mikäli yksilön muistojen tulkitaan olevan siirrettävissä sukupolvelta toiselle, muistot eivät voi määrittäytyä yksilön henkilökohtaisiin kokemuksiin perustuviksi (Bell 2003: 73).

Koska muistot määrittävät nimenomaan yksilötason ilmiöiksi, tiettyjen tapahtumien muistamisen mahdollisuus rajautuu yksilöihin, jotka ovat henkilökohtaisesti olleet osallisina muistoja tuottaneissa tapahtumissa. Tämän myötä muistoja nimenomaisesti muistoina – yksilötason psykologisina ilmiöinä – ei olekaan mahdollista siirtää uusille sukupolville. Sen sijaan yksilötason muistot on mahdollista ulkoistaa ainoastaan sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta, minkä myötä kollektiivisiksi muistoiksi kutsutut ilmiöt määrittävät perimmiltään sosiaalisen muistelun (*remembrance*) tulokseksi. (Bell 2003: 65, 72–73; ks. myös Rigney 2018: 242–243.) Bellin (2003) tulkinnan mukaan muun muassa koulutuksen ja taiteen kautta yksilöltä toiselle välittyvissä, nationalismin projektin kannalta olennaisissa muistoissa ei olekaan kyse muistoista vaan kansallisista myyteistä. Siten kyse on muistojen sijaan dramatisoivista, selektiivisistä ja monimutkaisuutta ja ristiriitoja yksinkertaistavista, konstruoiduista narratiiveista, jotka määrittävät kansaa ja sen suhdetta menneeseen, nykyisyyteen ja tulevaan (Bell 2003: 75).

Tätä kautta tarkasteltuna EU:n pyrkimyksenä ei olekaan varmistaa jäsenmaidensa kansojen ja tulevaisuuden eurooppalaisen kansan yhtenäisyys puhtaasti tosiasioihin ja kokototuuksiin perustuvan historian opettamisen kautta vaan saavuttaa sama päämäärä historiallisten myyttien opettamisen keinoin. Siten maahanmuuttajien edellytetään oppivan tuntemaan selektiivinen ja ehkä jopa tarkoitushakuinen kokoelma vastaanottajakansalleen keskeisiä ja sen yhtenäisyyden kannalta suotuisia historiallisia tapahtumia. Kaksisuuntaisuuden periaatteen mukaisesti vastaanottajan velvollisuudeksi määrittäyty myyttien oppimisen mahdollistaminen. Sama ajatus vastaanottajan historian ja sitä kautta kansallisen narratiivin tuntemisen keskeisyydestä on sisältynyt myös osaan jäsenmaatason kotouttamispoliittisista asiakirjoista. Esimerkiksi Viro kuvaa ohjelmassaan kotouttamistoimien kautta mahdollistettavan yhteisön uusille jäsenille vastaanottajan historiaan tutustuminen:

The activities of the development plan are thus targeted mainly at residents of other nationalities allowing them to introduce and develop their language and culture, but also to learn the Estonian language, culture and history (Ministry of Culture 2014: 34).

Siten Viro ei yksiselitteisesti velvoita maahanmuuttajia vastaanottajan historiaan tutustumi- seen vaan asettaa vastuun vastaanottajalle. Samalla tavoin myös Itävallan ohjelma käsittelee historian tuntemusta elementtinä, joka osoittaa vastuun nimenomaisesti vastaanottajalle, kun taas Irlanti ja Englanti vaikuttavat korostavan kotoutumisprosessin molempien osapuol- ten velvollisuuksia²⁶. Toisaalta eksplisiittisesti maahanmuuttajan vastuun sivuuttaneiden jä- senmaiden kohdalla voitaneen olettaa pätevän sama periaate kuin yhteistä kieltä painotta- neen komponentin tapauksessa: oppiminen pyritään mahdollistamaan, koska oppimista edel- lytetään. Vaikka mikään mainituista jäsenmaista ei korostakaan ohjelmassaan historian as- pektia erityisen painokkaasti, ne vaikuttavat silti hyväksyvän unionin asettamat konventiot ja rakentavat siten kansojaan kansan yhtenäisyyden kannalta relevanttien historiallisten muisto- jen tai myyttien perustalle.

Edellä mainituista jäsenmaista poiketen Suomen, Italian ja Portugalin ohjelmista kansallisen, historiaa käsittelevän narratiivin ulottuvuus vaikuttaa puuttuvan kokonaan. Kukin historia- aspektin sivuuttanut jäsenmaa on tästä huolimatta sisällyttänyt ohjelmaansa ajatuksen unoht- tamisen merkityksestä ja liittänyt sitä kautta muistot osaksi kotoutumisen käsitettään. Seu- raavassa luvussa perehdyinkin tarkemmin muistojen ja sitä kautta kansallisen narratiivin selek- tiivisyyteen tarkastellen unohtamista osana maahanmuuttajien kotoutumista ja eurooppalais- ten kansojen uudelleen rakentamista.

2.3.2 Muistamisen selektiivisyys

Euroopan unionin keskeiset sopimukset ovat yksiselitteisesti kieltäneet kaiken muun muassa ihonväriin, etniseen alkuperään, kieleen tai uskontoon perustuvan syrjinnän ja painottaneet unionin pyrkimyksiä syrjinnän ehkäisemiseen (esim. Euroopan unionin perusoikeuskirja 21 ar- tikla; Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus 2016: 10, 18 artikla). EU:ssa yksilöiden oi- keus suojeluun syrjinnältä on kansainvälisiin sopimuksiin perustuen mielletty yleismaailmalli- seksi oikeudeksi (Euroopan unionin neuvosto 2000: 22, kohta 3). Tätä kautta syrjimättömyys on määrittynyt yhdeksi unionin keskeisistä arvoista (Euroopan unionista tehty sopimus 2016: 2 artikla), joihin jäsenmaiden on edellytetty sitoutuvan ja jonka toteutumiseksi jäsenvaltioilta on edellytetty konkreettisia toimenpiteitä (esim. Euroopan unionin neuvosto 2008). Näin ol- len rasmin ja ksenofobian ei olekaan katsottu muodostavan uhkaa ainoastaan niiden koh-

²⁶ Englanti (HM Government 2018: 21), Irlanti (Department of Justice and Equality n.d.: 10, 21), Itävalta (Federal Ministry 2015: 19).

teiksi päätyneille ryhmille, sillä niiden on tulkittu rikkovan myös unionin itsensä perustan muodostavia arvoja vastaan (Euroopan unionin neuvosto 2008: 55, kohdat 1 ja 5).

Tästä huolimatta muun muassa etnisten, ”rodullisten” ja uskonnollisten vähemmistöjen koekema syrjintä ja muut perusoikeuksiin kohdistuvat loukkaukset ovat muodostuneet unionin jäsenmaissa arkipäiväisiksi (esim. FRA 2010; 2018). Selkeimmin syrjintä on näkynyt työmarkkinoilla, mutta toisinaan ja merkittävässä määrin vähemmistöstä riippuen syrjivää kohtelua on esiintynyt myös muun muassa asuntomarkkinoilla, sosiaali- ja terveyspalveluissa, koulutuksessa sekä vapaa-ajan aktiviteeteissa ja -palveluissa (FRA 2010: 9–12; 2018: 11–12). Unionissa kotoutumisen käsitteeseen on kuitenkin sisällytetty keskeisenä elementtinä muun muassa mahdollisuus asunnon saamiseen ja palvelujen käyttämiseen (esim. European Commission 2016: 11–12), joiden toteutumista syrjinnän voidaan katsoa haittaavan. Syrjivän kohtelun lisäksi monet vähemmistöryhmät ovat päätyneet häirinnän ja uhkailun, mutta myös vakavampien, ”rodullisiin” tekijöihin perustuvien rikosten, kuten suoranaisten väkivallan, uhreiksi (FRA 2009: 14–16; 2018: 9). Vaikka syrjinnässä ja rasmissa onkin esiintynyt jäsenmaa- ja vähemmistöryhmäkohtaisia eroja (FRA 2010; 2018), unionin jäsenmaineen ei voida katsoa onnistuneen turvaamaan omien arvojensa toteutumista vähemmistöihin kuuluvien aseman osalta.

Syrjimättömyyden periaatteen toteutuminen on kuitenkin ymmärretty EU:ssa kotoutumisen edellytykseksi unionin kotouttamispoliittisten pyrkimysten alkuaikojista lähtien. Eurooppa-neuvosto (1999) esitti jo ennen 2000-luvun alkua, että kotouttamispolitiikalla tulee edistää myös ”syrjimättömyyttä talous-, yhteiskunta- ja kulttuurielämässä” ja painotti tarvetta kehittää ”rasismin ja muukalaisvihan vastaisia toimenpiteitä”. Syrjinnän on mielletty voivan estää maahanmuuttajien mahdollisuuden tasavertaiseen osallistumiseen ja osallisuuteen, mutta tuottavan samalla myös kuulumattomuuden tunnetta, jota kotouttamispolitiikan keinoin on pyritty ehkäisemään (Euroopan yhteisöjen komissio 2003: 25). EU onkin katsonut, että mikäli maahanmuuttajien halutaan osallistuvan ja kontribuoivan, vastaanottajien on mahdollistettava osallistuminen yhdenvertaisen kohtelun ja syrjinnältä suojaamisen keinoin (Council of the European Union 2004: 21). Siten unioni on kotouttamispoliittisissa ohjelmissaan päätenyt painottamaan syrjimättömyyttä kotoutumisen käsitteen keskeisenä elementtinä:

Everyone in the EU - EU citizen or not - is protected by law from discrimination at work or in access to work on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief and from discrimination in education, social protection and access to goods and services on the grounds of racial or ethnic origin. Enforcement of these rights needs to be ensured by Member States [...] Fighting discrimination and promoting a positive

approach to diversity, as well as combating racism, xenophobia and in particular hate speech, both through the implementation of relevant EU rules and national legislation and through targeted policy measures, are and should be an integral part of effective integration policies. (European Commission 2016: 13.)

EU on katsonut syrjimättömyyden periaatteen toteutumiseen voitavan pyrkiä kulttuuristen ja uskonnollisten ryhmien välisen vuorovaikutuksen kautta (esim. Euroopan yhteisöjen komissio 2003: 21). Samalla yhteiskunnan alaryhmien välisellä vuorovaikutuksella voidaan kuitenkin katsoa olevan myös toisenlainen funktio:

Promoting exchanges with the receiving society [...] from the very beginning facilitates dialogue and mutual understanding. It can have benefits both on newly arrived third country nationals (by making them feeling part of their new community and helping the understanding of key values and norms), and on the host society, increasing acceptance and helping building a welcoming attitude. (European Commission 2016: 12.)

Siinä missä yhtäältä vuorovaikutuksen tulkitaan lisäävän maahanmuuttajan vastaanottaneen yhteiskunnan vastaanottavuutta ja siten ehkäisevän uusiin tulokkaisiin kohdistuvaa syrjintää, sen katsotaan myös sosiaalistavan maahanmuuttajia vastaanottaneen yhteisön arvoihin ja normeihin. Kuten edellä on todettu, EU:n huolena ovat olleet mahdolliset eurooppalaisten arvojen ja maahanmuuttajien oman kulttuurin ja uskonnon harjoittamisen välille syntyvät ristiriidat, jotka komissio on vuoden 2005 ohjelmassaan kytkenyt radikalisoitumisen uhkaan (Commission of the European Communities 2005: 19–20). Tätä kautta kotoutumisen käsitteeseen on sisällytetty myös turvallisuuspoliittinen ulottuvuus. Turvallisuusnäkökohdat ovatkin nousseet unionissa keskeiseen rooliin, sillä Euroopalla on tulkittu olevan vastassaan väkivaltaiseen ekstremismiin ja terrorismiin johtavan radikalisaation leviäminen, jonka on katsottu sabotoivan eurooppalaisten yhteiskuntien sosiaalista koheesiota, yhteiskuntarauhaa ja jaettuja arvoja (esim. HLCEG-R 2018: 3).

Kuten luvussa 2.2 on esitetty, yhteiskuntien sisäistä heterogeenisuutta ei ole aina tulkittu positiiviseksi ilmiöksi. Julkisessa keskustelussa keskeiseksi huolenaiheeksi kulttuurillista ja uskonnollista monimuotoisuutta koskien on noussut diversiteetin tuottama uhka yhteiskuntien sosiaaliselle koheesiolle, mutta myös valtioiden sisäiselle turvallisuudelle. Esimerkiksi Steven Vertovec ja Susanne Wessendorf (2006: 189) tulkitsevat etenkin Yhdysvalloissa syyskuun 11. päivänä 2001 toteutettujen terrori-iskujen käänntäneen yleisen mielipiteen vahvemmin monimuotoisuutta vastaan. Samaa erilaisuuden kunnioittamisen kannalta epäsuotuisaa päämäärää ovat epäilemättä palvelleet ääri-islamistien muun muassa Pariisissa, Madridissa ja Lon-

toossa sittemmin toteuttamat iskut. Läntisessä maailmassa nimenomaisesti muslimit onkin tavattu hahmottaa epätodennäköisimmin kotoutuvaksi (*most unassimilable*) ryhmäksi ja sitä kautta uhaksi yhteiskuntien yhtenäisyydelle ja turvallisuudelle (Vertovec & Wessendorf 2006: 189–190; ks. myös Alghasi 2019).

EU on määritellyt itsensä ”vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeksi” (esim. Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus 2016: 67.1 artikla) ja tulkinnut turvallisuuden itsessään perusoikeudeksi (Euroopan unionin neuvosto 2010: 19), jonka toteutumista radikalisoitumisen ja terrorismin on katsottu uhkaavan (esim. Euroopan komissio 2015b). Yhtäältä EU on turvallisuuspolitiikassaan painottanut esimerkiksi terroristiseen toimintaan syyllistyneiden tehokasta syytteenespanoa. Toisaalta se on kuitenkin korostanut ensisijaisena keinona radikalisoitumisen ja terrorismin vastaisessa kamppailussaan ennaltaehkäisyä ja siten radikalisoitumisen syihin puuttumista. (esim. Euroopan unionin neuvosto 2010: 22; Euroopan komissio 2015b: 16; 2016: 17.) Käsillä olevan tutkimuksen kannalta oleellista on, että yhdeksi radikalisoitumisen riskiryhmistä on nimetty maahanmuuttajat (HLCEG-R 2018: 10).

Radikalisoitumiseen johtaviksi tekijöiksi EU onkin mieltänyt usein nimenomaisesti maahanmuuttajia koskevat kokemukset, kuten syrjinnän ja ksenofobian kohteeksi joutumisen, perhesiteiden katkeamisen, sosiaalisen marginalisoitumisen sekä heikot työllistymismahdollisuudet, mutta myös ideologiset ja uskonnolliset tekijät (Euroopan komissio 2016: 4). Muun muassa työttömyyden, syrjinnän, kuulumattomuuden tunteen ja sosiaalisen syrjäytymisen sekä kahden kulttuurin ja sitä kautta kahden identiteetin välillä tasapainoilun kaltaisia seikkoja on nimetty myös ilmiön syihin fokuoituneissa tutkimuksissa (esim. Ganor 2011; Lyons-Padilla et al. 2016). Radikalisoitumisen vastaläkkeeksi on unionissa tämän myötä hahmotettu muun muassa työllistymisen ja osallisuuden kaltaiset tekijät sekä syrjinnän ja vihapuheen torjuminen (Euroopan unionin neuvosto 2010: 20; Euroopan komissio 2015b: 16; 2016: 6, 10, 12). Toisin sanoen radikalisoitumista vastaan on katsottu voitavan kamppailla tutkimuksessa aiemmin käsiteltyjen, maahanmuuttajien kotoutumista edistävien tekijöiden kautta, mikä alleviivaa edelleen kotoutumista turvallisuuspoliittisena kysymyksenä.

Näkemyks maahanmuuttajista radikalisoitumisen riskiryhmänä on perustunut osaltaan ajatuksen uusista tulokkaista mahdollisina helppoina kohteina ääriliikkeiden propagandalle ja rekrytoijille (HLCEG-R 2018: 10). Unionissa huolenaiheeksi onkin muodostunut ääriliikkeiden internetissä levittämä propaganda, jota vastaan on pyritty kamppailemaan muun muassa vastapropagandan – toisin sanoen vaihtoehtoisten narratiivien – kautta tehostamalla EU:n stra-

tegista viestintää (esim. HLCEG-R 2018: 7; Euroopan komissio 2015b: 16). Toisaalta aseeksi kansojen yhtenäisyyttä uhkaavaa propagandaa vastaan voidaan kuitenkin ymmärtää myös eurooppalaisten yhteiskuntien alaryhmien välinen vuoropuhelu. Unioni onkin painottanut sisäisen turvallisuuden keskeisenä periaatteena kulttuurien ja uskontojen välistä vuoropuhelua ”keinona ratkaista erimielisyydet suvaitsevaisuuden, kunnioituksen ja sananvapauden periaatteiden mukaisesti” (Euroopan unionin neuvosto 2010: 20; myös Euroopan komissio 2015b: 16; 2016: 12). Tämän myötä myös unionin kotoutumisen käsitettä on määrittänyt ajatus radikalisoitumisen uhan eliminoimisesta yhteisöjen välisen dialogin kautta:

Developing intercultural dialogue and contributing to the creation of inter- and intra-faith dialogue platforms between religious communities and/or between communities and policy-making authorities are among possible measures to be taken. Such dialogue is particularly necessary since strong religious beliefs can be one of the factors which contribute to the development of radicalisation especially among young immigrants looking for a new sense of identity. (Commission of the European Communities 2005: 19–20.)

Kuten edellä on esitetty, Renanin näkemyksessä kansa rakentuu jaetuille muistoille kansan yhtenäisyyden kannalta keskeisistä historiallisista tapahtumista. Philip Spencer ja Howard Wollman (2002: 85) huomauttavat kuitenkin muistamisen selektiivisyydestä vedoten Renanin esittämään ajatukseen unohtamisen tärkeydestä. Renanin näkemyksessä kansa rakentuu yhteisten muistojen lisäksi tarkoitushakuisen unohtamisen varaan: ”Forgetting, I would even go so far as to say historical error, is a crucial factor in the creation of a nation [...]” (Renan 1996 [1882]: 45). Brewer (2006: 216–217) yhtyy ajatukseen muistamisen selektiivisyydestä ja unohtamisen merkityksestä kansojen rakentamisessa huomauttaen tarkoituksellisen ”kollektiivisen amnesian” – tietoisien päätösten unohtaa – edesauttavan kansojen rakentamista, sillä unohtaminen sulkee kansallisen narratiivin ulkopuolelle seikat, jotka tietyllä hetkellä hahmotuvat yhtenäisen kansan konstruoimisen kannalta ongelmallisiksi.

Renan (1996 [1882]: 45) mainitsee yhtenä esimerkkinä konkreettisista kollektiivisen unohtamisen kohteista Ranskassa 1500-luvulla hugenotteihin osana uskonsotia kohdistuneet joukkomurhat (*the massacre of Saint Bartholomew*). Siten renanilaisen unohduksen kohteiksi voidaan tulkita asettuvan tapahtumat, jotka muistuttavat kansaa osiansa erillisyydestä tai kansan jakautumisesta toisiaan kohtaan vihamielisiin leireihin. Brewerin (2006: 216) mukaan kansan kollektiivisen muistin ulkopuolelle voidaankin sulkea kaikki, mikä yhtäältä estää kansan konstruoimisen jaetun identiteetin määrittämäksi yhteisöksi tai toisaalta viittaa siihen, ettei-

vät kansan jäsenet jaa yhteistä tulevaisuutta. Näin ollen EU:n voidaan katsoa pyrkivän eurooppalaisten yhteiskuntien alaryhmien välisen dialogin kautta varmistamaan, että ryhmät unohtavat erillisyytensä ja erillisyyden ylläpitämisen sijaan ymmärtävät itsensä osana yhteisestä kansaa.

Kun Renanin ajatusta muistoista ja unohtamisesta tarkastellaan Bellin esittämien näkemysten kautta, Renanin voidaan tulkita viittaavan ajatukseen kansallisista myyteistä. Tällöin renanilaiset myytit koostuvat yhtäältä tietyistä, kansallisen identiteetin kannalta keskeisistä historiallisista tapahtumista, mutta toisaalta rajaavat ulkopuolelleen epäsuotuisia tapahtumia kansallisen yhtenäisyyden ylläpitämisen nimissä. Sama ajatus myyttien keskeisyydestä on luettavissa Smithin (esim. 1999: 15–16) näkemyksestä, jossa keskeisiksi etnisyyden ja sitä kautta kansan elementeiksi määrittyvät etnistä alkuperää ja kansan asemaa valittuna kansana koskevat myytit. Edellisessä luvussa esitelly Bellin (2003) ja Rigneyn (2018) Smithin näkemykseen kohdistama kritiikki ei koskekaan myyttien sivuuttamista vaan kohdistuu muistojen ja myyttien väliseen suhteeseen. Bell (2003: 70) huomauttaa, että korostaessaan muistoja ja myyttejä kansojen perustana Smith ei tee riittävää eroa käsitteiden välille vaan käyttää niitä usein kuin toistensa synonyymeinä.

Sekä Bell että Rigney peräänkuuluttavat kuitenkin muistojen ja myyttien erottamista toisistaan, sillä vaikka molemmat määrittyvät välttämättömiksi kansallisen identiteetin kannalta, ne on ymmärrettävä kahdeksi erilliseksi käsitteeksi, jotka voivat jopa toimia toisiaan vastaan (Bell 2003: 63; Rigney 2018: 243, 253). Bell (2003: 63, 73–74) haastaakin ajatuksen yhtenäisestä kollektiivisesta muistista painottaen kilpailevien narratiivien mahdollisuutta. Virallista narratiivia kansan yhteisestä historiasta ei voidakaan mieltää universaaliksi ja hyväksytyksi vaan sen on huomattava saavan väistämättä haastajakseen kilpailevia narratiiveja (Bell 2003: 73–74). Toisin sanoen ei ole yhtä, jaettua menneisyyttä koskevaa narratiivia – nationalismin projektin kannalta suotuisaa myyttiä kansan historiasta – vaan lukuisia, toistensa kanssa kilpailevia ja siten kansallista myyttiä haastavia tulkintoja. Näin ollen muisti voi toimia poliittisen vastarinnan areenana, koska se voi haastaa kansakunnan viralliset myytit (Bell 2003: 66, 73–74, 76–77).

Tätä kautta tulkittuna ekstremistiagitaattoreiden propagandan voidaan ajatella pohjaavan muistoihin tai myytteihin, jotka alleviivaavat maahanmuuttajien erillisyyttä suhteessa kantaväestöön. Näin ollen yhteisön alaryhmien välisen vuoropuhelun funktioksi asettuu pyrkimys korvata erillisyyden narratiivi yhtenäisen kansan narratiivilla. Samaten kuin renanilainen

muistamisen selektiivisyyden ajatus edellyttää unohtamista yhtäläisesti kaikilta kansakunnan historiassa tapahtuneiden selkkausten osapuolilta, myös EU:n voidaan tulkita painottavan vastavuoroista unohtamista. Vaikka unioni asettaakin eksplisiittisesti vastuun vastaanottajalle painottamalla vuoropuhelun mahdollistamista ja kehittämistä, myös maahanmuuttajia veloitetaan – joskin implisiittisesti – osallistumaan yhtenäisyyttä edistävään vuoropuheluun. Siten unionin voidaan katsoa pyrkivän yhtenäisen kansan rakentamiseen kollektiivisen, vastavuoroisen amnesian keinoin.

Kuten luvussa 2.2.2 on mainittu, ajatus syrjinnän ja rasismien ehkäisemisestä on esiintynyt myös aineiston jäsenmaatason ohjelmissa, kuten esimerkiksi Italian ja Suomen ohjelmista poimituista katkelmista on luettavissa:

The promotion of intercultural and interreligious dialogue entails the creation of new opportunities for reciprocal exchange within local communities, as well as between the communities and the broader society, also for the purpose of preventing and countering the spread of racism and, in particular, Islamophobia (Ministry of the Interior 2017: 7).

Viranomaisten tulee tarkastella rasismia ja syrjintää myös rakenteellisena ilmiönä. Kotoutumisen näkökulmasta on tärkeää arvioida niitä vaikutuksia, joita rasismilla, syrjinnällä ja ennakkoluuloilla on niiden kohteeksi sekä suoraan että välillisesti joutuneille. Kotoutumisen edellytyksenä on yhteiskunta, jossa näitä ilmiöitä ei sallita. Rasismista ja syrjinnästä vapaa yhteisö on ihmisoikeuskysymys sekä osallisuuden, kotoutumisen ja yhteiskunnan eheyden edellytys. Rasismista ja syrjinnästä vapaiden yhteisöjen toteutumiseksi on välttämätöntä ylläpitää avointa vuoropuhelua myös väestöryhmien ja viranomaisten välillä. (TEM 2016: 37.)

Siten Italia ja Suomi ovat syrjinnän kitkemisen osalta painottaneet EU:n tavoin yhteiskunnan alaryhmien – Suomen tapauksessa myös väestöryhmien ja viranomaisten – välisen, kultakin osapuolelta osallistumista vaativan vuoropuhelun merkitystä. Siinä missä muista jäsenmaista myös Itävalta on painottanut vuoropuhelun keskeisyyttä, Englannin, Irlannin, Portugalin ja Viron tapauksessa syrjintää pyritään kitkemään muilla keinoin²⁷. Esimerkiksi Irlanti ja Portugali ovat näiltä osin painottaneet muun muassa lainsäädännön tarkistamisen tarvetta (Department of Justice and Equality n.d.: 33; ACM 2015: 27). Metodien erilaisuudesta huolimatta ajatus syrjinnän ja rasismien kitkemisestä kotoutumisen edellytyksenä on luettavissa jokaisen tutkimuksessa tarkastellun jäsenmaan kansallisesta ohjelmasta. Samalla jäsenmaat ovat nosta-

²⁷ Englanti (HM Government 2018: 21, 58–59), Irlanti (Department of Justice and Equality n.d.: 13–15, 32–34, 41), Itävalta (Federal Ministry 2015: 10, 18–19), Portugali (ACM 2015: 16, 23, 27), Viro (Ministry of Culture 2014: 3, 11).

neet esiin ajatuksen kotoutumisesta turvallisuuspoliittisena kysymyksenä. Esimerkiksi Englanti on omassa ohjelmassaan painottanut läntisiä arvoja vastaan asettuvan ekstremismin uhkaa, johon vastaanottajan on kyettävä vastaamaan:

Extremists promote actions that undermine our shared values. We see far right and Islamist extremists seeking to divide communities with a false narrative that being Muslim is incompatible with British values and our way of life, despite all the evidence to the contrary [...] The harm caused by extremists – justifying violence, promoting hatred and division, encouraging isolation and separation, denying rights to women and girls and LGBT people – presents a threat to our society and must be addressed. (HM Government 2018: 57.)

Siten Englanti tulee ohjelmassaan eksplikoineeksi unionin asiakirjoissa implisiittisesti esiintyneen ajatuksen ekstremistien levittämästä, kansan alaryhmien erillisyyttä ja jopa yhteensovittamattomuutta korostavasta narratiivista. Sama radikalisaation tuottama uhka on nostettu esiin Itävallan kotouttamispoliittisessa ohjelmassa, joka korostaa EU:n tavoin vuoropuhelun, mutta myös vastanarratiivin merkitystä:

Depending on migrants' socio-cultural background, migration experiences lead to identity conflicts of varying scope, which may also have an impact over several generations and in some cases may even become more pronounced. The risk of slipping into radicalisation is particularly high during such phases of identity change. The young people who travel from Austria to Syria to join the "jihad" mainly have a refugee background or are second generation migrants. Therefore a wide range of measures and an approach that includes society at large must be taken in order to prevent tendencies towards radicalisation at all levels. Furthermore, it is necessary to establish a counter-narrative. Dismantling the underlying ideology is an effective tool for de-radicalisation and prevention of radicalisation in the first place. [...] (Federal Ministry 2015: 18.)

Furthermore, increased dialogue among Abrahamic religions is also deemed sensible to place the focus on what unites them rather than on what divides them [...] (Federal Ministry 2015: 19).

Siten siinä missä Euroopan unionin muotoilussa unohtamisen aspekti esiintyy ainoastaan implisiittisesti, Itävalta esittää jokseenkin yksiselitteisesti vuoropuhelulla pyrittävän erojen unohtamiseen ja yhteisyyden ymmärtämiseen painottaen samalla vaihtoehdoisen, erillisyyttä korostavaa narratiivia haastavan narratiivin välttämättömyyttä. Samalla se nimeää radikalisoitumisvaarassa oleviksi ja siten potentiaalisiksi uhiksi nimenomaisesti nuoret muslimit. Ohjelmassaan se painottaakin tarvetta "edistää eurooppalaista islamia (*Islam of a European notion*), joka on linjassa Itävallan perustuslain ja eurooppalaisten perusarvojen kanssa" (Federal

Ministry 2015: 18). Samankaltainen viittaus liberaalien arvojen kanssa linjaan asettuvaan islamiin on löydettävissä myös Englannin ja Italian ohjelmista²⁸. Näin ollen, kuten luvussa 2.2.2 on esitetty, maahanmuuttajien uskonnot ja niiden harjoittaminen eivät asetu ristiriitaan kotoutumisen tavoitteen kanssa niin pitkään kuin uskontoa harjoitetaan läntisten arvojen ja kansallisten normien asettamissa puitteissa.

Radikalisoitumisen tai terrorismin uhka on tunnustettu edellä mainittujen jäsenmaiden lisäksi lähestulkoon jokaisessa kansallisen tason aineiston asiakirjoista²⁹. Kaikki ohjelmissaan ekstremismistä huolta kantavat jäsenmaat eivät näiltäkään osin turvaudu yhteiskunnan alaryhmien väliseen vuoropuheluun vaan painottavat osin muita keinoja radikalisoitumisen ehkäisemisessä. Esimerkiksi Irlanti turvautuu näiltä osin osallisuuden edistämiseen (Department of Justice and Equality n.d.: 8), kun taas Suomi painottaa muun muassa perheenyhdistämisen helpottamista (TEM 2016: 33–34). Tästä huolimatta pelko maahanmuuttajien mahdollisesta radikalisoitumisesta korostuu valtaosassa kansallisista asiakirjoista. Viro poikkeaa kuitenkin näiltä osin muista, sillä se ei nosta ohjelmassaan eksplisiittisesti esiin radikalisoitumisen tai terrorismin uhkaa. Tästä huolimatta Viro kuvaa ohjelmassaan kotouttamispolitiikkansa suhdetta turvallisuuspolitiikkaan esittäen kotouttamispolitiikan edesauttavan turvallisuuspoliittisten päämäärien saavuttamista muun muassa jaettujen arvojen edistämisen kautta (Ministry of Culture 2014: 28, 31). Kuten luvussa 1.4. on esitetty, Viron ohjelma vaikuttaa tähtäävän ensisijaisesti valtion venäjänkielisen, eestiä taitamattoman vähemmistön integroimiseen, mikä selittää sen, ettei ohjelmassa huomioida eksplisiittisesti esimerkiksi ääri-islamia tai sen vastaanottajakansan yhtenäisyydelle tuottamaa uhkaa.

Portugalin näkemys määrittyy kuitenkin jokseenkin kaksijakoiseksi. Vaikka Portugali nostaakin ohjelmassaan esiin turvallisuusaspektin, se vaikuttaa viittaavan sillä pikemminkin maahanmuutto- kuin kotouttamispoliittiseen kysymykseen painottamalla nimenomaisesti rajaturvallisuutta (ACM 2015: 12, 47). Samalla se korostaa kuitenkin tarvetta pysyä ”eturintamassa laitoman maahanmuuton ja [...] ulkomaisten taistelijoiden aseellisiin konflikteihin maahanmuuton kautta rekrytoimisen torjunnassa” (ACM 2015: 13). Siten turvallisuuden painottamisessa on yhtäältä kyse nimenomaisesti rajaturvallisuudesta ja sitä kautta puhtaasti maahanmuuttopoliittisesta kysymyksestä, mutta toisaalta myös pelosta Portugaliin asettuneiden maahan-

²⁸ Englanti (HM Government 2018: 61), Italia (Ministry of the Interior 2017: 7–8, 22–23).

²⁹ Irlanti (Department of Justice and Equality n.d.: 8, 33), Italia (Ministry of the Interior 2017: 7), Suomi (TEM 2016: 38).

muuttajien radikalisoitumisesta. Siten Portugalinkaan ei ehkä voida tulkita kiistävän ajatusta kotoutumisesta turvallisuuspoliittisena kysymyksenä.

Näin ollen kunkin tutkimuksessa tarkastellun jäsenmaan voidaan katsoa näiltäkin osin myötäilevän unionin asettamia konventioita hyväksymällä unohtamisen sekä syrjinnän kitkemisen että turvallisuuden takaamisen osalta osaksi kotoutumisen käsitteitään ja sitä kautta kansojensa perustaa. Tämän myötä eurooppalaista kotoutumisen käsitettä määrittävät samanlaisuuden ja erilaisuuden välillä tasapainoilun ja oikeuksien ja velvollisuuksien välisen köydenvedon lisäksi ajatus kansallisista myyteistä, jotka muistuttavat kansan alaryhmiä niitä yhdistäviä tekijöistä, mutta sulkevat samalla ulkopuolelleen seikat, jotka muistuttavat kansaa osiensa erillisyydestä. Tätä kautta myös muistamisen ja unohtamisen elementti voidaan ymmärtää kotoutumisen aspektiksi, jonka kautta erilaisuutta pyritään ohjaamaan kohti samanlaisuutta yhteisten muistojen ja kollektiivisen unohtamisen keinoin.

2.4 Kotoutuminen kolmisuuntaisena prosessina

Kuten edellä on esitetty, ajatus kotoutumisprosessin kaksisuuntaisuudesta on määrittänyt Euroopan unionin kotoutumisen käsitettä unionin kotouttamispoliittisten pyrkimysten alkutai-paleelta lähtien. Sama ymmärrys on korostunut myös kotoutumisen akateemisissa määritelmässä. Kuten luvussa 1.2.4 on esitetty, kotoutumisen teoreettisissa malleissa ajatus kaksisuuntaisuudesta on sittemmin saanut rinnalleen myös kotoutumista kolmisuuntaisena prosessina hahmottaneita näkemyksiä. EU on maahanmuuttopolitiikkaansa käsittelevissä asiakirjoissa huomionut myös kolmansien maiden roolin toivotunlaisen maahanmuuttopolitiikan onnistumisessa (esim. Eurooppa-neuvosto 1999; Euroopan yhteisöjen komissio 2003: 23; Euroopan komissio 2015a: 2–3). Samalla unionin asiakirjoissa on kuitenkin esiintynyt myös ajatus kotoutumisprosessin aloittamisesta jo ennen maastamuuttoa ja siten – vaikkakin vanhempien asiakirjojen tapauksessa pitkälti implisiittisesti – ajatus mahdollisesta yhteistyöstä lähtömaiden kanssa maahanmuuttajien kotouttamisessa (esim. Commission of the European Communities 2005: 7, 17). Tästä huolimatta unionin asettama eksplisiittinen kotoutumisen määritelmä painotti aina vuoteen 2011 saakka kotoutumisen kaksisuuntaisuutta.

Komission vuoden 2011 kotouttamispoliittinen ohjelma poikkeaa kuitenkin tässä suhteessa aiemmista. Vaikka ohjelma yhtäältä tunnustaa ajatuksen kotoutumisen kaksisuuntaisuudesta, se pitää sisällään myös eksplisiittisen toteamuksen kotoutumisesta kolmisuuntaisena prosessina (European Commission 2011: 2, 11). Vaikka osassa uudemmissa tutkimuksista mielenkiin-

to on kohdistunut myös maahanmuuttajien lähtömaihin, EU:n asiakirjoista ei ole – kuten Penninx ja Garcés-Mascareñas (2016a: 201) huomauttavat – löydettävissä viitteitä siitä, että käsitteellistä muutosta olisivat ohjanneet tieteelliset tutkimukset tai muut akateemisesta maailmasta politiikan muotoiluun annetut neuvot. Sen sijaan lähtömaiden sisällyttäminen kotoutumisen osapuolten listaan on perustunut puhtaasti poliittisiin tekijöihin: yhtäältä pyrkimykseen tuottaa hyötyä maahanmuuttajien ja vastaanottajien lisäksi lähtömaille ja toisaalta vastaanottajamaiden vaikeuksiin kontrolloida maahanmuuttoa ilman lähtö- ja kauttakulkumaiden apua. Näin ollen muutos on perustunut pyrkimyksiin yhdistää lähtö- ja vastaanottajamaiden voimat kotouttamisen, maahanmuuton säätelyn ja kehityksen politiikkalohkoilla. (Penninx ja Garcés-Mascareñas 2016a: 195–196, 201.)

Komission vuoden 2011 ohjelmassa lähtömaille on osoitettu kolminainen rooli:

Countries of origin can have a role to play in support of the integration process in three ways: 1) to prepare the integration already before the migrants' departure; 2) to support the migrants while in the EU, e.g. through support via the Embassies; 3) to prepare the migrant's temporary or definitive return with acquired experience and knowledge (European Commission 2011: 10).

Näistä toinen kohta viittaa jo luvussa 1.2.4 esiin nostettuun suhteiden ylläpitämiseen lähtömaiden ja maasta muuttaneiden välillä, tai Penninxin ja Garcés-Mascareñasin (2016a: 196) sanoin, legitimoit lähtömaiden maasta muuttaneille tarjoaman tuen ja kannustaa tuen antamiseen. Toisen kohdan osalta komissio painottaa myös talouden ja sitä kautta kehityksen aspekteja esittäen ”rahalähetysten sekä osaamisen, innovaatioiden ja tiedon siirtymisen voivan edistää kestäviä investointeja ja lähtömaiden kehitystä” (European Commission 2011: 10). Siten kyse on luvussa 1.2.4 mainitun kehitysnäkökulman yhdistämisestä maahanmuuttajien kotoutumiseen. Samalla komissio korostaa ylikansallisen yrittäjyyden edistämistä ja siten yhtäältä työpaikkojen luomista lähtömaihin ja toisaalta kansainvälisen kaupan aspektia (European Commission 2011: 10). Tämän myötä kyse ei ole ainoastaan pyrkimyksestä hyödyttää lähtömaita ja maahanmuuttajia itseään. Kolmas kohta puolestaan viittaa maahanmuuttajien tilapäiseen tai pysyvään paluuseen ja paluun kotimaalle ”kokemuksen ja tietämyksen” kautta tuottamaan hyötyyn kytkeytyen siten edellä mainittuun kehityksen näkökulmaan (Penninx & Garcés-Mascareñas 2016a: 196).

Ensimmäinen kohta vuorostaan nostaa esiin ajatuksen kotoutumisprosessin aloittamisesta jo ennen maastamuuttoa. Näiltä osin komissio tulkitsee alkuperämaiden voivan edistää maa-

hanmuuttajien kotoutumista esimerkiksi työluvista ja viisumeista informoinnin kautta, mutta myös järjestämällä kielikoulutusta tai osaamista vahvistavaa ammatillista koulutusta maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi (European Commission 2011: 10–11). Sama ajatus kotoutumisen alulle saattamisesta jo ennen maastamuuttoa on sisältynyt myös tuoreimpaan aineistoon sisällytetyistä ohjelmista. Vaikka komission vuoden 2016 ohjelma ei pidäkään sisälään eksplisiittistä määritelmää kotoutumisesta kolmisuuntaisena prosessina, kolmisuuntaisuus ajatuksena on selkeästi luettavissa myös vuoden 2016 ohjelmasta:

Providing support to third country nationals at the earliest possible moment in the migration process has proven to be an essential feature of successful integration. A starting point, whenever feasible, is pre-departure and pre-arrival measures targeting both those arriving from third countries and the receiving society [...] For the third country nationals concerned, in particular those coming for work or family reasons but also for refugees to be resettled, pre-departure language and job-related training can speed up integration in their future environment. If jointly designed by the countries of origin and of destination, pre-departure measures have proven to be particularly effective in accelerating integration. (European Commission 2016: 5–6.)

Edellä esitetyssä katkelmassa EU tuo kaksisuuntaisuuden periaatteen yhteen kolmisuuntaisuuden periaatteen kanssa. Yhtäältä maahanmuuttajien kotoutuminen pyritään saattamaan lähtömaan avustuksella alulle jo ennen muuttoa kielen oppimista ja työllistymistä edistävän koulutuksen tarjoamisen, mutta myös esimerkiksi vastaanottajaa arvoineen ja normeineen sekä maahanmuuttajille taattuja oikeuksia ja asetettuja velvollisuuksia koskevan informaation jakamisen kautta (European Commission 2016: 6, 18). Toisaalta kaksisuuntaisuuden periaatteen mukaisesti maahanmuuttoa edeltäviä kotouttamistoimia kohdistetaan myös vastaanottajaan. Näiltä osin pyrkimyksenä on valmistella kantaväestöä kansan uusien jäsenten saapumiseen ja näiden hyväksymiseen osaksi vastaanottajakansoja esimerkiksi ennakkoluulojen purkamisen ja avoimen ilmapiirin luomisen kautta (European Commission 2016: 6).

Kuten mainittu, kansoja käsittelevissä teorioissa kansan rakentaminen on hahmotettu joko yksi- tai kaksisuuntaiseksi eikä kolmatta osapuolta ole tietämykseni mukaan huomioitu kansoja koskevissa teoretisoinneissa. EU on kuitenkin päätenyt lisäämään kansanrakennusyhtälöön kolmannen osapuolen ja siten huomioinut käytännön politiikan tasolla aspektin, joka on nimellisesti kansoja koskevassa kirjallisuudessa jäänyt huomiotta. Edellä esitetyissä katkelmissa EU poikkeaa siten sekä kansan teoreettisista muotoiluista että vuoden 2004 kotouttamisen yhteisissä perusperiaatteissa annetusta määritelmästä (ks. luku 2.1, sivu 26) lisäämäl-

lä yhtälöön kolmannen toimijan. Toisaalta nimenomaisesti yhteisiin peruseriaatteisiin nojauksessa komission vuoden 2005 asiakirjassa myös lähtömaiden rooli on huomioitu muun muassa kielikoulutuksen ja kansalaistiedon kurssien lähtömaassa järjestämisen muodossa (Commission of the European Communities 2005: 7). Vaikka mainitussa ohjelmassa lähtömaille ei suoranaisesti osoiteta roolia koulutuksen suunnittelussa tai järjestämisessä, oletettavasti ajatuksena on ollut osallistaa myös lähtömaat kotoutumisen edistämiseen. Siten käsitteellisen muutoksen voidaan katsoa tapahtuneen nimenomaisesti kotoutumisen eksplisiittisessä määritelmässä, ei niinkään käsitteelle annetuissa muissa sisällöissä.

Kuten lainauksista jälkimmäisestä on luettavissa, lähtömaiden roolin osalta kyse on yhtäältä kotoutumisprosessin käynnistämisestä lähtömaissa, minkä myötä muutos suhteessa vuoden 2004 määritelmään mieltyy perimmiltään lokaatioon liittyväksi. Toisaalta EU korostaa myös yhteistyötä lähtömaiden ja vastaanottajan välillä, jolloin kotoutumisprosessin alkuun saattaminen ei ainoastaan tapahdu lähtömaissa vaan myös osaltaan lähtömaan toimijoiden panostuksella. Kuten luvussa 2.2.1.1 on todettu, Euroopan unioni on pyrkinyt maahanmuuton kautta paikkaamaan aukkoja aktiivisessa työvoimassa. Komission vuoden 2016 ohjelmasta poimitun sitaatin (s. 80) perusteella kolmansien maiden roolin painottamisen voidaankin katsoa kytkeytyvän unionin näkemykseen työvoiman tarpeesta. Yhtäältä jo kotimaassaan koulutettujen maahanmuuttajien katsotaan kotoutuvan nopeammin osaksi vastaanottajayhteisöjä, mutta toisaalta lähtömaiden avulla jäsenmaihin kyetään tuottamaan valmiiksi koulutettua ja siten kansan rakentamiseen taloudellisen kontribuution kautta osallistuvaa työvoimaa. Näin ollen unionin näkemyksessä vastuuta maahanmuuttajien kotoutumisesta ja sitä kautta kansan rakentamisesta ei osoiteta ainoastaan maahanmuuttajalle ja vastaanottajalle. Sen sijaan EU pyrkii osallistamaan myös lähtömaiden toimijat kansanrakennusprosessiin.

Jäsenmaista Suomi on huomionnut ohjelmassaan komission vuoden 2011 muotoilussa näkyvän ajatuksen kolmisuuntaisuuden taloudellisesta, kansainväliseen kauppaan liittyvästä aspektista kaavailemalla kotoutuneista maahanmuuttajista muun muassa viennin edistäjiä (TEM 2016: 11–15). Lisäksi se on huomionnut komission kolmisuuntaisuuden periaatteessa painotuvan kehitysnäkökulman nimeämällä tavoitteekseen, että ”maahanmuuttajien kotouttamistoimet nähdään yhä kiinteämmin osana Suomen [...] kehitysyhteistyöpolitiikan keinovalikoimaa” (TEM 2016: 11). Toisin kuin unionin tapauksessa, kehitysnäkökulma ei kuitenkaan vaikuta kytkeytyvän kotimaahansa palaaviin maahanmuuttajiin vaan pikemminkin Suomessa olevien maahanmuuttajien kotimaataan koskevaan tietämykseen ja osaamiseen. Ajatus ko-

toutumisprosessin alulle saattamisesta lähtömaissa ja sitä kautta lähtömaiden rooli kotoutumisen edistäjänä jää kuitenkin Suomen ohjelmassa kokonaan huomioimatta. Toisaalta Suomen liikkumavara lähtömaiden osallistamisen osalta on nähtävä verraten suppeana, sillä siinä missä esimerkiksi englanninkielisten jäsenmaiden olisi ehkä luontevaa edellyttää maahanmuuttajilta muuttoa edeltäviä kieliohjelmoita, saman ei voitane katsoa pätevän harvinaisempia kieliä puhuvien kansojen tapauksessa.

Myöskään Portugali ei ole suoranaisesti sisällyttänyt ohjelmaansa ajatusta kotoutumisprosessin aloittamisesta lähtömaiden tuella. Se nostaa esiin tarpeen huomioida lähtömaiden intressit ja tehdä yhteistyötä lähtömaiden kanssa, mutta viittaa näillä kotoutumisen sijaan ensisijaisesti maahanmuuton säätelyyn – joskin myös kehitykseen – liittyviin kysymyksiin (ACM 2015: 13; 45). Toisaalta se sivuaa kolmansien maiden osalta myös kotoutumisen ulottuvuutta esittäen haluavansa ”edistää maahanmuuttajien kotouttamista käsittelevien työryhmien perustamista alkuperämaiden ja Portugalin välillä” (ACM 2015: 39). Samalla se tulkitsee maahanmuuton kautta voitavan vahvistaa taloudellisia suhteita ja saavuttaa uusia markkinoita (ACM 2015: 20). Ensisijaisesti Portugalin ohjelmassa korostuu kuitenkin ajatus valtion ja maasta muuttaneiden välisen yhteyden ylläpitämisestä. Toisin kuin EU:n muotoilussa, jossa unionin ulkopuoliset lähtömaat ylläpitävät sidoksia kotimaansa jättäneisiin, Portugalin tapauksessa sidosten ylläpitäjä on Portugali itse. Kuten luvussa 1.4 on mainittu, yhdeksi Portugalin ohjelman keskeisistä kohderyhmistä määrittyvät paluumuuttajat – kotimaansa jättäneet ja sittemmin kotimaahansa palanneet Portugalin kansalaiset. Ohjelmassa Portugalin todetaankin pyrkivän pitämään yllä suhteita maasta muuttaneisiin, joiden uudelleen integraatiota kotouttamispolitiikalla pyritään paluumuuton jälkeen edistämään (ACM 2015: 20–22, 24, 54–57).

Siten sekä Suomen että Portugalin ohjelmissa ajatus kotoutumisen kolmisuuntaisuudesta vaikuttaa tulevan tietyiltä osin hyväksytyksi ja saavan tunnustuksen lisäksi jokseenkin positiivisen sävyn. Jäsenmaatasolla ajatus kotoutumisen kolmisuuntaisuudesta on luettavissa myös Englannin ohjelmasta, jossa kiintiöpakolaisille ja muille tuleville maahanmuuttajille esitetään jaettavaa tietoa muun muassa normeista ja kulttuurista jo ennen Britanniaan saapumista (HM Government 2018: 14, 22). Näiltä osin Englannin ohjelmassa esiintyvä kolmisuuntaisuuden ajatus osuu yhteen unionin käsityksen kanssa. Vaikka Englannin muotoilussa kotoutumisprosessi pyritään saattamaan alulle jo lähtömaissa, ohjelma ei suoranaisesti ota kantaa siihen, kuuluuko myös osa vastuusta lähtömaille. Siten on jokseenkin epäselvää, lisääkö Englanti lähtömaat kotoutumisprosessin osapuolten listaan, vaikka jonkinlaista lähtömaiden vastuuta oh-

jelmassa voidaankin ehkä olettaa kaavailtavan. Joka tapauksessa Englannin ohjelmassa esitetään esimerkiksi kiintiöpakolaisten kielikoulutuksen alkavan vasta maahanmuuton jälkeen (HM Government 2018: 22).

On kuitenkin huomattava, että Englannin ohjelmassa yllirajaisuus ei määriy puhtaasti toivotavaksi ilmiöksi, sillä lähtömaan yhteisöllä katsotaan voivan olla myös negatiivinen vaikutus maahanmuuttajien kotoutumiseen:

The links many immigrant communities have to their countries of origin can present challenges to integration where social or cultural norms overseas differ from British values and influence the way people behave here. This may be the case where, for example, marriage expectations reduce freedom of choice or perpetuate a ‘first generation in every generation’ effect; and continued consumption of media or other messaging incompatible with British values has an adverse effect on individuals’ understanding of and response to the society in which they live. (HM Government 2018: 56.)

Siten Englanti yhtäältä tunnustaa kotoutumisen kolmisuuntaisuuden, mutta tulkitsee sen ilmiönä positiiviseksi ainoastaan, mikäli lähtömaat yhteisöineen edistävät maahanmuuttajien kotoutumista. Negatiiviseksi yllirajaisuus puolestaan määriyty tapauksissa, joissa sidosten ylläpitämisen katsotaan haittaavan kansan uusien jäsenten integroitumista. Kaiken kaikkiaan kolmisuuntaisuuden ajatus on siten muodossa tai toisessa luettavissa unionin asiakirjojen lisäksi Englannin, Suomen ja Portugalin ohjelmista. Kansallisissa ohjelmissa kolmisuuntaisuuden periaate saa kuitenkin vähintäänkin osittain unionin periaatteelle antamasta sisällöstä poikkeavan sisällön. Siten jäsenmaiden käytössä kolmisuuntaisuuden periaatteen voidaan tulkitä olevan jokseenkin huterasti kytköksissä Euroopan unionin tarkoittamaan periaatteeseen. Tämän myötä mainittujen jäsenmaiden ei ehkä voida katsoa asettuvan kotoutumisen ja sitä kautta kansan rakentamisen kolmisuuntaisuuden ajatusta vastaan, muttei toisaalta myöskään hyväksyvän sitä täysin unionin tarkoittamassa muodossa.

Esimerkiksi Eva Østergaard-Nielsen (2016: 160) on tulkinnut Euroopan valtioiden jakautuvan karkeasti kahteen leiriin lähtömaiden rooliin suhtautumisen osalta³⁰. Osa on EU:n tavoin katsonut maahanmuuttajien voivan edistää lähtömaidensa kehitystä (Østergaard-Nielsen 2016: 160) ja siten hahmottanut kotoutumisen kolmisuuntaisuuden ensisijaisesti positiivisessa vallossa. Kolmisuuntaisuuden ajatuksen kotoutumisen käsitteeseensä liittäneistä jäsenmaista Suomen voidaan katsoa kuuluvan tähän kategoriaan. Osa valtioista on kuitenkin mieltänyt

³⁰ Tutkijoiden jakautumisesta vastaavanlaisiin leireihin ks. luku 1.2.4.

maahanmuuttajien ylijäämien sidosten nimenomaisesti heikentävän uusien tulokkaiden identifioitumista vastaanottajayhteisönsä (Østergaard-Nielsen 2016: 160) ja sitä kautta haittaavan maahanmuuttajien kotoutumista. Edellä Englannin näkemyksestä esitetyn perusteella Englanti voitaneen tietyin varauksin sijoittaa tähän kategoriaan.

Vaikka tutkimuksessa tarkastelluista jäsenmaista Irlanti, Italia, Itävalta ja Viro eivät ohjelmassaan eksplikoikaan mainitunkaltaista, negatiivista suhtautumista kolmisuuntaisuuden periaateeseen, ainutkaan niistä ei vaikuta liittävän kolmisuuntaisuutta kotoutumisen käsitteeseen. Itävalta huomauttaa ohjelmassaan tarpeesta ymmärtää paremmin maahanmuuttajien suhdetta kotimaahansa (Federal Ministry 2015: 25) ja vaikuttaa siten oletettavan jonkinlaisten ylijäämien sidosten olemassa olon. Se ei kuitenkaan huomioi unionin painottamia taloudellisia ja kehityksellisiä tekijöitä tai osoita lähtömaille roolia uusien tulokkaiden kotoutumisen edistämässä. Lähtömaiden roolin sivuuttaminen selittynee kuitenkin sillä, että Itävallan ohjelman kohderyhmä koostuu ainoastaan kansainvälisen suojelun piiriin päässeistä ja siten mitä luultavimmin suurilta osin turvapaikanhakijoina Eurooppaan saapuneista. Myös Italia huomioi ohjelmassaan kolmannet maat, tai tarkalleen ottaen kauttakulkumaat, mutta painottaa niiden roolia kotoutumisen edistämisen sijaan maahanmuuton säätelyssä (Ministry of the Interior 2017: 13). Myös Italian ohjelman kohderyhmä koostuu ainoastaan kansainvälisen suojeluaseman saaneista, mikä Itävallan tavoin mitä luultavimmin selittää sen, ettei lähtömaita pyritä osallistamaan kotoutumisen edistämiseen.

Kolmisuuntaisuuden hyväksymisen sijaan Irlanti, Italia, Itävalta ja Viro vaikuttavat pitäytyneen kaksisuuntaisessa mallissa ja haastavan siten unionin näkemyksen kotoutumisen kolmisuuntaisista vaikutuksista ja työnjaosta. Myös näiltä osin kyse on ensimmäisen tason ja siten käsitteen kriteerejä koskevasta kiistasta (ks. luku 2.2.1.1). Toisaalta kolmannen osapuolen sulkeamista ulos kotoutumisprosessin osapuolten listalta ei kuitenkaan sinänsä voida tulkita kapi-naksi unionin kotoutumisen käsitettä vastaan, sillä kuten todettu, ajatus kotoutumisesta nimenomaisesti kaksisuuntaisena prosessina on säilynyt unionin muotoilemassa käsitteessä kolmannen osapuolen mukaan ottamisesta huolimatta. Siten jopa unionin itsensä ymmärrys kotoutumisen vastuunjaosta hahmottuu jokseenkin epämääräiseksi, kun kolmisuuntaisuuden periaate vaikutetaan lisätyn kaksisuuntaisuutta painottavaan käsitteeseen jonkinlaisena erillisenä lisävarusteena.

3. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tulosteni perusteella eurooppalaisessa kotoutumisen käsitteessä painottuu kaksi keskeistä vastakkainasettelua. Yhtäältä kotoutuminen määrittyy erilaisuuden ja samanlaisuuden väliseksi kädenväänöksi, jossa vastakkain on asetettu maahanmuuttajien oikeus erilaisuuteen ja kotoutujille esitettävä vaatimus vastaanottajavaltion virallisen kielen oppimisesta sekä eurooppalaisten arvojen ja kansallisten normien kunnioittamisesta. Viime kädessä kotoutumisessa voidaan siten katsoa olevan yhtäaikaisesti kyse *oikeudesta erilaisuuteen ja velvollisuudesta samankaltaiseksi tulemiseen*. Tämän myötä kotoutuminen on ymmärrettävä tasapainoiluksi kahden toisilleen vastakkaisen ilmiön – erilaisuuden ja samanlaisuuden – välimaastossa, jossa erilaisuuden ja samanlaisuuden välistä kuilua pyritään kaventamaan kuromatta sitä kuitenkaan tyystin umpeen. Eurooppalaisesta näkökulmasta kotoutuminen määrittyykin näin olleen prosessiksi, jonka kautta erilaisuutta pyritään ohjaamaan kohti samanlaisuutta kansan yhtenäisyyden takaamiseksi tavoittelematta kuitenkaan kansallisen yhteisön sisäistä homogeneisuutta.

Toisaalta kotoutumisessa on kyse *oikeuksien ja velvollisuuksien välisestä köydenvedosta*. Siinä missä oikeuksien puolella painottuvat ihmisoikeudet vähemmistöspesifit oikeudet mukaan lukien, velvollisuuksien puolella korostuvat vaatimukset läntisten arvojen ja kansallisten normien kunnioittamisesta sekä vastaanottajakansan virallisen kielen omaksumisesta. Kielen oppiminen mahdollistaa edelleen muiden kotoutujille asetettävien, kansan taloudelliseen ja poliittiseen elämään osallistumiseen liittyvien velvollisuuksien täyttämisen. Siten kielen oppiminen on ymmärrettävä välineeksi, jonka kautta maahanmuuttajat osallistuvat sekä hyvinvointivaltion ylläpitämiseen että kansan jatkuvaan uudelleen määrittelyyn. Arvojen osalta puolestaan on kyse pyrkimyksestä kansan rakentamiseen sellaisten arvojen varaan, jotka mahdollistavat kansan yhtenäisyyden kielellisestä, kulttuurisesta ja uskonnollisesta monimuotoisuudesta huolimatta. Kotoutuminen yhtäaikaisena erilaisuuden säilyttämisenä ja samankaltaiseksi tulemisena onkin siten ymmärrettävä ilmiöksi, jossa maahanmuuttajille taattu oikeus erilaisuuteen tulee rajatuksi kansan uusille jäsenille asetetuilla velvoitteilla.

Edellä mainittujen elementtien lisäksi eurooppalaista kotoutumisen käsitettä määrittää ajatus kotoutumisesta *jaettuina muistoina ja kollektiivisena unohtamisena*. Vaikka kaikki tutkimuksessa tarkastellut jäsenmaat eivät painotakaan keskeisten kansallisten muistojen omaksumista, ne ovat implisiittisesti sisällyttäneet kotoutumisen käsitteisiinsä muistojen aspektin koros-

tamalla unohtamisen keskeisyyttä. Euroopan unionin ja jäsenmaiden näkemyksissä unohtaminen määrittyy sekä yhdenvertaisuuden mahdollistajaksi että turvallisuuspoliittiseksi välttämättömyydeksi. Siten eurooppalaiseen kotoutumisen käsitteeseen sisältyy ajatus kansallisten, sekä muistoihin että unohtamiseen perustuvien myyttien keskeisyydestä. Tämän myötä myös näiltä osin erilaisuutta pyritään ohjaamaan kohti samanlaisuutta, kun maahanmuuttajien edellytetään omaksuvan vastaanottajakansansa keskeiset muistot, mutta myös unohtavan erillisyytensä ja sitä kautta hahmottavan itsensä osana vastaanottajakansaa.

Koska kotoutuminen on kuitenkin aineiston asiakirjoissa määritelty yksisuuntaisen sijaan nimenomaisesti kaksisuuntaiseksi prosessiksi, edes edellä mainitut elementit eivät velvoita ainoastaan kansan uusia jäseniä. Sen sijaan vastuuta maahanmuuttajien kotoutumisesta osoitetaan myös vastaanottajille. Vastaanottajien velvollisuudet eivät kuitenkaan rajaudu eksplisiitista maahanmuuttajien oikeuksia painottaviin elementteihin, sillä vastaanottajilla voidaan katsoa olevan roolinsa myös maahanmuuttajia velvoittavien komponenttien, kuten kielen oppimisen ja arvojen kunnioittamisen ulottuvuuksilla. Oikeuksien takaajan lisäksi aineiston asiakirjoissa vastaanottajille osoitetaan esimerkiksi opettajan, mahdollistajan ja unohtajan roolit maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Näin ollen eurooppalaisessa kotoutumisen käsitteessä painottuu ajatus kotoutumisesta ja sitä kautta kansan rakentamisesta *maahanmuuttajien ja vastaanottajien yhteisenä pyrkimyksenä*.

Vastaanottajan vastuun myötä maahanmuuttajien oikeuden erilaisuuteen voidaan kuitenkin katsoa saavan rinnalleen vastakkaisen oikeuden. Maahanmuuttajiin kohdistettuja vaatimuksia ei voidakaan ymmärtää ainoastaan velvollisuuksiksi vaan myös kansan uusille jäsenille taattaviksi oikeuksiksi esimerkiksi vastaanottajavaltion virallisen kielen oppimiseen ja taloudelliseen osallistumiseen. Tämän myötä kotoutumisen käsitteessä painottuu oikeuden erilaisuuteen lisäksi ajatus *maahanmuuttajien oikeudesta samankaltaiseksi tulemiseen*, kun vastaanottajalle asetetaan velvollisuus pyrkiä saattamaan kansan uudet jäsenet oikeuksiensa ja mahdollisuuksiensa osalta samalle viivalle kantaväestöön kuuluvien kanssa. Siten edellä kuvattu velvollisuus samankaltaiseksi tulemiseen voidaan nähdä yhtäaikaaisesti maahanmuuttajille taattavaksi oikeudeksi.

Edellä todetun perusteella sekä unionin että jäsenmaiden näkemysten kotoutumisen käsitteen sisällöistä voidaan tulkita asettuvan vähintäänkin pääpiirteissään linjaan luvuissa 1.2.1 ja 1.2.2 esiteltynä kotoutumisen uudempien, tieteellisten määritelmien kanssa. Samalla EU ja jäsenmaat vaikuttavat keskenään huomattavan yksimielisiltä kotoutumisen käsitteen keskeis-

ten elementtien roolista osana käsitettä ja sitä kautta kansan perustaa. Kaiken kaikkiaan tutkimuksessa tarkastellut jäsenmaat rakentavatkin kansojaan tietyistä painotuseroista huolimatta jokseenkin identtisesti komponenteista ja yhtenäisellä käsityksellä kotoutumisen vastuunjaosta. Siten kunkin tutkimuksessa käsitellyistä jäsenvaltioista voidaan huomata myötäilevän EU:n asettamia konventioita hyväksymällä unionin määrittelemät elementit osaksi kotoutumisen käsitteitään ja siten kotouttamispolitiikan kautta uudelleen konstruoitavien kansojensa perustaa. Näin ollen johdannossa Albert Krallerin, David Reichelin ja Han Entzingerin toteamuksen pohjalta esitetty väite siitä, ettei unionissa ole saavutettu konsensusta käsitteen määritelmästä, ei oman aineistoni pohjalta vaikuta pitävän paikkaansa.

On kuitenkin huomattava oman tutkimukseni keskittyneen nimenomaan käsitteen keskeisiin sisältöihin ja siten pienempien yksityiskohtien huomioiminen olisi saattanut paljastaa selkeämpiä eroja eri tahojen kotoutumisen käsitteiden välillä. Samaten on huomattava, että valitsin tutkimuksessa käsiteltävät komponentit nimenomaisesti EU:n asiakirjoista ilmenevien painotusten perusteella. Esimerkiksi Italian ohjelman ottaminen analyysin lähtökohdaksi unionin asiakirjojen sijaan olisi nostanut perheenyhdistämisen mahdollisuuden yhdeksi käsitteen keskeisistä elementeistä ja epäilemättä myös lisännyt hajontaa. Lisäksi sekä Euroopan unioni että jäsenmaat ovat virallisissa asiakirjoissaan taipuvaisia diplomaattisuuteen, minkä myötä toisenlaisella aineistolla tulokset olisivat voineet olla hyvinkin erilaiset. Vaikka omassa aineistossani jonkinlaista hajontaa onkin havaittavissa esimerkiksi kansalaistamisen osalta, linjasta poikkeavien jäsenmaiden – Suomen ja Itävallan – kannat jäävät jokseenkin epäselviksi. Voitaneen olettaa, että aineiston laajentaminen yksittäisistä asiakirjoista muihin kotoutumista käsitteleviin, kansallisiin asiakirjoihin olisi paljastanut kansalaistamisen ulottuvuuden sisältyvän myös Suomen ja Itävallan ymmärryksiin kotoutumisen käsitteestä.

Jäsenmaiden yksimielisyys suurempien linjojen osalta voitaneen tulkita seuraukseksi yhtäältä kotoutumisen käsitteeseen liitettyjen elementtien luonteesta keskeisinä eurooppalaisina arvoina tai jopa kansainvälisesti tunnustettuina ihmisoikeuksina. Esimerkiksi uskonnonvapauden ja yhdenvertaisuuden asema keskeisinä ihmisoikeuksina ja sitä kautta elimellisinä osina läntisten yhteiskuntien arvoperustaa jättää väistämättä jälkensä ihmisoikeuksien kunnioittamiseen sitoutuneiden valtioiden kotoutumisen käsitteisiin. Kuten luvussa 2.2.2 on todettu, Euroopan unioni rakentuu pitkälti liberaalien, demokraattisten arvojen varaan ja korostaa siten politiikassaan sitoutumista universaaleihin ihmisoikeuksiin. Ensisijaisesta toimivallastaan huolimatta jäsenmaat eivät ole vapaita toimimaan kansallisissa politiikoissaan Euroopan

unionista riippumattomasti, sillä sitoutuminen unioniin on edellyttänyt jäsenmailta sitoutumista sen vaalimiin arvoihin ja sitä kautta ihmisoikeuksiin osana kansallisia politiikkojaan. Kuten Suomen ohjelmassa todetaan, kotouttaminen on ymmärrettävä ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanoksi (TEM 2016: 6) ja siten vastuuksi, joka pitää sisällään sitoumuksen valtioiden subjektiivisista kannoista riippumattomien arvojen kunnioittamiseen.

Toisaalta EU:n asettamien konventioiden yksimielisen myötäilyn voidaan ajatella perustuvan Euroopan unionin luonteeseen nimenomaisesti jäsenmaistaan koostuvana entiteettinä. EU:n kotoutumisen käsitteen onkin ymmärrettävä syntyneen jäsenmaiden kansallisten intressien pohjalta. Näin ollen Euroopan unionin näkemyksen allekirjoittamisessa voidaan loppujen lopuksi katsoa olevan kyse jäsenmaan oman näkemyksen allekirjoittamisesta. Samalla EU:n kotoutumisen käsitteen muotoilussa on kuitenkin jouduttu myös sovittamaan yhteen jäsenmaiden toisistaan poikkeavia intressejä koko unionin edun huomioiden. Näin ollen käsite on ymmärrettävä eräänlaiseksi mahdollisimman kattavasti kunkin jäsenmaan intressit huomioivaksi kompromissiratkaisuksi. Tämän puolestaan voidaan katsoa johtaneen käsitteen määrittelyyn verraten väljästi, mikä on mahdollistanut jäsenmaiden käsitteiden toisistaan poikkeavat painotukset, mutta samalla yhteisymmärryksen tutkimuksessa käsitellyistä suuremmista linjoista. Ehkä juuri tästä syystä myöskään luvussa 1.4 mainitut erot ohjelmien ajankohdissa ja kohderyhmissä eivät ole luettavissa keskeisimmistä käsitteelle annetuista määritelmistä.

Luvussa 2.4 tarkasteltu kotoutumisen kolmisuuntaisuuden ajatus vaikuttaa kuitenkin muodostavan selkeähkön poikkeuksen Euroopan unionin ja jäsenmaiden väliseen yhteisymmärrykseen. Vaikka osa jäsenmaista onkin sinänsä sisällyttänyt käsitteeseensä ajatuksen kotoutumisen kolmisuuntaisuudesta, kolmisuuntaisuuden periaate itsessään saa jäsenmaiden näkemyksissä unionin näkemyksestä poikkeavan sisällön. Osa jäsenmaista puolestaan vaikuttaa jättäneen periaatteen kokonaan kotoutumisen käsitteensä ulkopuolelle. Siten ainoakaan jäsenmaan ei ehkä voida tulkita hyväksyvän kolmisuuntaisuuden ajatusta unionin määrittelemässä muodossa. Toisaalta myös unionin voidaan katsoa kolmisuuntaisuutta korostaessaankin harpoivan jossakin kaksisuuntaisen ja kolmisuuntaisen näkemyksen välimaastossa, minkä myötä edes unioni itse ei vaikuta täysin allekirjoittavan omaa ajatustaan kotoutumisesta kolmen kauppana. Kuten todettu, kaksisuuntaisuuden ajatus on kuitenkin vakiintunut sekä unionin että jäsenmaiden näkemyksiin.

Kuten luvussa 1 on esitetty, vastuu maahanmuuttajien kotouttamisesta on osaltaan kuulunut maahanmuuttajien parissa tehtävälle sosiaalityölle. Aineistoni asiakirjoissa rooli kotoutumi-

sen edistämisestä osoitetaan sekä julkisen ja yksityisen että kolmannen sektorin toimijoille. Samalla etenkin unohtamisen ulottuvuus velvoittaa myös koko vastaanottajakansaa. Sosiaalityölle ei kuitenkaan suurimmassa osassa aineiston asiakirjoista osoiteta eksplisiittisesti minäänlaista roolia. Valtaosan kotoutumisen käsitteen sisällään pitämistä elementeistä voidaankin katsoa kuuluvan esimerkiksi työvoimaviranomaisten (ks. Vuori 2015: 396; Turtiainen et al. 2018: 344), hallinnon ja koulutuspalveluiden järjestäjien vastuulle sosiaalityön sijaan. Tästä huolimatta maahanmuuttajien kotoutumista nimenomaisesti sosiaalityön näkökulmasta käsittelevissä tutkimuksissa sosiaalityölle on osoitettu keskeinen rooli kotoutumisen edistämässä (esim. Valtonen 2001; 2009; Nash et al. 2006). Näin ollen kansan rakentaminen maahanmuuttajan ja vastaanottajan välisenä yhteistyönä on ymmärrettävä prosessiksi, johon myös sosiaalityön on kyettävä osallistumaan.

Huolimatta sosiaalityön pääsääntöisestä sivuuttamisesta aineiston asiakirjoissa, edellä esiteltyjen kotoutumisen käsitteen komponenttien kautta voidaankin hahmottaa kuva myös kotoututtavan, tai yleisemmällä tasolla maahanmuuttajien parissa tehtävän sosiaalityön tavoitteista. Kotoutumisen yhtäaikaisena erilaisuuden säilyttämisenä ja samankaltaiseksi tulemisena voidaan ajatella määrittelevän maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen tähtäävän sosiaalityön tasapainoiluksi erilaisuuden tukemisen ja samankaltaiseksi ohjaamisen välillä. Oikeuksien ja velvollisuuksien välinen kädenvääntö osana kotoutumisen käsitettä puolestaan määrittelee kotoututtavan sosiaalityön yhtäältä esimerkiksi arvojen ja normien opettamiseksi ja toisaalta sekä oikeuden erilaisuuteen että oikeuden samankaltaisuuden toteutumisen aktiiviseksi edistämiseksi. Siten maahanmuuttajien parissa tehtävä sosiaalityö on viime kädessä ymmärrettävä ”yhdenvertaisuuden ja erilaisuuden risteävien voimien” (Powell 2001: 156) yhdistämiseksi käytännön asiakastyössä.

Ajatus sosiaalityöstä oikeuksien edistämisenä laajentaa kuitenkin työn fokuksen sosiaalitoimistojen ulkopuolelle. Kaksisuuntaisuuden ajatuksen mukaisesti kotouttavassa sosiaalityössä ei voikaan olla kyse ainoastaan mikrotasolla tapahtuvasta, asiakaskohtaamisiin rajautuvasta toiminnasta. Konkreettisen asiakastyön lisäksi kotoututtavan sosiaalityön on ymmärrettävä pitävän sisällään myös muun muassa ihmisoikeuksien ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämiseen tähtäävän makrotason toiminnan (esim. Nash et al. 2006: 345, 360). Kuten esimerkiksi luvussa 1.2 esitellyissä, kotoutumisen uudemmissa teorioissa on esitetty, maahanmuuttajien kotoutumisen onnistuminen määrittyy väistämättä riippuvaiseksi vastaanottajasta asenteineen. Tämän myötä makrotasolla tapahtuva kotouttava sosiaalityö on nähtävä myös

aktiivisena pyrkimyksenä syrjinnän kitkemiseen (esim. Valtonen 2001: 247, 260) ja siten toimintana, johon unohtamisen komponentti osana kotoutumisen käsitettä sosiaalityötä velvoittaa. Tämänkaltaiseen makrotason toimintaan sosiaalityöllä on myös eettisten periaatteidensa mukaisesti suoranainen moraalinen velvollisuus (IFSW 2018).

Kuten esimerkiksi Kati Turtiainen (2018: 190) on kuitenkin painottanut, sosiaalityön mandaatti on sen omien arvojen kautta ymmärrettävä valtioiden sille määrittelemää tehtävää laajemmaksi. Esimerkiksi kansainvälisesti tunnustetut ihmisoikeudet asettavat maahanmuuttajien parissa tehtävälle sosiaalityölle moraalisen kehyksen, joka määrittyy valtioiden sosiaalityölle määrittelemää mandaattia laajemmaksi ja siitä riippumattomaksi (Turtiainen 2012: 39; 2018: 190). Tämän myötä sosiaalityön omat arvot eivät välttämättä aina asetu kitkattomasti linjaan valtioiden kotouttamispolitiikkojen virallisten arvojen ja tavoitteiden kanssa. Vaikka unionin ja jäsenvaltioiden linjaukset määrittävätkin kehyksen, jonka puitteissa kotouttavaa tai laajemmin maahanmuuttajien parissa tehtävää sosiaalityötä toteutetaan, sosiaalityö ei voi määrittyä puhtaasti ylhäältä asetettujen linjausten toimeenpanemiseksi. Sen sijaan sosiaalityön on pyrittävä suhteuttamaan valtiolta saamansa mandaatti omiin arvoihinsa ja jopa asetettava virallisia linjauksia vastaan, mikäli ne ajautuvat ristiriitaan sosiaalityön omien arvojen ja etiikan kanssa.

LÄHTEET

Tutkimusaineisto

ACM, Alto Comissariado para as Migrações (2015) Strategic Plan for Migration. Portugalin maahanmuutto- ja kotouttamispoliittinen ohjelma. Saatavilla <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/PEM_ACM_final.pdf>.

Commission of the European Communities (2005) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Common Agenda for Integration, Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union. COM(2005) 389. Brussels, 1.9.2005. EUR-Lex-tietokanta. Saatavilla <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0389&from=en>>.

Council of the European Union (2004) "Immigrant Integration Policy in the European Union: Council Conclusions." Lehdistöiedote, s. 15–24. Brussels, 19.11.2004. European Web Site on Integration. Saatavilla <<https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/common-basic-principles-for-immigrant-integration-policy-in-the-eu>>.

Department of Justice and Equality (n.d.) The Migrant Integration Strategy: A Blueprint for the Future. Irlannin kotouttamispoliittinen ohjelma. Saatavilla <http://www.justice.ie/en/JELR/Migrant_Integration_Strategy_English.pdf/Files/Migrant_Integration_Strategy_English.pdf>.

European Commission (2011) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals. COM(2011) 455. Brussels, 20.7.2011. EUR-Lex-tietokanta. Saatavilla <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0455&from=EN>>.

European Commission (2016) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Action Plan on the Integration of Third Country Nationals. COM(2016) 377. Brussels, 7.6.2016. Saatavilla <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf>.

Federal Ministry, Europe, Integration, Foreign Affairs (2015) 50 Action Points: A Plan for the Integration of Persons Entitled to Asylum or Subsidiary Protection in Austria. Itävallan kotouttamispoliittinen ohjelma. Saatavilla <https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Publikationen/Integrationsplan_final_EN.pdf>.

HM Government (2018) Integrated Communities Strategy Green Paper: Building Stronger, More United Communities. Englannin kotouttamispoliittinen ohjelma. Saatavilla <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/696993/Integrated_Communities_Strategy.pdf>.

Ministry of Culture (2014) The Strategy of Integration and Social Cohesion in Estonia: "Integrating Estonia 2020". Viron kotouttamispoliittinen ohjelma. Saatavilla <https://www.kul.ee/sites/kulminn/files/integrating_estonia_2020.pdf>.

Ministry of the Interior, Department for Civil Liberties and Immigration (2017) National Integration Plan for Persons Entitled to International Protection. Italian kotouttamispoliittinen ohjelma. Saatavilla <https://www.interno.gov.it/sites/default/files/piano_nazionale_integrazione_eng.pdf>.

TEM, Työ- ja elinkeinoministeriö (2016) Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019. Suomen kotouttamispoliittinen ohjelma. Saatavilla <<https://tem.fi/documents/1410877/3506436/Valtion+kotouttamisohjelma+vuosille+2016-2019.pdf>>.

Kontekstointiaineisto

Euroopan komissio (2010) Komission tiedonanto: Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. KOM(2010) 2020. Bryssel, 3.3.2010. EUR-Lex-tietokanta. Saatavilla <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_FI_ACT_part1_v1.pdf>.

Euroopan komissio (2015a) Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle: Euroopan muuttoliikeagenda. COM(2015) 240. Bryssel, 13.5.2015. EUR-Lex-tietokanta. Saatavilla <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=FI>>.

Euroopan komissio (2015b) Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle: Euroopan turvallisuusagenda. COM(2015) 185. Strasbourg, 28.4.2015. EUR-Lex-tietokanta. Saatavilla <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=EN>>.

Euroopan komissio (2016) Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle: Väkivaltaisiin ääriilikkeisiin johtavan radikalisoitumisen ehkäisemisestä. COM(2016) 379. Bryssel, 14.6.2016. EUR-Lex-tietokanta. Saatavilla <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0379:FIN:FI:PDF>>.

Euroopan unionin neuvosto (2000) Neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta. 29.6.2000. EUR-Lex-tietokanta. Saatavilla <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=en>>.

Euroopan unionin neuvosto (2008) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastoa soveltamalla annetut säädökset. Neuvoston puitepätös 2008/913/YOS rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin. 28.11.2008. EUR-Lex-tietokanta. Saatavilla <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0913&from=en>>.

Euroopan unionin neuvosto (2010) Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia: Kohti eurooppalaista turvallisuusmallia. Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö. Euroopan unionin julkaisutoimisto. Luxemburg. Saatavilla <<https://www.consilium.europa.eu/media/30739/qc3010313fic.pdf>>.

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2016/C 202/02). EUR-Lex-tietokanta. Saatavilla <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>>.

Euroopan unionista tehty sopimus (konsolidoitu toisinto) (2016). EUR-Lex-tietokanta. Saatavilla <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>>.

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (konsolidoitu toisinto) (2016). EUR-Lex-tietokanta. Saatavilla <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=EN>>.

Euroopan yhteisöjen komissio (2000) Komission tiedonanto Neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Yhteisön maahanmuuttopolitiikka. KOM(2000) 757. Bryssel, 22.11.2000. Saatavilla <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0757&from=EN>>.

Euroopan yhteisöjen komissio (2003) Komission tiedonanto Neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle: Maahanmuutto, kotouttaminen ja työllisyys. KOM(2003) 336. Bryssel, 3.6.2003. Saatavilla <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0336&from=EN>>.

Eurooppa-neuvosto (1999) Tampereen Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 1999, puheenjohtajan päätelmät. Saatavilla <https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fi.htm>.

Eurostat (2016) Asylum in the Member States – Record Number of over 1.2 Million First Time Asylum Seekers Registered in 2015. Syrians, Afghans and Iraqis: Top Citizenships. 44/2016, 4.3.2016. Saatavilla <<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>>.

Eurostat (2019a) Migration and Migrant Population Statistics. March 2019. Saatavilla <<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/1275.pdf>>. Viitattu 26.2.2020.

Eurostat (2019b) Migrant Integration Statistics – Labour Market Indicators. May 2019. Saatavilla <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_%E2%80%93_labour_market_indicators>. Viitattu 18.11.2019.

Eurostat (2019c) Non-EU citizens: 4,4% of the EU Population in 2018. 15.3.2019. Saatavilla <<https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190315-1>>. Viitattu 16.10.2019.

FRA, European Union Agency for Fundamental Rights (2010) EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report. Publications Office of the European Union. Luxembourg. Saatavilla <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/663-fra-2011_eu_midis_en.pdf>.

FRA, European Union Agency for Fundamental Rights (2018) EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Being Black in the EU. Publications Office of the European Union. Luxembourg. Saatavilla <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-being-black-in-the-eu_en.pdf>.

HLCEG-R, High-Level Commission Expert Group on Radicalisation (2018) Final Report. European Commission, Migration and Home Affairs. Publications Office of the European Union. Luxembourg. Saatavilla <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20180613_final-report-radicalisation.pdf>.

Migration Policy Group (2013) EWSI Special Feature: Migrant Political Participation. European Commission. European Web Site on Integration. Saatavilla <<https://ec.europa.eu/migrant-integration/feature/ewsi-special-feature-2013/01-migrant-political-participation>>.

Tutkimuskirjallisuus

Alba, Richard (1999) "Immigration and the American Realities of Assimilation and Multiculturalism". Julkaisussa *Sociological Forum*, 14 (1), s. 3–25.

Alba, Richard & Victor Nee (2003) *Remaking the American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration*. Harvard University Press. Cambridge.

Alghasi, Sharam (2019) "A 'Muslim' Response to the Narrative of the Enemy within". Teoksessa Keskinen, Suvi, Unnur Dís Skaptadóttir & Mari Toivanen (toim.) *Undoing Homogeneity in the Nordic Region: Migration, Difference, and the Politics of Solidarity*, s. 179–194. Routledge. Abingdon.

Asselin, Olivier, Françoise Dureau, Lucinda Fonseca, Matthieu Giroud, Abdelkader Hamadi, Josef Kohlbacher, Flip Lindo, Jorge Malheiros, Yann Marcadet & Ursula Reeger (2006) "Social Integration of Immigrants with Special Reference to the Local and Spatial Dimension". Teoksessa Penninx, Rinus, Maria Berger & Karen Kraal (toim.) *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe: A State of the Art*, s. 133–170. IMISCOE Joint Studies. Amsterdam University Press. Amsterdam.

Barry, Brian (2001) *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Polity Press. Cambridge.

Bauböck, Rainer, Albert Kraler, Marco Martiniello & Bernhard Perchinig (2006) "Migrants' Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation". Teoksessa Penninx, Rinus, Maria Berger & Karen Kraal (toim.) *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe: A State of the Art*, s. 65–98. IMISCOE Joint Studies. Amsterdam University Press. Amsterdam.

Bell, Duncan S. A. (2003) "Mythscape: Memory, Mythology, and National Identity". Julkaisussa *British Journal of Sociology*, 54 (1), s. 63–81.

Bommes, Michael & Holger Kolb (2006) "Migrants' Work, Entrepreneurship and Economic Integration". Teoksessa Penninx, Rinus, Maria Berger & Karen Kraal (toim.) *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe: A State of the Art*, s. 99–132. IMISCOE Joint Studies. Amsterdam University Press. Amsterdam.

Brewer, John D. (2006) "Memory, Truth and Victimhood in Post-Trauma Societies". Teoksessa Delanty, Gerard & Krishan Kumar (toim.) *The SAGE Handbook of Nations and Nationalism*, s. 214–224. SAGE. London.

Brubaker, Rogers (2001) "The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and Its Sequels in France, Germany, and The United States". Julkaisussa *Ethnic and Racial Studies*, 24 (4). s. 531–548.

Carrera, Sergio & Anaïs Faure Atger (2011) *Integration as a Two-Way Process in the EU? Assessing the Relationship between the European Integration Fund and the Common Basic Principles on Integration*. Centre for European Policy Studies. Brussels. Saatavilla <<https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2011/07/Integration%20as%20a%20Two-way%20Process.pdf>>.

Castles, Stephen (2003) "The International Politics of Forced Migration". Julkaisussa *Development*, 46, s. 11–20.

Clark, Colin (2010) "The Nation-state – Civic and Ethnic Dimensions". Teoksessa Cordell, Karl & Stefan Wolff (toim.) *Routledge Handbook of Ethnic Conflict*, s. 44–54. Routledge. Abingdon.

Crane, George T. (1998) "Economic Nationalism: Bringing the Nation Back In". Julkaisussa *Millennium: Journal of International Studies*, 27 (1), s. 55–75.

Dawisha, Adeed (2002) "Nation and Nationalism: Historical Antecedents to Contemporary Debates". Julkaisussa *International Studies Review*, 4 (1), s. 3–22.

Doomernik, Jeroen & María Bruquetas-Callejo (2016) "National Immigration and Integration Policies in Europe Since 1973". Teoksessa Garcés-Masareñas, Blanca & Rinus Penninx (toim.) *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, s. 57–76. IMISCOE Research Series. Springer Open. Cham.

ECHP, European Conceptual History Project (2011) "Mission Statement". Teoksessa Fernández Sebastián, Javier (toim.) *Political Concepts and Time – New approaches to Conceptual History*, s. 435–442. Cantabria University Press. Santander.

Elgenius, Gabriella (2011) *Symbols of Nations and Nationalism: Celebrating Nationhood*. Palgrave Macmillan. London.

Erdal, Marta Bivand & Ceri Oeppen (2013) "Migrant Balancing Acts: Understanding the Interactions between Integration and Transnationalism". Julkaisussa *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39 (6), s. 867–884.

Fernández Sebastián, Javier (2011) "Introduction. The Relevance of Conceptual History". Teoksessa Fernández Sebastián, Javier (toim.) *Political Concepts and Time – New approaches to Conceptual History*, s. 1–16. Cantabria University Press. Santander.

Ganor, Boaz (2011) "An Intifada in Europe? A Comparative Analysis of Radicalization Processes among Palestinians in the West Bank and Gaza versus Muslim Immigrants in Europe". Julkaisussa *Studies in Conflict and Terrorism*, 34 (8), s. 587–599.

Garcés-Mascareñas, Blanca & Rinus Penninx (2016) "Introduction: Integration as a Three-Way Process Approach?". Teoksessa Garcés-Mascareñas, Blanca & Rinus Penninx (toim.) *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, s. 1–10. IMISCOE Research Series. Springer Open. Cham.

Haverinen, Ville-Samuli (2018) "Pakotetusta toimetommuudesta – Turvapaikanhakijoiden kotoutuminen vastaanottotoiminnan osana". Julkaisussa *Janus*, 26 (4), s. 309–325.

Heckmann, Friedrich (2006) *Integration and Integration Policies: IMISCOE Network Feasibility Study*. European Forum for Migration Studies, INTPOL TEAM. Saatavilla <<http://www.efms.uni-bamberg.de/pdf/INTPOL%20Final%20Paper.pdf>>.

Heikkinen, Sari (2015) *Arki uudessa kotimaassa: Entisestä Neuvostoliitosta Suomeen iäkkäinä muuttaneiden arki, sosiaaliset suhteet ja kotoutuminen*. Väitöskirja. Tampere University Press. Tampere.

Heino, Eveliina & Minna Veistilä (2017) "Mikä muuttuu kun muutetaan? Venäläistaustaisten perheiden tarinat ja integraation vaiheet". Teoksessa Metteri, Anna, Maija Jäppinen, Satu Ranta-Tyrkkö, Pirkko-Liisa Rauhala & Anca Enache (toim.) *Kainsainvälinen sosiaalityö: käsitteitä, käytäntöjä ja kehityskulkuja*. Sosiaalityön tutkimuksen seuran vuosikirja. UNIPress. Kuopio.

Hobsbawm, Eric (2007a) "Introduction: Inventing Traditions". Teoksessa Hobsbawm, Eric & Terence Ranger (toim.) *The Invention of Tradition*, s. 1–14. Cambridge University Press. Cambridge.

Hobsbawm, Eric (2007b) "Mass-Producing Traditions: Europe, 1870–1914". Teoksessa Hobsbawm, Eric & Terence Ranger (toim.) *The Invention of Tradition*, s. 263–307. Cambridge University Press. Cambridge.

Huttunen, Laura, Olli Löytty & Anna Rastas (2005) "Suomalainen monikulttuurisuus". Teoksessa Rastas, Anna, Laura Huttunen & Olli Löytty (toim.) *Suomalainen vieraskirja: kuinka käsitellä monikulttuurisuutta*, s. 16–40. Vastapaino. Tampere.

HE 66/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Finlex-tietokanta, hallituksen esitykset. Saatavilla <<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980066>>.

Henderson, Ailsa & Nicola McEwen (2005) "Do Shared Values Underpin National Identity? Examining the Role of Values in National Identity in Canada and the United Kingdom". Julkaisussa *National Identities*, 7 (2), 173–191.

Hyvärinen, Matti, Jussi Kurunmäki, Kari Palonen, Tuija Pulkkinen & Henrik Stenius (2003) "Johdanto". Teoksessa Hyvärinen, Matti, Jussi Kurunmäki, Kari Palonen, Tuija Pulkkinen & Henrik Stenius (toim.) *Käsitteet liikkeessä: Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*, s. 9–17. Vastapaino. Tampere.

Ichijo, Atsuko & Gordana Uzelac (2005a) "Introduction". Teoksessa Ichijo, Atsuko & Gordana Uzelac (toim.) *When Is the Nation? Towards an Understanding of Theories of Nationalism*, s. 1–6. Routledge. Abingdon.

Ichijo, Atsuko & Gordana Uzelac (2005b) "Modernism: Introduction". Teoksessa Ichijo, Atsuko & Gordana Uzelac (toim.) *When Is the Nation? Towards an Understanding of Theories of Nationalism*, s. 9–14. Routledge. Abingdon.

Ichijo, Atsuko & Gordana Uzelac (2005c) "Primordialism: Introduction". Teoksessa Ichijo, Atsuko & Gordana Uzelac (toim.) *When Is the Nation? Towards an Understanding of Theories of Nationalism*, s. 51–55. Routledge. Abingdon.

IFSW, International Federation of Social Workers (2018) Global Social Work Statement of Ethical Principles. 2.7.2018. IFSW:n verkkosivut. Saatavilla <<https://www.ifsw.org/global-social-work-statement-of-ethical-principles/>>. Viitattu 24.3.2020.

Ignatieff, Michael (1994) *Blood and Belonging: Journeys into the New Nationalism*. Vintage. London.

Isin, Engin F. & Bryan S. Turner (2007) "Investigating Citizenship: An Agenda for Citizenship Studies". Julkaisussa *Citizenship Studies*, 11 (1), s. 5–17.

Jackson-Preece, Jennifer (2010) "Origins of 'Nations' – Contested Beginnings, Contested Futures". Teoksessa Cordell, Karl & Stefan Wolff (toim.) *Routledge Handbook of Ethnic Conflict*, s. 15–25. Routledge. Abingdon.

Jansen, Yolande (2013) *Secularism, Assimilation and the Crisis of Multiculturalism: French Modernist Legacies*. IMISCOE Research. Amsterdam University Press. Amsterdam.

Johnston, Richard, Keith Banting, Will Kymlicka & Stuart Soroka (2010) "National Identity and Support for the Welfare State". Julkaisussa *Canadian Journal of Political Science*, 43 (2), s. 349–377.

Kamenka, Eugene (1973) "Political Nationalism – The Evolution of the Idea". Teoksessa Kamenka, Eugene (toim.) *Nationalism: The Nature and Evolution of an Idea*, s. 2–20. Australian National University Press. Canberra.

Kauppinen, Timo M., Peppi Saikku & Riitta-Liisa Kokko (2010) "Työttömyys ja huono-osaisuuden kasautuminen". Teoksessa Vaarama, Marja, Pasi Moisio & Sakari Karvonen (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi*, s. 234–250. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Yliopistopaino. Helsinki.

Keskinen, Suvi, Unnur Dís Skaptadóttir & Mari Toivanen (2019) "Narrations of Homogeneity, Waning Welfare States, and the Politics of Solidarity". Teoksessa Keskinen, Suvi, Unnur Dís Skaptadóttir & Mari Toivanen (toim.) *Undoing Homogeneity in the Nordic Region: Migration, Difference, and the Politics of Solidarity*, s. 1–17. Routledge. Abingdon.

King, Russell & Michael Collyer (2016) "Migration and Development Framework and Its Links to Integration". Teoksessa Garcés-Masareñas, Blanca & Rinus Penninx (toim.) *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, s. 167–188. IMISCOE Research Series. Springer Open. Cham.

Koselleck, Reinhart (2004) *Future's Past: On the Semantics of Historical Time*. Columbia University Press. New York.

Kraler, Albert, David Reichel & Han Entzinger (2015) "Migration Statistics in Europe: A Core Component of Governance and Population Research". Teoksessa Scholten, Peter, Han Entzinger, Rinus Penninx & Stijn Verbeek (toim.) *Integrating Immigrants in Europe: Research-Policy Dialogues*, s. 39–58. IMISCOE Research Series. Springer Open. Cham.

Kurunmäki, Jussi (2001) "Käsitehistoria: Näkökulma historian poliittisuuteen ja poliittisen kielien historiallisuuteen". Julkaisussa *Politiikka*, 43 (2), s. 142–155.

Kymlicka, Will (1995) *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Clarendon Press. Oxford.

Kymlicka, Will (1996) "Social Unity in a Liberal State". Julkaisussa *Social Philosophy and Policy*, 13 (1), s. 105–136.

Kymlicka, Will (2001) *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford University Press. Oxford.

Laki kotoutumisen edistämisestä (30.12.2010/1386). Finlex-tietokanta, ajantasainen lainsäädäntö. Saatavilla <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101386>>. Viitattu 30.3.2020.

Laurence, James, Katharina Schmid & Miles Hewstone (2019) "Ethnic Diversity, Ethnic Threat, and Social Cohesion: (Re)-evaluating the Role of Perceived Out-Group Threat and Prejudice in

the Relationship Between Community Ethnic Diversity and Intra-Community Cohesion”. Julkaisussa *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45 (3), s. 395–418.

Lyons-Padilla, Sarah, Michele J. Gelfand, Hedieh Mirahmadi, Mehreen Farooq & Marieke van Egmond (2016) “Belonging Nowhere: Marginalization & Radicalization Risk among Muslim Immigrants”. Julkaisussa *Behavioral Science & Policy*, 1 (2), s. 1–12.

McKee-Ryan, Frances M., Zhaoli Song, Connie R. Wanberg & Angelo J. Kinicki (2005) “Psychological and Physical Well-Being during Unemployment: A Meta-Analytic Study”. Julkaisussa *Journal of Applied Psychology*, 90 (1), s. 53–76.

Martiniello, Marco (2006) “The New Migratory Europe: Towards a Proactive Immigration Policy?”. Teoksessa Parsons, Craig A. & Timothy M. Smeeding (toim.) *Immigration and the Transformation of Europe*, s. 298–326. Cambridge University Press. Cambridge.

Martiniello, Marco & Jan Rath (2010) “Introduction: Migration and Ethnic Studies in Europe”. Teoksessa Martiniello, Marco & Jan Rath (toim.) *Selected Studies in International Migration and Immigrant Incorporation*, s. 7–18. IMISCOE Textbooks. Amsterdam University Press. Amsterdam.

Martiniello, Marco & Jan Rath (2012) “An Introduction to International Migration Studies: European Perspectives”. Teoksessa Martiniello, Marco & Jan Rath (toim.) *An Introduction to International Migration Studies – European Perspectives*, s. 15–22. IMISCOE Textbooks. Amsterdam University Press. Amsterdam.

Martiniello, Marco & Jan Rath (2014) “Immigrant Incorporation Studies in Europe – An Introduction”. Teoksessa Martiniello, Marco & Jan Rath (toim.) *An Introduction to Immigrant Incorporation Studies – European Perspectives*, s. 11–18. IMISCOE Research. Amsterdam University Press. Amsterdam.

Mill, John Stuart (2009 [1861]) *Considerations on Representative Government*. Floating Press. Waiheke Island.

Miller, David (1995) *On Nationality*. Clarendon Press. Oxford.

Miller, David (2006) “Multiculturalism and the Welfare State: Theoretical Reflections”. Teoksessa Banting, Keith & Will Kymlicka (toim.) *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, s. 323–338. Oxford University Press. Oxford.

Moilanen, Raija (2004) “Miten uudissanat kotoutua ja kotouttaa ovat kotiutuneet kieleemme?”. Julkaisussa *Kielikello: Kielenhuollon tiedotuslehti*, 2/2004. Saatavilla <<https://www.kielikello.fi/-/miten-uudissanat-kotoutua-ja-kotouttaa-ovat-kotiutuneet-kieleemme->>.

Mügge, Liza (2016) “Transnationalism as a Research Paradigm and Its Relevance for Integration”. Teoksessa Garcés-Masareñas, Blanca & Rinus Penninx (toim.) *Integration Processes*

and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors, s. 109–125. IMISCOE Research Series. Springer Open. Cham.

Nash, Mary, John Wong & Andrew Trlin (2006) "Civic and Social Integration: A New Field of Social Work Practice with Immigrants, Refugees and Asylum seekers". Julkaisussa *International Social Work*, 49 (3), s. 345–363.

Palonen, Kari (1997) Kootut retoriikat: Esimerkkejä politiikan luennasta. Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja 11. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.

Paul, Karsten I. & Klaus Moser (2009) "Unemployment Impairs Mental Health: Meta-Analyses". Julkaisussa *Journal of Vocational Behavior*, 74 (3), s. 264–282.

Penninx, Rinus (2006) "Introduction". Teoksessa Penninx, Rinus, Maria Berger & Karen Kraal (toim.) *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe: A State of the Art*, s. 7–18. IMISCOE Joint Studies. Amsterdam University Press. Amsterdam.

Penninx, Rinus & Blanca Garcés-Mascareñas (2016a) "Analysis and Conclusions". Teoksessa Garcés-Mascareñas, Blanca & Rinus Penninx (toim.) *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, s. 189–202. IMISCOE Research Series. Springer Open. Cham.

Penninx, Rinus & Blanca Garcés-Mascareñas (2016b) "The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept". Teoksessa Garcés-Mascareñas, Blanca & Rinus Penninx (toim.) *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, s. 11–30. IMISCOE Research Series. Springer Open. Cham.

Pentikäinen, Marja (2005) Loputon matka: Vietnamlaisien ja somalialaisten kertomuksia pakolaisuudesta. Väitöskirja. Työpoliittinen tutkimus 274. Työministeriö. Helsinki.

Powell, Fred W. (2001) *The Politics of Social Work*. Sage. London.

Pratt, Sandra (2015) "EU Policymaking and Research: Case Studies of the Communication on a Community Immigration Policy and the Common Basic Principles for Integration". Teoksessa Scholten, Peter, Han Entzinger, Rinus Penninx & Stijn Verbeek (toim.) *Integrating Immigrants in Europe: Research-Policy Dialogues*, s. 7–18. IMISCOE Research Series. Springer Open. Cham.

Renan, Ernest (1996 [1882]) "What Is a Nation?". Teoksessa Eley, Geoff & Ronald Grigor Suny (toim.) *Becoming National: A Reader*, s. 42–55. Oxford University Press. Oxford.

Rigney, Ann (2018) "Remembrance as Remaking: Memories of the Nation Revisited". Julkaisussa *Nations and Nationalism*, 24 (2), s. 240–257.

Scholten, Peter (2011) *Framing Immigrant Integration: Dutch Research-Policy Dialogues in Comparative Perspective*. IMISCOE Research. Amsterdam University Press. Amsterdam.

Scholten, Peter, Han Entzinger & Rinus Penninx (2015) "Research-Policy Dialogues on Migrant Integration in Europe: A Conceptual Framework and Key Questions". Teoksessa Scholten, Pe-

- ter, Han Entzinger, Rinus Penninx & Stijn Verbeek (toim.) *Integrating Immigrants in Europe: Research-Policy Dialogues*, s. 1–16. IMISCOE Research Series. Springer Open. Cham.
- Skinner, Quentin (2002) *Visions of Politics: Volume 1, Regarding Method*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Smith, Anthony D. (1991) *National Identity*. Penguin Books. London.
- Smith, Anthony D. (1999) *Myths and Memories of the Nation*. Oxford University Press. Oxford.
- Smith, Anthony D. (2005) "The Genealogy of Nations: An Ethno-Symbolic Approach". Teoksessa Ichijo, Atsuko & Gordana Uzelac (toim.) *When Is the Nation? Towards an Understanding of Theories of Nationalism*, s. 94–112. Routledge. Abingdon.
- Smith, Anthony D. (2006) "Ethnicity and Nationalism". Teoksessa Delanty, Gerard & Krishan Kumar (toim.) *The SAGE Handbook of Nations and Nationalism*, s. 169–181. SAGE. London.
- Spencer, Philip & Howard Wollman (2002) *Nationalism: A Critical Introduction*. SAGE. London.
- Stilz, Anna (2009) "Civic Nationalism and Language Policy". Julkaisussa *Philosophy & Public Affairs*, 37 (3), s. 257–292.
- Syrjämäki, Sami (2011) *Sins of a Historian: Perspectives to the Problem of Anachronism*. Väitöskirja. University of Tampere. Tampereen Yliopistopaino – Juvenes Print. Tampere.
- Taylor, Charles (1994) "The Politics of Recognition". Teoksessa Gutmann, Amy (toim.) *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, s. 25–73. Princeton University Press. Princeton.
- Turtiainen, Kati (2012) *Possibilities of Trust and Recognition between Refugees and Authorities: Resettlement as a Part of Durable Solutions of Forced Migration*. Väitöskirja. Jyväskylän Studies in Education, Psychology and Social Research, 451. University of Jyväskylä. Jyväskylä University Printing House. Jyväskylä.
- Turtiainen, Kati (2018) "Recognising Forced Migrants in Transnational Social Work. Julkaisussa *International Journal of Migration, Health and Social Care*, 14 (2), s. 186–198.
- Turtiainen, Kati, Tuomo Kokkonen & Katri Viitasalo (2018) "Aktiivisen kansalaisuuden mahdollisuudet kotouttamistyön ulkoisten ehtojen ja maahanmuuttajien tarpeiden ristipaineissa". Julkaisussa *Janus*, 26 (4), s. 343–360.
- Urdal, Henrik (2006) "A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence". Julkaisussa *International Studies Quarterly*, 50, s. 607–629.
- Valtonen, Kathleen (2001) "Immigrant Integration in the Welfare State: Social Work's Growing Arena". Julkaisussa *European Journal of Social Work*, 4 (3), s. 247–262.

Valtonen, Kathleen (2009) *Social Work and Migration: Immigrant and Refugee Settlement and Integration*. Ashgate. Burlington.

Vertovec, Steven & Susanne Wessendorf (2006) "Cultural, Religious and Linguistic Diversity in Europe: An Overview of Issues and Trends". Teoksessa Penninx, Rinus, Maria Berger & Karen Kraal (toim.) *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe: A State of the Art*, s. 171–200. IMISCOE Joint Studies. Amsterdam University Press. Amsterdam.

Vuori, Jaana (2015) "Kotouttaminen arjen kansalaisuuden rakentamisena". Julkaisussa *Yhteiskuntapolitiikka*, 80 (4), s. 395–404.

Wanberg, Connie R. (2012) "The Individual Experience of Unemployment". Julkaisussa *Annual Review of Psychology*, 63 (1), s. 369–396.

Young, Iris Marion (1990) *Justice and the Politics of Difference*. Princeton University Press. Princeton.

Åsard, Erik (1987) "Quentin Skinner and His Critics: Some Notes on a Methodological Debate". Julkaisussa *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 90 (2), s. 101–116.

Özkirimli, Umut (2010) *Theories of Nationalism: A Critical Introduction*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.

Østergaard-Nielsen, Eva (2016) "Sending Country Policies". Teoksessa Garcés-Masareñas, Blanca & Rinus Penninx (toim.) *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, s. 147–165. IMISCOE Research Series. Springer Open. Cham.