

Julia Villenheimo

SIIRTOLAISTEN PALAUTTAMINEN JA UUELLEENKOTOUTTAMINEN OSANA MUUTTOLIIKEHALLINTAA

Biopoliittinen sisällönalanyysi EU-IOM-yhteishankkeesta
siirtolaisten suojelemiseksi ja uudelleenkotouttamiseksi

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Joulukuu 2020

TIIVISTELMÄ

Julia Villenheimo: Siirtolaisten palauttaminen ja uudelleenkotouttaminen osana muuttoliikehallintaa - Biopoliittinen sisällönanalyysi EU-IOM-yhteishankkeesta siirtolaisten suojelemiseksi ja uudelleenkotouttamiseksi
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Johtamisen ja talouden tiedekunta
Joulukuu 2020

Euroopan niin kutsutun pakolaiskriisin vuosien jälkeen Euroopan Unionin maahanmuuttopolitiikassa on painotettu muuttoliikkeiden hallinnan tärkeyttä. Siirtolaisten palautuspolitiikan rinnalle on noussut ajatus siirtolaisten uudelleenkotouttamisesta, eli siirtolaisten uudelleen integroitumisesta alkuperämaan yhteiskuntaan. Uudelleenkotouttamisesta on muotoutumassa oleellinen osa palautuspolitiikkaa, sillä paluumuuton haasteellisuuteen on kiinnitetty enemmän huomiota viime vuosina.

Siirtolaisten palautus- ja uudelleenkotouttamispolitiikka on noussut tärkeäksi osaksi Euroopan Unionin toteuttamaa muuttoliikehallintaa. Tutkielman tutkimuskohteena on tarkasteltu EU:n ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) yhteistyössä toteuttamaa paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmaa empiirisenä esimerkkinä yhdestä laajasta paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmasta. Tutkielmassa on selvitetty, miten EU ja IOM toteuttavat siirtolaisiin kohdistuvaa hallintaa yhteishankkeen toiminnassa. EU-IOM-yhteishanketta siirtolaisten suojelemiseksi ja uudelleenkotouttamiseksi on tarkasteltu biopoliittikan teoriakehikon näkökulmasta, hyödyntäen erityisesti Foucault'n hallinnallisuuden tutkimuksen biopoliittista haaraa. Tutkielmassa on nojattu pääasiallisena aineistona IOM:n tuottamiin raportteihin EU-IOM-yhteishankkeesta ja aineistoa on analysoitu laadullisen teoriaohjaavan sisällönanalyysin menetelmin.

Tutkielman analyysissä tuodaan esiin, miten erilaiset biovaltaa määrittävät rationaalisuudet muokkaantuvat käytännössä biopoliittikan hallintamekanismeiksi, joiden avulla siirtolaisten paluuta ja uudelleenkotoutumista on hallinnoitu EU-IOM-yhteishankkeessa. Analyysin tulosten mukaan yhteishankkeen toteuttama hallinta perustuu kolmeen laajaan teemaan 1) siirtolaisten suojeluun, 2) kehitykseen ja 3) muuttoliikkeiden hallintaan. Eri teemat määrittävät yhteishankkeen biopoliittista hallinnallisuutta, jolloin teemojen kautta muodostuu erilaisia hallintamekanismeja, joiden avulla siirtolaisia hallinnoidaan yhteishankkeen piirissä. Yhteishankkeen hallinnallisuuksien ja hallintamekanismien tarkastelun kautta käy ilmi, että yhteishankkeen toteuttama hallinta ankkuroidaan yhteishankkeen eksplisiittisesti ilmaistujen tavoitteiden, siirtolaisten suojelemisen ja uudelleenkotoutumisen, lisäksi myös muihin teemoihin.

Analyysitulosten perusteella tutkielmassa havainnollistetaan, miten yhteishankkeessa toteutetaan biopoliittista väestönhallintaa, joka perustuu siirtolaisten suojelemisen ja uudelleenkotouttamisen lisäksi ohjelman toteuttajien erilaisiin intresseihin alkuperämaiden kehityksen parantamisesta, muuttoliikkeen juurisyihin vaikuttamisesta sekä muuttoliikkeiden hallinnasta. Analyysiin sekä aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen pohjaten tutkielmassa kyseenalaistetaan yhteishankkeen hallinnallisuuden rakenteet ja tuodaan esiin, minkä takia paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmien hallinnan perustuminen biopoliittikan toteuttajan vaihtuville intresseille saattaa olla haitallista siirtolaisten arvokkaan paluumuuton ja kestäväen uudelleenkotoutumisen kannalta.

Avainsanat: siirtolaisuus, muuttoliike, paluumuutto, uudelleenkotouttaminen, biopoliittikka, sisällönanalyysi, EU, IOM

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check –ohjelmalla.

Sisällys

1.	Johdanto	1
1.1.	Tutkimusasetelma	5
1.2.	Rajoitteet	7
1.3.	Rakenne	8
2.	Paluumuutto ja uudelleenkotouttaminen – idea ja käytäntö	9
2.1.	Kestävä uudelleenkotoutuminen ja AVRR-ohjelmat	11
2.2.	EU-maiden palautus- ja uudelleenkotouttamispolitiikka	18
2.3.	Paluumuutto, uudelleenkotoutuminen ja kehitys	25
3.	Biopoliittisen hallinnan teoreettinen viitekehys	30
3.1.	Foucault, biovalta & biopolitiikka	33
3.2.	Muuttoliikkeiden biopolitiikka	36
	<i>Hallinnallisuus biopolitiikan rationaliteettina</i>	38
	<i>Agambenin poikkeustila & Espositon immunisaatio</i>	41
3.3.	Biopoliittisen teorian rajoitteet	43
4.	Aineisto ja menetelmä	46
4.1.	EU-IOM-yhteishanke	48
4.2.	Laadullinen teoriaohjaava sisällönanalyysi	50
4.3.	Aineiston kategorisointi ja teemoittelu	52
5.	EU-IOM-yhteishankkeen biopoliittisen hallinnan analyysi	55
5.1.	Siirtolaisten suojelu	55
5.2.	Kehitys	59
5.3.	Muuttoliikkeiden hallinta	65
6.	Johtopäätökset	71
7.	Lähdeluettelo	81

Kuvaajat, kuviot ja taulukot

Kuvaaja 1.	EU28-maiden palautusmäärät, Eurostat	22
Kuvio 1.	Biovalta, hallinnallisuus, biopolitiikka ja hallintamekanismit	46
Taulukko 1.	Aineiston kategorisointi ja teemoittelu	54

1. Johdanto

Vuoden 2015 loppuun mennessä yli miljoona siirtolaista oli ylittänyt Välimeren usein vaarallisissa olosuhteissa.¹ Nopeasti kasvaneet siirtolaisten määrät johtivat turvapaikkahakemusten kasvuun Euroopassa, mikä havahdutti Euroopan Unionin (EU) ja jäsenvaltiot siihen, että olemassa olevat maahanmuuton systeemit eivät olleet riittäviä käsittelemään suuria määriä samaan aikaan saapuvia siirtolaisia. Tilanne Välimerellä on sittemmin rauhoittunut, mutta muuttoliikkeet kohti Eurooppaa jatkuvat eri reittejä pitkin ja EU jäsenmaiden etsii kuumeisesti ratkaisuja muuttoliikkeiden hallintaan. Laajamittaiset muuttoliikkeet ja maahanmuutto kohti Eurooppaa ovat herättäneet voimakkaita tunteita ja vaikuttaneet moniin yhteiskuntien ja politiikan osa-alueisiin, minkä seurauksena muuttoliikepolitiikka on noussut korkealle EU-maiden agendoilla. Euroopan niin kutsutun pakolaiskriisin vuosien jälkeen EU:n maahanmuuttopolitiikassa on painotettu muuttoliikkeiden hallinnan tärkeyttä. Muuttoliikkeiden hallintaa on painotettu muun muassa keskittämällä resursseja EU:n ulkorajojen turvaamiseen ja laittoman siirtolaisuuden vähentämiseen, turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen, viisumirajoitusten luomiseen ja siirtolaisten sekä turvapaikanhakijoiden palauttamiseen. Myös yksittäiset EU-maat ovat uudistaneet turvapaikka- ja muuttoliikepolitiikkojaan ja suurin osa aloitteista tähtää muuttoliikkeiden vähentämiseen ja rajoittamiseen.² Useat tutkijat, järjestöt ja toimittajat ovat todenneet maahanmuuttoasioiden tulleen onnistuneesti turvallisiksi EU:ssa, kun maahanmuuton eri osa-alueita on sosiaalisesti konstruoitu turvallisuushiksi. Turvallisuuskeskeisen näkemyksen on todettu vaikuttaneen EU:n ja jäsenmaiden muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikkojen kehitykseen.³

Vastatakseen pitkittyneeseen kriisitilanteeseen sekä EU:n sisäisen että ulkoisen maahanmuuttopolitiikan tavoitteeksi on noussut laittomien muuttoliikkeiden vähentäminen. Rajavalvonnan ohella laitonta siirtolaisuutta pyritään ensisijaisesti vähentämään parantamalla palautusjärjestelmää sekä puuttamalla laittoman siirtolaisuuden juurisyihin.⁴ Turvapaikkahakemusten lisääntyttyä EU-maissa, myös kielteisten turvapaikkapäätösten määrät kasvoivat nopeasti. Kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat sekä muut laittomasti EU-alueella oleskelevat siirtolaiset pyritään palauttamaan mahdollisimman tehokkaasti, sillä laitton

¹ Clayton & Holland 2015.

² Lietaert et al. 2017, 962.

³ Léonard & Kaunert 2019, 2–3.

⁴ Latek 2017, 2.

siirtolaisuus yhdistetään usein turvallisuushkiin. EU:n ja jäsenmaiden maahanmuuttopolitiikassa on täten korostunut selkeä painotus siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden palauttamiseen takaisin lähtö- tai kauttakulkumaihin. Palautuspolitiikasta on tullut tärkeä elementti EU-maiden muuttoliikkeiden hallinnassa.

Koska EU-maiden prioriteettina on epäsäännöllisten muuttoliikkeiden vähentäminen, EU-maat pyrkivät tehokkaiden palautusten lisäksi vaikuttamaan myös muuttoliikkeiden juurisyihin. Palautusten rinnalle onkin noussut viime aikoina myös ajatus siirtolaisten uudelleenkotouttamisesta, eli siirtolaisten uudelleen integroitumisesta alkuperämaan yhteiskuntaan. Uudelleenkotoutuminen on noussut osaksi palautuspolitiikkaa, sillä paluumuuton haasteellisuuteen on kiinnitetty enemmän huomiota viime vuosina.⁵ Paluu alkuperämaahan ei aina suju odotetusti, sillä lukuisat eri tekijät vaikuttavat siihen, integroituuko palannut siirtolainen takaisin alkuperämaahan vai muuttaako hän vähäisten mahdollisuuksien tai huonojen olosuhteiden takia pakotetusti uudestaan. EU-maiden tarjoaman paluu- ja uudelleenkotoutumistuen taustalla vaikuttaa ajatus palautettavien siirtolaisten hyvinvoinnin tukemisesta, mutta myös siitä, että palaavia siirtolaisia kannattaa tukea, jotta heillä olisi paremmat mahdollisuudet menestyä alkuperämaassaan ja vaikuttaa alkuperämaan kehitykseen. Paluun ja uudelleenkotoutumisen tukemisella toivotaan olevan vaikutuksia myös muuttoliikkeitä ajavien perimmäisten syiden kannalta. Palaaviin ja palautettaviin siirtolaisiin kohdistuu näin ollen odotuksia toimia eräänlaisina kehityksen agentteina.

Alkuperämaihin palaavien siirtolaisten odotetaan uudelleenkotoutuvan paluun jälkeen, vaikka uudelleenkotoutumisen prosesseista on vain vähän tietoa. Uudelleenkotoutumisesta ei ole syvällistä ymmärrystä tai tarpeeksi tutkimusta, sillä usein on ajateltu, että tutkittavaa ei ole, kun siirtolaisen palatessa kotiin elämä asettuu uomiinsa ilman hankaluuksia. Paluumuutto ja uudelleenkotoutuminen ovat olleet aliedustettuina muuttoliiketutkimusten keskittyessä lähtöön, integraatioon ja muuttoliikematkoihin.⁶ Pitkän linjan muuttoliiketutkija Russell King totesi vuonna 2000 paluumuuton olevan suuri kirjoittamaton luku muuttoliikkeiden historiassa.⁷ Uudelleenkotoutumiseen keskittyneen muuttoliiketutkija Katie Kuschminderin mukaan paluumuutto on viime vuosikymmeninä saanut tutkimuskirjallisuudessa huomiota, mutta

⁵ IOM 2019a, 7.

⁶ Samuel Hall & IOM 2017, 1.

⁷ King 2000, 7.

uudelleenkotoutumisesta on vieläkin, yli vuosikymmen Kingin toteamuksen jälkeen, vain vähäisesti tutkimusta.⁸

Viime vuosina on käynnistetty monia eri EU-tason ja jäsenmaiden omia paluun ja uudelleenkotouttamisen tuen ohjelmia. Paluun ja uudelleenkotouttamisen tärkeyttä on myös linjattu lukuisissa muuttoliikkeitä ja maahanmuuttoa koskevissa EU- ja kansainvälisen tason julkilausumissa ja toimintasuunnitelmissa. Paluu- ja uudelleenkotoutumispolitiikkojen ajankohtaisuudesta ja tärkeydestä kielii se, että EU:n komissio julkaisi syyskuussa 2020 uuden kauan odotetun ja kunnianhimoiseksi tituleeratun muuttoliike- ja turvapaikkapaktin (A New Pact on Migration and Asylum), jossa painotetaan vahvasti palautusten tehostamista ja ulkorajojen turvaamista.⁹ Etenkin palautuspolitiikka on EU-maiden yhteisesti jaettu prioriteetti, joka on näin ollen korkealla myös uuden komission agendalla.¹⁰ Siirtolaisten palauttamiseen, takaisinottoon ja uudelleenkotouttamiseen liittyen uuden muuttoliike- ja turvapaikkapaktin mukaan komissio hyväksyy keväeseen 2021 mennessä uuden vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevan strategian edistääkseen vapaaehtoisen paluun suosiota EU:sta palautettavien siirtolaisten keskuudessa. Komissio aikoo nimittää EU:lle myös palauttamiskoordinaattorin yhteensovittamaan palauttamiseen liittyviä kansallisia lähestymistapoja ja varmistamaan paluukäytäntöjen johdonmukaisuuden EU:ssa.¹¹

EU-maiden lisääntynyt kiinnostus paluu- ja uudelleenkotouttamispolitiikkoihin on jo itsessään tärkeä syy kiinnittää tutkimuksellista huomiota paluun ja uudelleenkotouttamisen prosesseihin.¹² Kyseisten ohjelmien lisääntyessä paluuta ja uudelleenkotoutumista on tärkeää tarkastella sekä ideana että käytännössä, jotta ohjelmilla saavutettaisiin haluttuja tuloksia siirtolaisten ihmisarvoa kunnioittaen ja oikeuksia loukkaamatta. Paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmia on tärkeää tarkastella osana EU:n poliittista kontekstia, jotta voidaan käsitellä politiikkatavoitteiden ja tutkimuskirjallisuuden mahdollisia ristiriitoja ja pohtia, voidaanko paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmilla saavuttaa haluttuja politiikkatavoitteita vai pohjaavatko politiikkatavoitteet ja paluun ja uudelleenkotoutumisen realiteetit liian erilaisiin käsityksiin paluun ja uudelleenkotoutumisen mahdollisuuksista.

⁸ Kuschminder 2017a, 2.

⁹ European Commission 2020a.

¹⁰ Neidhardt & Sundberg Diez 2020, 4.

¹¹ European Commission 2020b.

¹² Kuschminder 2017b, 1.

Kansainväliset muuttoliikkeet liittyvät vahvasti kansainvälisen politiikan tieteenalaan, sillä muuttoliikkeet ja niiden hallinta ovat kytköksissä valtioihin ja valtiosysteemin luomiin rajoihin. Kysymykset siitä kuka voi ylittää rajat, miten, minne ja miksi, ovat muuttoliikepolitiikan ytimessä.¹³ Valtioiden toteuttamalla sääntelyllä vaikutetaan pitkälti siihen, millaisia muotoja kansainvälinen muuttoliike voi ottaa.¹⁴ Kriittiset muuttoliiketutkijat ovat kuitenkin huomauttaneet, että myös siirtolaisilla on toimijuutta, ja he vaikuttavat itse siihen miten, miksi ja minne liikkuvat.¹⁵ Kansainvälinen muuttoliike kytkeytyykin kansainvälisen politiikan tieteenalan keskeiseen debattiin siitä, kenellä voi olla toimijuutta ja millaista valtaa toimijat omaavat.¹⁶ Paluumuutto ja uudelleenkotouttaminen liittävät toisiinsa väistämättäkin useita valtioita ja muodostavat näin ollen valtioiden välisiä suhteita. Valtioiden ja siirtolaisten lisäksi kentällä toimii myös kansainvälisiä instituutioita, sillä EU-mailla on yhteinen jäsenmaiden politiikkoja ohjaava EU:n laajuinen muuttoliikepolitiikka ja EU:n ulkoisen muuttoliikepolitiikan toteuttamisessa tehdään yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen kanssa. Kansainväliset järjestöt, kuten Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (International Organization for Migration, IOM) ja YK:n pakolaisjärjestö ovat yhä useammin ottaneet EU:n ulkoisen muuttoliikepolitiikan alihankkijoiden roolin, jolloin EU ulkoistaa asiaankuuluvien hankkeiden toteuttamisen näille järjestöille. Järjestöistä on tullut keskeisiä kumppaneita EU:n ohjelmien täytäntöönpanossa kolmansissa maissa ja järjestöt toimivat myös eräänlaisina "lähettiläinä" edistäen EU:n sääntöjen levittämistä siirtolaisten alkuperä- ja kauttakulkumaille.¹⁷

Näin ollen paluumuuton ja uudelleenkotouttamisen hallinnointi yhdistyy myös kansainvälisen politiikan tieteenalan suuriin kysymyksiin multilateraalisesta yhteistyöstä ja instituutioiden vallan suhteesta valtion valtaan.¹⁸ Kansainvälisen politiikan tieteenalan näkökulmasta paluumuuton ja uudelleenkotouttamisen ohjelmien toteutuksessa kiinnostuksen kohteeksi nousevat etenkin kysymykset kansainvälisten hallintorakenteiden sääntelystä sekä paluumuuton, uudelleenkotouttamisen, turvallisuuden, ihmisoikeuksien ja kehityksen rajapinnoista. Paluumuuttoa ja uudelleenkotouttamista on hedelmällistä tarkastella kansainvälisen politiikan tieteenalan näkökulmasta, sillä käsittelemällä empiiristä ilmiötä ja yhdistämällä sitä teoreettiseen

¹³ Johnson 2017.

¹⁴ Weiner 1985, 442, Johnson 2017.

¹⁵ Wiertz 2020, 5.

¹⁶ Johnson 2017.

¹⁷ Lavenex 2016, 568.

¹⁸ Johnson 2017.

viitekehykseen voidaan kyseenalaistaa kehittyviä politiikkoja sekä arvioida niiden mahdollisia vaikutuksia tosiasialliselle maailmalle.

1.1. Tutkimusasetelma

Tutkielman tarkoituksena on tarkastella yksittäistä EU:n kontekstissa toteutettavaa siirtolaisten palauttamisen ja uudelleenkotouttamisen ohjelmaa. Siirtolaisia palaa itsenäisesti ja heitä palautetaan jatkuvasti alkuperämaihin kaikkialla maailmassa. Paluu ja uudelleenkotouttaminen ovat kuitenkin erilaisia prosesseja eri puolilla maailmaa ja Euroopasta palautettavat siirtolaiset saavat suuremmalla todennäköisyydellä paluu- ja uudelleenkotoutumistukea kuin muut siirtolaiset.¹⁹ Paluun ja uudelleenkotoutumisen tuen saaminen sisältää erilaisia prosesseja, joten ohjelmien piirissä oleviin siirtolaisiin kohdistuu erilaista hallintaa kuin palaaviin siirtolaisiin, jotka eivät saa tukea paluuseen tai uudelleenkotoutumiseen. Tämän takia tutkielman tarkastelun kohteeksi on valitut EU:n ja IOM:n yhteistyössä toteuttama paluun ja uudelleenkotouttamisen hanke *EU-IOM-yhteishanke siirtolaisten suojelemiseksi ja uudelleenkotouttamiseksi*. Tutkielmassa selvitetään biopoliittiseen teoriakehikkoon nojaten, miten EU:n ja IOM:n yhteishankkeessa hallinnoidaan siirtolaisten paluuta ja uudelleenkotouttamista.

EU:n ja IOM:n yhteishankkeen olemassaolon voidaan katsoa lähteneen liikkeelle vuoden 2015 Vallettan muuttoliikehuippukokouksesta, jossa EU:n ja Afrikan valtioiden johtajat keskustelivat maanosien välisistä muuttoliikkeistä. Vallettan huippukokouksen tuloksena perustettiin EU:n Afrikka-hätärahasto, josta EU rahoittaa erilaisia ohjelmia Afrikan maissa, joihin epävakaat tilanne, pakotettu siirtolaisuus ja sääntelemätön muuttoliike vaikuttavat eniten.²⁰ EU:n ja IOM:n yhteishanke on yksi sadoista Afrikka-hätärahaston kautta rahoitetuista ohjelmista. Yhteishanke on yksi laajamittaisimmista, ellei jopa laajamittaisin yksittäinen uudelleenkotouttamisen hanke, mitä EU:n ja IOM:n kontekstissa on toteutettu.

Tutkielman aineistona toimivat EU-IOM-yhteishankkeen raportit, joita tarkastellaan laadullisen teoriaohjaavan sisällönanalyysin menetelmin biopoliittikan teoreettisen viitekehyksen kautta. Biopoliittikka on poikkitieteellinen teoreettinen lähestymistapa, joka on kiinnostunut lähes kaikesta, mihin liittyy elämän hallintaa. Biopoliittikkaa on hyödynnetty esimerkiksi kansainvälisen politiikan,

¹⁹ Newland & Salant 2018, 1.

²⁰ European Commission 2020b.

taloustieteen sekä neurobiologian aloilla. Biopolitiikan teorian avulla on pyritty ymmärtämään elämän hallintaa sisältäviä aiheita, kuten maahanmuuttoa ja muuttoliikkeitä, HIV/AIDS-ehkäisyä sekä taloudellista sääntelyä.²¹ Nykyajan biopoliittisen teorian katsotaan usein muodostuneen ranskalaisen filosofin Michel Foucault'n ajatusten pohjalta.²² Foucault'n mukaan biopolitiikka korvasi perinteisen suvereenin vallan 1700-luvun Euroopassa, kun uusien ihmistieteiden myötä biologinen elämä tuli (valtion) hallinnan kohteeksi.²³ Biopoliittinen hallinta eroaa klassisesta suvereenin hallinnasta, sillä klassisessa suvereniteetissa hallitsijalla oli oikeus hallita kohteitaan väkivallalla, mutta biopolitiikassa vallan mekanismit kytkeytyvät väestöön ja valtion hyvinvointi pyritään turvaamaan hallitsemalla väestöä ja sen elämän edellytyksiä.²⁴

Väestön hallinnoimisen tekniikoihin keskittyminen on tehnyt biopolitiikasta suosituksen teoreettisen lähestymistavan kriittisten raja- ja muuttoliiketutkimusten keskuudessa. Biopolitiikan käsite on osoittautunut hyödylliseksi muuttoliikkeiden ja siirtolaisuuden hallinnan muotojen ymmärtämisessä. Tässä tutkielmassa hyödynnetään teoreettisena viitekehyksenä Foucault'n hallinnallisuuden tutkimuksen biopoliittista lähestymistapaa. Hallinnallisuuden tutkimus voidaan käsittää yhtenä biopolitiikan teorian haarana, jossa keskitytään tarkastelemaan sitä, miten (bio)vallan teknologiat muodostavat erilaisia strategioita ja tekniikoita elävien olentojen hallinnan toteuttamiseksi.²⁵ Tutkielman pääasialliseksi tutkimuskysymykseksi muodostuu täten: *miten EU-IOM-yhteishankkeessa toteutetaan biopoliittista hallintaa?*

Biopoliittinen teoreettinen lähestymistapa tarjoaa mahdollisuuden tarkastella EU-IOM-yhteishankkeen toimia siirtolaisten palauttamisen ja uudelleenkotouttamisen saralla kriittisestä näkökulmasta. Biopoliittisen teoriakehikon avulla voidaan selvittää esimerkiksi minkälaisiin rationaalisuuksiin yhteishankkeessa toteutettava hallinta nojaa ja minkälaisia konkreettisia vallan teknologioita hallinnassa käytetään. Biopolitiikan hallinnallisuuden tutkimus sopii näin ollen kansainvälisen politiikan tieteenalan tutkielman teoreettiseksi viitekehykseksi, sillä hallinnallisuuden tutkimus keskittyy tieteenalalle ominaisiin aiheisiin, hallinnan järjestämiseen sekä valtaan ja vallankäyttöön. Hallinnallisuuden tutkimus tarjoaa kriittisen näkökulman, sillä biopolitiikan teoreettisessa lähestymistavassa hallintaa ei oteta annettuna. Hallinta voidaan purkaa

²¹ Rentea 2017, 1.

²² Emt. 1–2, 5.

²³ Foucault 2003, 243–245, Foucault 1978, 138.

²⁴ Foucault 1978, 147.

²⁵ Foucault 2007, 4. luento 1.2.1978.

osiin ja kyseenalaistaa, mikä tarjoaa mahdollisuuden vallankäytön rakenteiden tarkasteluun. Biopolitiikan teoriaa on käytetty tarkastelemaan esimerkiksi turvapaikkasääntelyä, rajatarkastustoimintaa sekä pakolaisleirejä. Yksinomaan paluumuuttoa ja uudelleenkotouttamista ei ole kuitenkaan tietääkseni tarkasteltu kansainvälisen politiikan tieteenalalla biopoliittisesta näkökulmasta. Vastaavaa tutkimusta saattaa kuitenkin olla olemassa, mutta tutkielman tutkimus- ja teoriakirjallisuutta etsittäessä Tampereen ja Helsingin yliopistojen kirjastojen hakupalveluista, tietokannoista, sekä avoimista lähteistä (esimerkiksi Google Scholar) ei tullut vastaan kansainvälisen politiikan tieteenalan tutkimuksia, jotka olisivat käsitelleet paluumuuttoa ja uudelleenkotouttamista biopoliittisesta näkökulmasta. Tutkielman voidaan näin ollen nähdä ankkuroituvan kriittisen muuttoliiketutkimuksen perinteeseen ja ottavan osaa keskusteluun muuttoliikkeiden hallinnasta ja sen vaikutuksista siirtolaisten elämään.

1.2. Rajoitteet

Tutkielman kohteena ovat ylikansallisen EU-tason ja kansainvälisen järjestön IOM:n toteuttama ohjelma ja sen lähtökohdat. Tutkielmassa keskitytään näin ollen järjestelmätason toimintaan. Tutkielmassa nojataan jo olemassa olevaan IOM:n tuottamaan aineistoon. Primääriaineiston muodostavat EU-IOM-yhteishankkeesta julkaistut raportit keskittyvät kuvailemaan yhteishankkeen lähtökohtia, tavoitteita, toimia ja tuloksia, mikä tarkoittaa, että tämän tutkielman piirissä ei tarkastella esimerkiksi EU-IOM-yhteishankkeen ohjelmiin osallistuneiden siirtolaisten omia näkemyksiä tai kokemuksia. Rakenteellinen tarkastelun taso saattaa olla jossain määrin ristiriidassa kriittisen muuttoliiketutkimuksen peräänkuuluttaman ajatuksen kanssa, jonka mukaan rakenteiden tarkastelu sivuuttaa siirtolaisten toimijuuden ja esittää siirtolaiset passiivisina hallinnan kohteina. Biopoliittinen teoriakehikko tarjoaa kuitenkin mahdollisuuden avata sitä, miten hallinnan rakenteet vaikuttavat konkreettisesti yksilöihin. Rakenteiden tarkastelu on näin ollen myös mielenkiintoista, sillä hallinnan rakenteet vaikuttavat monin tavoin suoraan ihmisten elämään. Paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmat ovat lisääntymisestä huolimatta vielä uusi ilmiö, joten on tärkeää tarkastella, millaiset mentaliteetit vaikuttavat ohjelmien hallinnan toteutukseen.

Tutkielmassa tarkastellaan EU-IOM-yhteishanketta empiirisenä esimerkkinä. Tutkielman kohde on näin ollen rajattu vain yhteen suureen ohjelmaan, joten tutkielman parissa ei ole mahdollista tarkastella laajemmin paluun ja uudelleenkotouttamisen muita ohjelmia tai yleistä ideaa, lyhyitä

johtopäätöspohdintoja lukuun ottamatta. Tutkielman lopputuloksia ei voi näin ollen yleistää koskemaan tarkasti muita paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmia. Tarkastelemalla isoa EU:n ja IOM:n yhteishanketta voidaan kuitenkin saada suuntaa antavaa tietoa EU:n ja IOM:n yleisestä mentaliteetista paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmien järjestämisen suhteen, sekä periaatteista ja tavoitteista, jotka ohjaavat EU:n palautus- ja uudelleenkotouttamispolitiikkaa.

Tutkielmassa on otettava myös huomioon tietyt menetelmälliset rajoitteet. Laadullisen teoriaohjaavan sisällönanalyysin menetelmä kytkeytyy aina olemassa olevaan teoriaan, joka ohjaa analyysiä. Tutkielman lopputuloksiin vaikuttavat osittain jo olemassa olevat teoreettiset lähtökohdat, sillä havaintoja ohjaa aina osittain teoriasidonnaisuus. Havainnot vaativat kuitenkin myös aina tutkijan omia tulkintoja, jotka perustuvat intersubjektiivisuuteen. Menetelmällisesti sisällönanalyysin tekeminen edellyttää myös tutkijan omien valintojen tekemistä, mihin vaikuttavat oletettavasti tutkijan aikaisempi tieto ja oletukset aiheesta. Menetelmän konkreettisen käytön rajoitteita pohditaan laajemmin neljännessä luvussa ja menetelmällisten valintojen vaikutuksia tutkielman tuloksiin pohditaan johtopäätösten yhteydessä.

1.3. Rakenne

Tutkielman toinen luku käsittelee paluumuuton ja uudelleenkotoutumisen ideaa ja käytäntöä. Varsinkin uudelleenkotoutuminen on aihe, josta on toistaiseksi vähäisesti tutkimusta ja tutkimukset keskittyvät yleensä tarkkaan rajattuihin uudelleenkotoutumisen osa-alueisiin tai maantieteellisiin kohteisiin. Uudelleenkotoutumista EU:n kontekstissa käsitelleestä aikaisemmasta tutkimuksesta ei näin ollen ole olemassa kattavaa tiivistä esitystä. Toinen luku vastaa tähän puutteeseen, joten luvussa luodaan laajempi katsaus aikaisemman tutkimuskirjallisuuden näkemyksiin kestävästä uudelleenkotoutumisesta, paluumuuton ja uudelleenkotoutumisen käytännön toteutuksesta EU:n kontekstissa sekä uudelleenkotoutumisen ja kehityksen mahdollisesta suhteesta. Kolmannessa luvussa esitellään biopolitiikan teoriakehikko ja perustellaan, miksi Foucault'n hallinnallisuuden tutkimuksen lähestymistapa sopii selittämään EU-IOM-yhteishankkeen puitteissa toteutettavaa hallintaa. Neljännessä luvussa esitellään tarkemmin EU-IOM-yhteishankkeen toimintaa ja tutkielman aineistona toimivia raportteja. Neljännessä luvussa luodaan myös kuvaus laadullisesta teoriaohjaavasta sisällönanalyysistä tutkielman menetelmänä ja kerrotaan, miten menetelmää on käytännössä hyödynnetty aineiston analyysissä. Viidennessä luvussa toteutetaan tutkielman

analyysi ja havainnollistetaan, miten ja millaisin keinoin biopoliittista hallintaa toteutetaan EU-IOM-yhteishankkeessa. Kuudennessa luvussa vastataan tutkimuskysymykseen ja pohditaan mitä merkitystä erilaisilla hallinnan muodoilla saattaa olla siirtolaisten paluulle ja uudelleenkotoutumiselle. Johtopäätösten lopuksi pohditaan myös tutkielman pohjalta syntyviä mahdollisia kiinnostavia jatkotutkimuksen aiheita ja kysymyksiä.

2. Paluumuutto ja uudelleenkotouttaminen – idea ja käytäntö

Jotta voitaisiin ymmärtää EU-IOM-yhteishankkeen toimintaa, on ymmärrettävä, mitä kaikkea paluumuutolla ja uudelleenkotoutumisella tarkoitetaan, mitä ne pitävät sisällään ja miten niitä on yleisesti toteutettu EU:n kontekstissa. Paluumuutto on käsitetty perinteisesti muuttoliikkeeksi, jossa siirtolaiset muuttavat pysyvästi takaisin alkuperäiseen kotimaahansa.²⁶ Määritelmän mukaan siirtolaiset eivät muuta uudestaan paluumuuton jälkeen, joten paluumuutto on nähty muuttoliikkeen päätepisteenä. Paluumuuton määritelmät ovat kuitenkin kehittyneet perinteisestä näkemyksestä ja nykyään paluumuutto nähdään enenevässä määrin yhtenä muuttoliikkeen osana.²⁷ Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön mukaan paluumuutto on oleellinen osa ihmisten liikkuvuutta. IOM:n mukaan paluulla tarkoitetaan toimintaa tai prosessia, jossa mennään takaisin tai viedään takaisin lähtöpisteeseen. Paluumuuttoon liitetään myös usein palaaminen omaan kulttuuriin tai perheen luokse. Paluumuuttoa voi tapahtua maan sisäisesti tai kansainvälisesti, jolloin paluu tapahtuu alkuperämaan (alkuperäinen kotimaa) ja kohdemaan (valtio, johon siirtolainen on muuttanut) välisesti.²⁸

Paluumuuttoa luokitellaan eri tavoin. Siirtolaisia luokitellaan yleisesti sekä alkuperäisen muuttoliikepäätöksen syiden perusteella ja paluumuuton syiden perusteella. Vapaaehtoisesti muuttaneita ihmisiä kutsutaan siirtolaisiksi (migrant) ja pakon edessä muuttaneita kutsutaan pakolaisiksi (refugee). Mikäli paluumuutto on vapaaehtoista, kyseessä on paluumuuttaja (return migrant) ja, jos paluu on pakotettua, kyseessä on joko karkotettu siirtolainen (deportee) tai palautettu pakolainen (refoulement of refugees).²⁹ Tämän tutkielman yhteydessä paluumuuttajista puhutaan yleisesti siirtolaisina. Paluumuuton kontekstilla ja paluuta edeltävillä tekijöillä, etenkin

²⁶ Gmelch 1980, 136.

²⁷ Kuschminder 2017a, 3.

²⁸ IOM 2019a, 9.

²⁹ Kuschminder 2017a, 6.

sillä, onko paluu ollut vapaaehtoista vai pakotettua, on todettu olevan vaikutuksia siirtolaisten uudelleenkotoutumiselle.³⁰ Paluumuutto on moniulotteinen prosessi, joka vaikuttaa niin työn tai opiskelun perässä muuttaneisiin kuin myös esimerkiksi konfliktien takia pakotetusti muuttaneisiin ihmisiin.³¹ Paluumuuttajien profiilit ovat vaihtelevia ja syyt palata ovat usein päällekkäisiä.³² Paluumuuttajat eivät täten ole homogeeninen ryhmä ja paluu tarkoittaa erilaisia asioita eri ihmisille.³³ Kuschminderin (2017a, 2) sanoin: ”paluumuutto ei ole vain kotiin menemistä ja uudelleenkotoutuminen ei ole vain takaisin vanhaan elämään sopeutumista - molemmat ilmiöt edustavat aikaa vieviä prosesseja”.

Paluumuutto voidaan näin ollen käsittää paluun prosessina, ja uudelleenkotoutuminen on yleensä tarina siitä, mitä tapahtuu paluun jälkeen.³⁴ Uudelleenkotoutuminen voi tapahtua spontaanisti ilman ulkoisten toimijoiden apua, mutta usein alkuperämaahan palaavat siirtolaiset saattavat kohdata palatessaan samankaltaisia haasteita, jotka vaikuttivat päätökseen lähteä ulkomaille. Elämän rakentaminen alkuperämaahan vaatii sopeutumista ja integroitumista paluun jälkeiseen yhteiskuntaan.³⁵ Uudelleenkotoutumista on yhtä monenlaista kuin on palaajia. Esimerkiksi pakolaisten palauttamiseen keskittyneessä uudelleenkotouttamisen kirjallisuudessa uudelleenkotoutuminen määritellään palaavien pakolaisten turvallisuuden, pakolaisuuteen johtaneiden uhkien poistamisen ja tasapuolisen pääsyn perusoikeuksiin varmistamisen kautta. Muihin siirtolaisiin keskittynyt uudelleenkotouttamisen kirjallisuus on keskittynyt perusoikeuksien ja turvallisuuden takaamisen sijaan enemmän taloudelliseen uudelleenkotouttamiseen, sillä muiden siirtolaisten ei välttämättä oleteta olevan haavoittuvassa asemassa. Uudelleenkotoutuminen on näin ollen erilainen prosessi erilaisille palaajille, minkä takia kaiken kattavan uudelleenkotoutumisen käsitteen muodostaminen on hankalaa.³⁶

³⁰ Strachan 2019, 2.

³¹ IOM 2019a, 9.

³² Rogers 1984, 291.

³³ Strand et al. 2016, 10.

³⁴ Kuschminder 2017a, 2.

³⁵ IOM 2019a, 1, 7.

³⁶ Kuschminder 2017a, 9, 12.

2.1. Kestävä uudelleenkotoutuminen ja AVR-ohjelmat

IOM on globaalisti yksi suurimmista uudelleenkotoutumisen saralla toimivista tahoista. Sen käyttämiä määritelmiä on tärkeää tarkastella, sillä niillä on auttamatta vaikutusta käytännön uudelleenkotouttamisen toimiin. IOM:n yleiset uudelleenkotoutumisen määritelmät luovat myös pohjan EU-IOM-yhteishankkeen uudelleenkotouttamistoimille. IOM:n mukaan uudelleenkotoutuminen on ”monitahoinen prosessi, joka antaa yksilöille mahdollisuuden palauttaa taloudelliset, sosiaaliset ja psykososiaaliset suhteet, joita tarvitaan elämän, toimeentulon ja ihmisarvon ylläpitämiseen ja osallistumiseen yhteiskunnalliseen elämään”. Paluu ja uudelleenkotoutuminen linkittyvät kestävyteen (sustainability) ja IOM:n määritelmän mukaan uudelleenkotoutumista voidaan pitää kestäväenä, kun ”paluumuuttajat ovat taloudellisesti omavaraisia sekä sosiaalisesti vakaita yhteisöjensä sisällä ja omaavat psykososiaalisen hyvinvoinnin, jonka avulla he voivat tulla toimeen muuttoliikettä ajavien tekijöiden kanssa”. Kestävän uudelleenkotoutumisen saavutettuaan paluumuuttajat kykenevät tekemään tulevaisuuden muuttoliikepäätökset valinnan, eivätkä välttämättömyyden perusteella.³⁷

Ajatus kestävästä tai onnistuneesta uudelleenkotoutumisesta pohjaa siihen, että palaavien siirtolaisten toivotaan pystyvän huolehtimaan itsestään ja perheistään sekä osallistumaan yhteisön toimintaan paluun jälkeen. Ajatuksen mukaan onnistuneesti tai kestävästi uudelleenkotoutunut paluumuuttaja on omavarainen eikä kuormita paluuyhteiskuntaa. Uudelleenkotoutumisen tutkimuskirjallisuudessa on kuitenkin ristiriitaisuutta sen suhteen, milloin uudelleenkotoutumisen voidaan sanoa olevan kestävää. Erilaiset määritelmät sekä arvioinnin ja seurannan puute ovat merkittävä ongelma kestävän uudelleenkotouttamisen kehittämisessä, joten on perusteltua luoda lyhyt katsaus siihen, miten aihetta on tutkimuskirjallisuudessa käsitelty.³⁸

Kestävän uudelleenkotoutumisen määrittelyn ja mittaamisen keskustelu pyörii usein sen ympärillä, voidaanko paluumuuttajan paikoillaan pysymistä pitää kestävän uudelleenkotoutumisen indikaattorina.³⁹ Perinteistä käsitystä paluumuutosta muuttoliikkeen viimeisenä pisteenä on kuitenkin purettu ja esimerkiksi IOM:n uudistetun kestävän uudelleenkotoutumisen lähestymistavan myötä uudelleenkotoutumista ei enää nähdä onnistuneena vain, mikäli paluumuuttaja ei muuta uudestaan. Kestävä uudelleenkotoutuminen on moniulotteista, joten

³⁷ IOM 2019a, 11.

³⁸ Koser & Kuschminder 2015, IOM 2019a.

³⁹ Strachan 2019, 2.

turvallisesti sekä arvokkaasti tapahtuvaa jatkuvaa liikkuvuutta voidaan myös pitää kestävän palaamisen tuloksena.⁴⁰ Näin ollen paluumuuttaja, joka päättää omasta tahdostaan muuttaa uudestaan pois alkuperämaasta, ei ole välttämättä epäonnistunut uudelleenkotoutumisessa. IOM:n mukaan kestävän uudelleenkotoutumisen saavuttaminen vaatii myös toimia sekä yksilön, yhteisön ja rakenteiden tasolla. Paluumuuttajat kohtaavat palatessaan usein samoja haasteita, jotka vaikuttivat heidän päätökseensä lähteä maasta, joten uudelleenkotoutumisen tukea ei voi näin ollen kohdistaa vain yksilöön. Tuki pitää kohdistaa laajemmin yhteisön ja rakenteiden muutoksiin, jotta uudelleenkotoutuminen olisi kestävä.⁴¹

Uudelleenkotoutumisen kestävyttä on mitattu keskittyen erilaisiin subjektiivisiin ja objektiivisiin tekijöihin. Subjektiivisista tekijöistä uudelleenkotoutumisen kestävydessä on otettu huomioon esimerkiksi palaajan itsereflektio paluun kestävydestä. Objektiivisena mittarina on keskitytty esimerkiksi taloudellisiin ja sosiokulttuurisiin tekijöihin palaajan elämässä, kuten asumiseen, työhön, velan määrään ja verkostoihin. Uudelleenkotoutumisen kestävyttä on arvioitu myös uudelleenmuuttamisaikeiden ja halujen perusteella.⁴² Koser & Kuschminderin (2015) määritelmä kestävästä uudelleenkotoutumisesta nojaa sekä objektiivisiin että subjektiivisiin indikaattoreihin. He määrittelevät paluun kestäväksi, kun ihminen on integroitunut takaisin alkuperämaan taloudellisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin prosesseihin ja tuntee olevansa palatessaan turvassa ja turvallisessa ympäristössä. He näkevät uudelleenkotoutumisen välttämättömänä kestävälle paluulle ja uudelleenkotoutuminen voidaan määritellä kestäväksi tai onnistuneeksi, kun kaikki yllä mainitut osa-alueet ovat kunnossa ja siirtolainen itse kokee olevansa uudelleenkotoutunut.⁴³

Vaikka uudelleenkotoutumisen määrittelyssä otetaan nykyään huomioon myös paluumuuton jälkeen tapahtuva muuttoliike normaalina ihmisten liikkuvuutena, Kuschminderin mukaan uudelleenkotoutumisen määritelmät eivät ota tarpeeksi huomioon yksilön lisäksi ympäröivää yhteiskuntaa ja yhteisön rakenteellisia ja kulttuurisia vaikutuksia. Kuschminder esittää uudelleenkotoutumisen olevan sekä kirjallisuudessa että käytännössä vielä niin sanotussa "assimilaatiovaiheessa", jossa palaajan odotetaan integroituvan takaisin yhteiskuntaan, mutta yhteiskunnan tai yhteisön ei oleteta muuttuvan palaajien mukana.⁴⁴ Kuschminderin mukaan

⁴⁰ Samuel Hall & IOM 2017, 4–5.

⁴¹ IOM 2019a, 13.

⁴² Kuschminder 2017b, 10.

⁴³ Koser & Kuschminder 2015, 49, 8.

⁴⁴ Kuschminder 2017a, 16.

paluuyhteiskunnan, yhteisön ja perheen merkitystä yksilön uudelleenkotoutumisen kestävyydelle pitäisi korostaa monien eri uudelleenkotoutumiseen vaikuttavien tekijöiden rinnalla.

Paluuprosessia, uudelleenkotoutumista ja kestävästä paluuta käsitellään usein yksittäisinä erillisinä asioina, vaikka on viitteitä siitä, että paluuprosessi, uudelleenkotoutuminen ja paluun kestävyys ovat kaikki yhteydessä toisiinsa.⁴⁵ Mikäli halutaan ymmärtää, miten ja miksi muuttoliikekokemukset eroavat toisistaan, on tärkeää tarkastella esimerkiksi erilaisia paluun syitä, siirtolaisen muuttoliikkeen aikaisia kokemuksia sekä erilaisia uudelleenkotoutumisen tuen menetelmiä.⁴⁶ Uudelleenkotoutumiseen vaikuttaviksi tekijöiksi on tunnistettu ainakin yksilölliset ja rakenteelliset tekijät, muuttoliikesyklin aika ja olosuhteet sekä paluun ja uudelleenkotouttamisen tuet. Uudelleenkotoutumiseen vaikuttavat tekijät ovat kuitenkin usein päällekkäisiä ja niiden erottelu on jokseenkin keinotekoisista, mutta jaottelun avulla voidaan havainnollistaa, miten erilaiset tekijät voivat vaikuttaa kestävään uudelleenkotoutumiseen.⁴⁷ On kuitenkin otettava huomioon, että uudelleenkotoutuminen on aina yksilöllinen prosessi ja uudelleenkotoutumisen haasteet ovat erilaisia eri palaajaryhmille.⁴⁸

Paluuta edeltävillä tekijöillä, etenkin sillä, oliko paluu vapaaehtoista vai pakotettua, on todettu olevan merkittäviä vaikutuksia uudelleenkotoutumiselle.⁴⁹ Uudelleenkotoutuminen on erityisen haastavaa pakotetusti palautetuille tai karkotetuille siirtolaisille. Tutkimuksissa on havaittu tämän palaajaryhmän kokevan häpeän tunteita esimerkiksi vähäisistä resursseistaan ja epäonnistuneesta muuttoliikkeestä.⁵⁰ Siirtolaiset, jotka tekevät valinnan palata, uudelleenkotoutuvat tutkimusten mukaan selkeästi paremmin kuin pakkopalautetut.⁵¹ Myös muut yksilölliset paluuta edeltävät tekijät, kuten siirtolaisen kokemus kohdemaasta sekä siirtolaisen resurssit ennen muuttoliikettä ja muuttoliikkeen aikana, vaikuttavat uudelleenkotoutumiseen. Esimerkiksi vähäisen integraation kohdemaassa on todettu vaikuttavan huonompaan uudelleenkotoutumiseen paluun jälkeen ja poliittisten tai turvallisuussyiden takia muuttaneiden on todettu uudelleenkotoutuvan heikommin kuin taloudellisten syiden takia muuttaneiden.⁵²

⁴⁵ Koser & Kuschminder 2015, 65.

⁴⁶ Cassarino 2008, 9.

⁴⁷ Koser & Kuschminder 2015, 54.

⁴⁸ Kuschminder 2017a, 17.

⁴⁹ Strachan 2019, 2.

⁵⁰ Schuster & Majidi 2015, 635.

⁵¹ Cassarino 2008, 19.

⁵² Koser & Kuschminder 2015, 62, 56.

Perheen ja yhteisön suhtautuminen (varsinkin pakotetusti) palaaviin siirtolaisiin on perustavanlaatuista kestävän uudelleenkotoutumisen kannalta. Mikäli perhe ja yhteisö suhtautuvat negatiivisesti palaajaan, uudelleenkotoutuminen on heikompaa. Samaan yhteisöön palanneiden siirtolaisten on kuitenkin todettu uudelleenkotoutuvan paremmin kuin eri yhteisöön ja eri alueelle palanneiden. Samaan yhteisöön palanneet saattavat kuitenkin kohdata myös odotuksia ja epäluuloja, joita eri yhteisöön palanneet eivät välttämättä kohtaavat.⁵³ Joissain tapauksissa paluumuuttajat on eristetty sosiaalisesti kantaväestön toimesta, minkä seurauksena paluuyhteiskuntaan on syntynyt kulttuurista ja alueellista kahtiajakoa ja vastakkainasettelua. Yhteisöllä ja yhteiskunnan suhtautumisella palaajiin voi taten olla pitkäaikaisia seurauksia yhteiskunnan koheesion kannalta.⁵⁴ Yhteisön ja perheen suhtautumisen lisäksi muita rakenteellisia uudelleenkotoutumiseen vaikuttavia seikkoja ovat esimerkiksi taloudelliset seikat ja työmarkkinat, korruptio ja naisten asema yhteiskunnassa.⁵⁵ Myös paluun konteksti vaikuttaa uudelleenkotoutumiseen. Siirtolaiset, jotka palaavat alkuperämaahan, jonka olosuhteet eivät ole suotuisat, eivät välttämättä näe tulevaisuutta alkuperämaassa, millä on negatiivisia vaikutuksia uudelleenkotoutumiseen.⁵⁶

Kohdemaiden siirtolaisille tarjoamien paluun ja uudelleenkotouttamisen tukien vaikutukset kestävään uudelleenkotoutumiseen ovat tutkimusten mukaan vaihtelevia. Välillä paluutuen on todettu auttavan uudelleenkotoutumisessa ja välillä sen on jopa todettu olevan haitallista uudelleenkotoutumiselle.⁵⁷ Laillisen statuksen omaavien siirtolaisten on todettu uudelleenkotoutuvan paremmin kuin laittomasti kohdemaassa olleiden. Tätä selittää Flahaux'n mukaan laillisten siirtolaisen parempi valmistautuminen paluuseen, mihin liittyy olennaisesti paluun valmistelu paluun tuen kautta.⁵⁸ Myös Cassarino painottaa siirtolaisten valmiutta paluuseen (return preparedness) merkittävänä tekijänä uudelleenkotoutumiselle.⁵⁹ Paluu- ja uudelleenkotouttamistukien ohjelmien vaikutus kestävälle uudelleenkotoutumiselle on kuitenkin epäselvää. Uudelleenkotouttamisen tuista ei välttämättä ole hyötyä kestävälle paluulle, mikäli tukien avulla ei onnistuta järjestämään pysyvää elinkeinoa, mutta oikeissa olosuhteissa tuilla voi olla

⁵³ Carling et al. 2015, 30.

⁵⁴ Stefansson 2004 teoksessa: Kuschminder 2017a, 12.

⁵⁵ Carling et al. 2015, 22, Koser & Kuschminder 2015, 54–55, Kuschminder 2017b, 12.

⁵⁶ Flahaux 2017, 6.

⁵⁷ Koser & Kuschminder 2015, 64.

⁵⁸ Flahaux 2017, 8–11.

⁵⁹ Cassarino 2014a, 153.

merkitystä siirtolaisten taloudelliselle uudelleenkotoutumiselle. Toisaalta siirtolaiset voivat hyödyntää ei-rahallista tukea myös muilla tavoin kuin elinkeinon perustamisessa paluumaahan, sillä uudelleenkotouttamistuet voivat toimia apuna uudelleenkotoutumisen sosiaalisissa ja psykologisissa ulottuvuuksissa. Paluun ja uudelleenkotoutumisen tukiohjelmien vaikutusta kestäväälle uudelleenkotoutumiselle ei voida kuitenkaan arvioida tyhjiössä, sillä kaikki uudelleenkotoutumiseen vaikuttavat tekijät ovat usein päällekkäisiä. Tutkimuksissa todetaan, että monille siirtolaisille ulkoiset ja kontekstisidonnaiset tekijät vaikuttavat kestävään uudelleenkotoutumiseen enemmän kuin paluu- ja uudelleenkotoutumistuet yksinään.⁶⁰ Paluun ja uudelleenkotoutumisen tukien vaikutusten voidaan Lietaert'n sanoin todeta olevan kaikkea muuta, paitsi selkeää.⁶¹

Euroopan kontekstissa useimmat paluun ja uudelleenkotoutumisen prosessit toteutetaan yhteistyössä IOM:n kanssa *avustetun vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmien* kautta. IOM on toteuttanut avustetun vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmia (Assisted Voluntary Return and Reintegration, AVRR) 70-luvun lopulta lähtien.⁶² AVRR-ohjelmilla valtiot tarjoavat vapaaehtoisesti palaaville siirtolaisille IOM:n avustuksella:

hallinnollista, logistista, taloudellista ja uudelleenkotouttamistukea kierteisen turvapaikkapäätöksen saaneille turvapaikanhakijoille, ihmiskaupan uhreille, hukassa oleville siirtolaisille, kansalaisuuden omaaville ja muille siirtolaisille, jotka eivät pysty tai halua jäädä kohdemaahan, ja jotka haluavat palata alkuperämaahansa.⁶³

EU-maat toteuttavat palautus- ja uudelleenkotouttamispolitiikkaa useimmiten kyseisten ohjelmien kautta, joten on tärkeää ymmärtää miten ohjelmat toimivat, mitä ne pitävät sisällään ja millaisia haasteita sekä mahdollisuuksia ne omaavat. Myös EU-IOM-yhteishanke muodostaa kokonaisuudessa yhden isomman AVRR-ohjelman.

Alun perin valtiot ja IOM tarjosivat tukea pelkästään paluuprosessiin. Ohjelmia kutsuttiin tällöin AVR-ohjelmiksi. Myöhemmin AVR-ohjelmien kautta aloitettiin myös uudelleenkotoutumisen tuen tarjoaminen. Nykyään AVRR-ohjelmat pitävät sisällään monimuotoista paluun ja uudelleenkotoutumisen tukemista, joka vaihtelee yksilöllisesti jokaisen siirtolaisen tarpeiden mukaan. Paluuprosessin tuki vaihtelee maittain ja se voi pitää sisällään esimerkiksi maksetut

⁶⁰ Strand et al. 2016, 10, 7–8.

⁶¹ Lietaert 2019, 1228.

⁶² IOM 2019a, 10.

⁶³ IOM 2019b, 174. Kaikki suorien lainausten käännökset ovat kirjoittajan omia.

paluulennot alkuperämaahan, paluuta edeltävää neuvontaa tai apua matkustusasiakirjojen hankintaan. Myös uudelleenkotoutumisen tuet vaihtelevat merkittävästi maittain ja ne voivat sisältää esimerkiksi yrityksen perustamiseen tarkoitettua startup-rahaa, ammatillista koulutusta, psykososiaalista hoitoa tai asumisen tukemista paluun jälkeen.⁶⁴ Vaikka uudelleenkotoutumisen tukeminen on yleistynyt, erittäin pieni määrä maailman kaikista palaavista siirtolaisista saa uudelleenkotoutumistukea. Uudelleenkotouttamisen tuen järjestäminen on valtioille kalliimpaa kuin pelkän paluuprosessin tukeminen. Uudelleenkotoutumisen tuella on kaksi tarkoitusta palaajien ja vastaanottavien yhteisöjen näkökulmasta: kannustaa vapaaehtoiseen paluuseen ja myötävaikuttaa kestävään paluuseen.⁶⁵

Valtiot rahoittavat AVRR-ohjelmia ja IOM on ohjelmien yleisin käytännön toimeenpanija, vaikka myös lukuisat pienemmät järjestöt toteuttavat AVRR-ohjelmia. Paluuprosessin voi käynnistää joko valtio tai palaava siirtolainen itse. IOM:n AVRR-tuen saajat voivat olla laillisen statuksen omaavia tai laittomia siirtolaisia tai turvapaikanhakijoita. AVRR-ohjelmat alkoivat yleistyä 1990-luvulla, ja suurin osa IOM:n ohjelmien kautta palautetuista siirtolaisista on palautettu EU-maista sekä Sveitsistä ja Norjasta.⁶⁶ Trendi on kuitenkin muuttumassa, sillä vuosien 2018 ja 2019 aikana AVRR-palautuksia on tehty enemmän Euroopan talousalueen ja Sveitsin ulkopuolisilta alueilta, erityisesti Länsi- ja Keski-Afrikasta.⁶⁷ AVRR-ohjelmat ovatkin laajentuneet enenevässä määrin myös Euroopan ulkopuolelle ja paluita toteutetaan enemmän kauttakulkumaiden ja alkuperämaiden kesken.⁶⁸ Sekä käytännöt että tuet vaihtelevat maittain, minkä takia EU-maiden AVRR-ohjelmat ovat epä johdonmukaisia ja hankalasti vertailtavissa.⁶⁹

IOM:n AVRR-ohjelmat nojaavat paluun *vapaaehtoisuuteen*, joten ohjelmiin osallistuvien siirtolaisten täytyy haluta palata vapaaehtoisesti. Valtioiden tekevät selkeän eron AVRR-paluiden ja pakkopalautusten välillä. AVRR-ohjelmat ovat valtioille pakkopalautuksia houkuttelevampi vaihtoehto, sillä pakkopalautuksilla on laaja oikeudellinen pohja, joka tarkoittaa yleensä pidempiä menettelyitä ja kuluja valtioille. EU:n niin kutsuttu paluudirektiivi säätelee vaatimuksia ja menettelyitä, joita EU-maiden on otettava huomioon pakkopalautuksissa. Pakkopalaamisen

⁶⁴ Kuschminder 2017b, 1.

⁶⁵ Newland & Salant 2018, 1, 9.

⁶⁶ Kuschminder 2017b, 2.

⁶⁷ IOM 2020a, iii.

⁶⁸ IOM 2019a, 9–10.

⁶⁹ Kuschminder 2017b, 3.

toteuttamisessa on esimerkiksi noudatettava palautuskieltoa.⁷⁰ Pakkopalautuspäätöksen saaneella on myös esimerkiksi oikeus valittaa päätöksestä riippumattomaan tuomioistuimeen ja saada oikeudellista neuvontaa.⁷¹ Avustetun vapaaehtoisen paluun hinta on usein jopa puolet pakkopalautuksia edullisempi ja yhteistyö alkuperämaiden kanssa on helpompaa, sillä maat ottavat mieluummin vastaan vapaaehtoisesti palaavia kansalaisiaan. Vapaaehtoinen paluu nähdään usein myös inhimillisesti ja moraalisesti hyväksyttävämpänä kuin siirtolaisen fyysinen maasta poistaminen. AVRR-ohjelmien katsotaan myös vaikuttavan positiivisesti palaajan uudelleenkotoutumiseen ja paluun kestävytyteen, vaikkakin Kuschminder huomauttaa, että tästä yleisesti käytetystä argumentista ei ole tarpeeksi tieteellistä näyttöä.⁷²

AVRR-ohjelmat ovatkin olleet tutkimuskirjallisuudessa monimuotoisen kritiikin kohteena. Yleisin ongelma AVRR-ohjelmissa liittyy paluun vapaaehtoisuuteen. AVRR-ohjelman kautta palaaminen alkuperämaahan on usein siirtolaisen viimeinen vaihtoehto, kun kaikki muut keinot jäädä kohdemaahan ovat epäonnistuneet.⁷³ Siirtolaiset tekevät päätöksen vapaaehtoisesta paluusta vastineeksi paluun ja uudelleenkotouttamisen tukipaketista. Päätös vapaaehtoisesta paluusta tehdään usein kielteisen turvapaikkapäätöksen saannin jälkeen, jolloin siirtolaiselle ei jää mitään mahdollisuuksia oleskella maassa laillisesti.⁷⁴ Myös osa eurooppalaisista valtioista on todennut vapaaehtoisuuden ongelmalliseksi, joten Itävalta, Norja ja Iso-Britannia kutsuvat ohjelmiaan nykyään ”avustetun paluun” ohjelmiksi. Tämä on ongelmallista IOM:lle, joka ei voi laillisesti toimia pakkopalautusten alueella.⁷⁵ Vapaaehtoisen paluun ongelmalliselle käsitteelle on kuitenkin esitetty toimivampia vaihtoehtoja. Cassarinon (2008) mukaan tulisi puhua enemmänkin *päätetystä* ja *painostetusta* paluusta kuin *vapaaehtoisesta* ja *pakotetusta* paluusta. Cassarino puhuu päätetystä paluusta, sillä paluu ei aina ole suunniteltua tai siirtolaisen vapaaehtoinen valinta, vaan välillä paluu johtuu epäsuotuisista ja odottamattomista olosuhteista, jotka pakottavat siirtolaisen palaamaan

⁷⁰ Palautuskielto (non-refoulement) on kansainvälisen ihmisoikeuslainsäädännön takaama periaate, jonka mukaan ketään ei saa palauttaa maahan, jossa hän kohtaisi kidutusta, julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta ja muuta peruuttamatonta vahinkoa. Periaatetta sovelletaan kaikkiin siirtolaisiin kaikkina aikoina siirtolaisasemasta riippumatta. OHCHR 2018.

⁷¹ Paluudirektiivi 2008/115/EY, 13 artikla.

⁷² Kuschminder 2017b, 3–4.

⁷³ Webber 2011, 103, Flahaux 2017, 12, Kuschminder 2017b, 2.

⁷⁴ Kuschminder 2017a, 6.

⁷⁵ Kuschminder 2017b, 5.

alkuperämaahan.⁷⁶ AVRR-ohjelmat ovat täten usein *painostetun* paluun muoto, ohjelman nimestä huolimatta.⁷⁷

AVRR-ohjelmien kritiikki kohdistuu myös siihen, että ohjelmilla palautetaan ihmisiä turvattomiin valtioihin. Avustettu vapaaehtoinen paluu on mahdollista vain, jos alkuperämaa tai osa sen alueista on todettu virallisesti turvalliseksi maaksi kohdemaan toimesta. Eri EU-mailla on kuitenkin erilaiset kriteerit turvallisten maiden määrittämiseen. AVRR-ohjelmat eivät myöskään välttämättä johda uudelleenkotoutumiseen ja turvalliseen paluuseen. Uudelleenkotoutumisesta ei ole kunnollista seuranta- tai arviointia, joten ei tiedetä tarkalleen, kuinka moni palaajista kotoutuu uudelleen kestävästi.⁷⁸ AVRR-ohjelmia on myös kritisoitu siitä, että ne priorisoivat palauttamisen uudelleenkotouttamisen edelle. Uudelleenkotouttaminen on näin ollen vaarassa jäädä retoriseksi välineeksi, jolla oikeutetaan siirtolaisten palauttamista epävakaisiin olosuhteisiin, ja joka sallii kehitykseen suunnattujen varojen hyödyntämisen muuttoliikkeiden hallintaa varten. Käytännössä uudelleenkotoutumisen ohjelmat ovat myös usein lyhytikäisiä, vaikka tutkimustiedon mukaan kestävä uudelleenkotoutuminen on usein hidas ja aikaa vievä prosessi.⁷⁹ Ongelmallisia ovat myös ohjelmien kapea keskittyminen yksilötason tukeen sekä taloudelliseen tukeen, tiedon puute ohjelmien olemassaolosta siirtolaisten keskuudessa, sekä tiedon puute parhaiten toimivista käytännöistä.⁸⁰ Uudelleenkotouttamisen ohjelmissa on näin ollen nykyisessä muodossaan paljon puutteita, mutta oikein toteutettuna, oikeissa olosuhteissa, ohjelmilla saattaa olla mahdollisuuksia vaikuttaa positiivisesti siirtolaisten kestäväan uudelleenkotoutumiseen.

2.2. EU-maiden palautus- ja uudelleenkotouttamispolitiikka

”Pakolaiskriisin” huippuvuosina 2015–2016 EU-maat todistivat satojen tuhansien siirtolaisten ylittävän Välimeren kohti Eurooppaa, minkä seurauksena EU ja kansalliset valtiot alkoivat painottaa muuttoliikepolitiikassa siirtolaisten saapumisen estämistä ja palautusten tehostamista.⁸¹ EU:n maahanmuuttopolitiikan laittoman siirtolaisuuden vähentämiseen keskittynyttä suuntaa on linjattu monissa eri julkilausumissa sekä toimintasuunnitelmissa. Vuonna 2015 EU:n komissio loi EU:n

⁷⁶ Cassarino 2008, 113, 11.

⁷⁷ Kuschminder 2017a, 6.

⁷⁸ Kuschminder 2017b, 4–5.

⁷⁹ Carling et al. 2015, 30.

⁸⁰ Newland & Salant 2018, 9–11.

⁸¹ Slagter 2019.

maahanmuuttopolitiikkaa ohjaavan eurooppalaisen muuttoliikeagendan (European Agenda on Migration), jolla pyrittiin vastaamaan muuttoliikkeiden aiheuttamiin haasteisiin kokonaisvaltaisella otteella. Yhtenä muuttoliikeagendan pilarina painotettiin rajojen turvaamista ja keskittymistä palautuksiin laittoman muuttoliikkeen estämiseksi.

Vuonna 2017 komissio julkaisi kolmansien maiden kanssa muuttoliikeagendaa täydentävän yhteistyökehikon, jonka yhtenä päätarkoituksena on kiihdyttää palautuksia kolmansiin ja kauttakulkumaihin. Palautuksia pyritään tehostamaan tekemällä tiiviimpää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa yhdistelemällä positiivisia ja negatiivisia kannustimia. Tähän liittyy esimerkiksi kehitysavun lisääminen muuttoliikkeen juurisyihin vaikuttamiseksi sekä palautuksissa vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen suosiminen vastineeksi kolmansien maiden yhteistyöstä takaisinottosopimusten saralla.⁸² Palauttaminen ja uudelleenkotouttaminen nousivat edelleen globaalille muuttoliikeareenalle vuonna 2018 hyväksytyin YK:n globaalinen siirtolaisuuskompaktin myötä, jonka tavoitteen numero 21 alla todetaan, että valtiot sitoutuvat tekemään yhteistyötä helpottaakseen turvallista ja ihmisarvoa kunnioittavaa paluuta sekä kestävästä uudelleenkotoutumista.⁸³ Palautusten tehostamisen ensisijaisuudesta kieli myös vuoden 2019 loppupuolella voimaan tullut Euroopan raja- ja merivartioston (Frontex) mandaatin uudistaminen, jonka myötä Frontex saa laajemmat operatiiviset valtuudet toimia rajatoiminnan lisäksi myös kaikilla palautusten osa-alueilla.⁸⁴

EU:n vuoden 2015 muuttoliikeagenda sisälsi monia EU:n maahanmuuttopolitiikan uudistuksia, joista ei päästy yhteisymmärrykseen. Tämän seurauksena vuoden 2019 lopussa aloittanut uusi komissio julkaisi syyskuussa 2020 uudistetun muuttoliike- ja turvapaikkapaktin (New Pact on Migration and Asylum), jolla pyritään parantamaan kokonaisvaltaisesti EU:n maahanmuuttojärjestelmää ja muuttoliikelähestymistapaa.⁸⁵ Uusi muuttoliike- ja turvapaikkapakti sisältää monia ehdotuksia paluuta ja uudelleenkotouttamista koskeviksi toimiksi. Huomionarvoista on, että komission on määrä hyväksyä kevääseen 2021 mennessä uusi vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskeva strategia. Lisäksi komissio nimittää EU:lle

⁸² Latek 2017, 2–3.

⁸³ IOM 2018, 3.

⁸⁴ Frontex 2020, 48.

⁸⁵ European Commission 2020a.

palauttamiskoordinaattorin ja luo toimia, joilla nopeutetaan rajamenettelyä sekä palautettavien siirtolaisten takaisinottoa.⁸⁶

EU-mailla on kolmansien maiden kansalaisten palauttamisen käytäntöihin liittyen yhteisesti sovitut säännöt, joista on linjattu paluudirektiivissä.⁸⁷ Paluudirektiivin uudistaminen on ollut työn alla vuoden 2015 jälkeen, ja komission uusi muuttoliike- ja turvapaikkapakti painottaa uudistetun paluudirektiivin tärkeyttä ja sen nopeaa edistämistä.⁸⁸ Paluudirektiivi kannustaa vapaaehtoiseen paluuseen pakkopalautusten sijaan ja velvoittaa jäsenmaita tarjoamaan paranneltua tukea paluuprosessissa.⁸⁹ EU-maista palautettaessa valtiot toteuttavat pakkopalautuksia itsenäisesti tai Frontexin tuella, ja vapaaehtoisia paluita toteuttavat lähinnä IOM tai kansalliset toimijat. Perinteisesti EU-maat ovat hoitaneet palautuspolitiikkaa neuvottelemalla kolmansien maiden kanssa virallisia takaisinottosopimuksia, joissa sovitaan velvollisuuksista ja käytännöistä laittomien siirtolaisten ja hylättyjen turvapaikanhakijoiden takaisinotosta. Vastineeksi kansalaistensa takaisinotosta kolmannet maat saavat usein esimerkiksi viisumihelpotuksia EU-alueelle tai muita kannustimia.

Ennen ”pakolaiskriisiä” EU pyrki neuvottelemaan yksinomaan virallisia takaisinottosopimuksia, mutta neuvotteluvaikeuksien takia vuoden 2016 jälkeen strategia vaihtui, ja EU on sittemmin neuvotellut monia epävirallisia järjestelyjä kolmansien maiden kanssa paluiden tehostamiseksi. Kolmannet maat hyväksyvät helpommin epäviralliset järjestelyt, sillä ne pysyvät usein poissa julkisesta keskustelusta. Epävirallisia paluujärjestelyjä on kuitenkin kritisoitu avoimuuden puutteesta ja siitä, että ne haastavat demokraattista ja oikeudellista vastuuta. Kritisoijat ovat huolissaan myös siitä, että epäviralliset palautusjärjestelyt eivät takaa eurooppalaisten ihmisoikeusstandardien mukaista toimintaa.⁹⁰ Uuden muuttoliike- ja turvapaikkapaktin mukaan EU:n toimintaan kolmansien maiden kanssa olisi tulossa paradigman muutos, jolla pyritään edistämään molemmille osapuolille hyödyllisiä kumppanuuksia. Tähän liittyvät muun muassa kaikkien käytettävissä olevien keinojen hyödyntäminen palautusten tehostamiseksi. Esimerkiksi EU-

⁸⁶ European Commission 2020b.

⁸⁷ Paluudirektiivi 2008/115/EY.

⁸⁸ European Commission 2020b.

⁸⁹ Latek 2017, 5.

⁹⁰ Slagter 2019.

valtioiden yhteisen rintaman muodostamisen pitäisi auttaa tällä hetkellä usein jumissa olevien takaisinotto sopimusten tehokkaassa toimeenpanossa.⁹¹

Paluiden tehokkuutta seurataan EU:ssa usein tarkastelemalla palautusastetta (return rate), joka saadaan jakamalla maastapoistumismääräyksen seurauksena palautettujen kolmansien maiden kansalaisten määrä poistumismääräyksen saaneiden määrällä.⁹² Tilastot EU:n jäsenvaltioissa maastapoistumismääräyksen saaneista ja määräyksen seurauksena palautetuista ovat vaihtelevia. Frontexin tilastojen mukaan vuonna 2019 EU:n jäsenmaat antoivat kolmansien maiden kansalaisille noin 298 000 maastapoistumismääräystä ja EU-alueelta palautettiin noin 139 000 kolmansien maiden kansalaista poistumismääräyksen seurauksena. Poistumismääräyksen saajien lukumäärä oli vuonna 2019 viime vuosien tapaan huomattavasti korkeampi kuin tosiasiallisesti poistumismääräyksen seurauksena palautettujen määrä palautusasteen ollessa noin 47 %.⁹³ EU:n tilastotoimiston (Eurostat) mukaan EU-maat asettivat vuonna 2019 noin 513 000 maastapoistumismääräystä kolmansien maiden kansalaisille ja EU-maista palautettiin noin 162 000 poistumismääräyksen saanutta kolmannen maan kansalaista (kuvaaja 1).⁹⁴ Eurostatin ja Frontexin tilastot eroavat toisistaan merkittävästi varsinkin poistumismääräyksen saaneiden määrässä, mikä havainnollistaa paluiden tarkan kokonaiskuvan esittämisen vaikeuksia. Ero selittää esimerkiksi se, että Eurostatin tilastoissa on riskinä, että siirtolaisille saatetaan antaa useita raportoinnissa näkyviä palautusmääräyksiä, jotka lasketaan tilastoissa usean vuoden ajan tuplana, mikä johtaa siihen, että palautusaste saattaa olla alhaisempi kuin mitä se ilman päällekkäisesti laskettuja määräyksiä olisi.⁹⁵ Data paluumuuton eri tyypeistä on hajautettuna eri järjestelmiin, ja EU-valtiot ilmoittavat tietoja vapaaehtoisuuden pohjalta, joten täysin tarkkojen tilastojen kerääminen on vaikeaa.

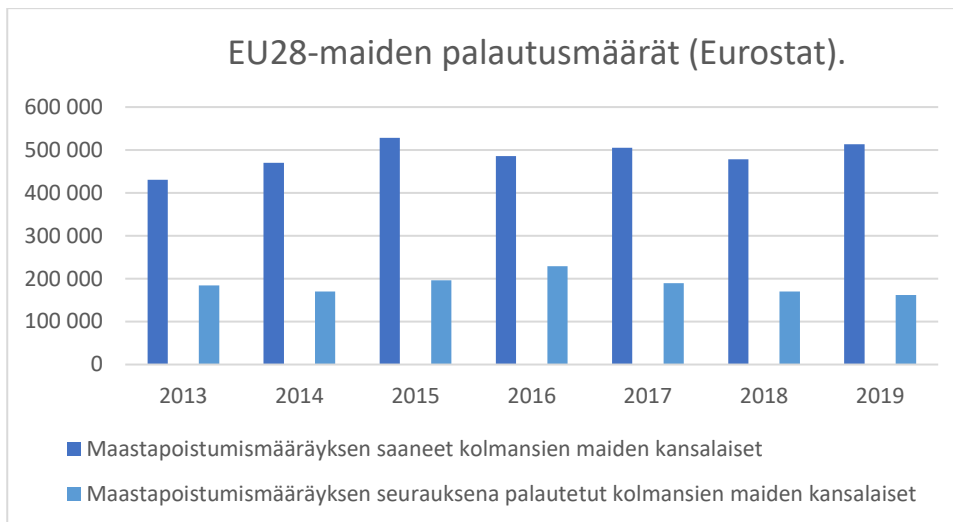
⁹¹ European Commission 2020a.

⁹² emt.

⁹³ Frontex 2020, 9.

⁹⁴ Eurostatin vuoden 2019 EU28-maiden paluutilastoista puuttuvat Kyproksen luvut.

⁹⁵ Slagter 2019.



Kuvaaja 1. EU28-maiden palautusmäärät, Eurostat.

Palautusten tehokkuutta ei ole näin ollen järkevää tarkastella vain tilastojen kautta, sillä paluista ei ole olemassa tarkkoja maailman tai edes Euroopan laajuisia tilastoja. Myös spontaanisti tapahtuva vapaaehtoinen paluu jää usein raportoimatta, joten palautusmääräysten ja toteutuneiden palautusten välille ei tulisi vetää suoraa linjaa, sillä ne eivät välttämättä ole vertailukelpoisia.⁹⁶ Palautusaste ei myöskään ota huomioon paluun jälkeistä uudelleenkotoutumista tai alkuperämaiden kontekstisidonnaisia olosuhteita, jotka voivat vaikuttaa paluuprosessien sujuvuuteen. Palautusasteen käyttäminen EU:n palautuspolitiikan toimivuuden ja tehokkuuden mittarina on näin ollen jokseenkin puutteellista, sillä se antaa palautuspolitiikan toimivuudesta ja tehokkuudesta kapean kuvan.⁹⁷ Tilastojen pohjalta voidaan kuitenkin nähdä, että suurta määrää EU:n alueella poistumismääräyksen saaneista kolmansien maiden kansalaisista ei tosiasiallisesti onnistuta palauttamaan.

IOM kerää maailmanlaajuisesti tilastoja omista vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen operaatioistaan. IOM:n tilastotkaan eivät kuitenkaan kata kaikkia vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmia, sillä myös pienemmät järjestöt ja valtiolliset toimijat toteuttavat ohjelmia. IOM:n AVRR-ohjelmien puitteissa avustettiin maailmanlaajuisesti vuonna 2019 noin 65 000 palaavaa siirtolaista. Suurimpien alkuperämaiden joukossa olivat Etiopia, Mali ja Guinea (eli suurin osa vapaaehtoisesti palanneista oli lähtenyt liikkeelle alun perin näistä maista). Kohdemaista siirtolaisia palautettiin eniten Nigeristä, Saksasta ja Djiboutista. Uudelleenkotoutumisen toimia on monimutkaisempaa tilastoida, mutta vuonna 2019 112 IOM:n kohde-, kauttakulku-, ja

⁹⁶ Migration Data Portal 2019, Frontex 2020, 32.

⁹⁷ Slagter 2019.

alkuperämaiden maatoimistoa tarjosi uudelleenkotoutumiseen liittyvää neuvontaa tai tukea palaajille. Yhteensä IOM:n maatoimistot suorittivat noin 126 000 uudelleenkotoutumisen tukemisen palvelua.⁹⁸

EU-maiden on ollut vaikea saada alkuperämaita vastaanottamaan palautettavia kansalaisiaan, minkä takia esimerkiksi uudelleenkotouttamisen tuki on noussut tärkeäksi osaksi virallisia takaisinottosopimusneuvotteluja ja epävirallisia järjestelyjä. EU:n paluu- ja uudelleenkotouttamispolitiikalle on täten monia raameja, mutta paluun ja uudelleenkotoutumisen tukemisen käytännöt vaihtelevat maiden välillä merkittävästi. Komission alainen Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) toteutti vuonna 2016 julkaistun arvioinnin⁹⁹ 23 jäsenmaan toteuttamasta 87 paluun ja uudelleenkotoutumisen tuen ohjelmasta. Arvioinnin mukaan ohjelmien budjetti on yhteensä noin 111,8 miljoonaa euroa vuodessa ja keskimäärin AVR-ohjelmien rahoituksesta 75 % tulee eurooppalaisesta rahoituksesta ja 25 % valtioiden kansallisista budjeteista. Uudelleenkotoutumisen ohjelmia rahoitetaan pääasiassa kansallisista budjeteista. Palaajille annettavien käteistukien ja uudelleenkotoutumisen pakettien arvo vaihtelee suuresti maittain. Lähtöä edeltävän ja/tai alkuperämaahan saapumisen yhteydessä tarjottavan käteisavustuksen määrä vaihtelee Bulgarian, Unkarin ja Latvian tarjoamasta 100 eurosta Ruotsin tarjoamaan 3300 euroon. Keskimäärin jäsenmaiden myöntämä käteisavustus on noin 730 euroa. Uudelleenkotoutumisen tuen pakettien rahallinen arvo vaihtelee myös laajasti, pakettien arvon ollessa keskimäärin noin 2300 euroa. Bulgariassa ja Puolassa tarjottavan paketin arvo on noin 500 euroa, kun Saksan ja Norjan pakettien arvo voi olla jopa 5 000 euroa. Paluun ja uudelleenkotoutumisen tukiohjelmien voidaan nähdä olevan merkittävä osa EU:n paluumuuton hallintaa.¹⁰⁰

Osalla jäsenvaltioista on pitkät perinteet AVRR-ohjelmien toteuttamiseen, esimerkiksi Saksalla on ollut omia ohjelmia 1970-luvun lopulta lähtien. Kroatia on ainoa jäsenmaa, jolla ei ole paluun tai uudelleenkotouttamisen tukiohjelmia. Perinteisesti AVRR-ohjelmiin voivat osallistua siirtolaiset, joilla ei ole laillista oleskeluoikeutta kohdemaassa, mutta AVRR-ohjelmiin kelpuutettavien siirtolaisten kriteerit vaihtelevat maittain. Moni jäsenmaa tarjoaa ohjelmiaan myös pakolaisille ja väliaikaisen turvapaikan haltijoille, laillisille siirtolaisille ja säilöönnotossa oleville siirtolaisille. AVRR-

⁹⁸ IOM 2019, 1, 37.

⁹⁹ Arviointiin osallistuivat Norja sekä kaikki EU-jäsenmaat (Iso-Britannia mukaan luettuna), paitsi Tanska, Kreikka, Luxemburg, Portugali ja Romania.

¹⁰⁰ EMN 2016, 1, 5.

ohjelmat ovat pääasiassa avoinna kaikkien kolmansien maiden kansalaisille (usein pois lukien OECD-maat), mutta eri jäsenmailla on joitakin poikkeuksia. Tietyissä jäsenmaissa ei esimerkiksi myönnetä käteistukia viisumivapaiden maiden kansalaisille.¹⁰¹

EU-maiden yhteisten uudelleenkotouttamisprojektien määrä on kasvussa ja projektit ovat osoittaneet, että laajempi EU-tason yhteistyö uudelleenkotouttamisen saralla voisi olla kustannustehokkaampaa ja parantaa uudelleenkotouttamisprojektien laatua. Projekteissa tunnistetaan tutkimuskirjallisuuden puolella korostettu tarve monitoroinnin ja arvioinnin parantamiselle. EU-tason yhteistyö voisi tasoittaa paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmien sisältöä ja laatua. EMN:n arvioinnin mukaan EU-maiden tukiohjelmien eroavaisuudet saattavat johtaa niin kutsuttuun ”paluutukishoppailuun”, vaikkakin todisteet kyseisestä ilmiöstä ovat puutteellisia. Ohjelmien yhtenäistäminen EU:n sisäisesti voisi EMN:n mukaan parantaa EU:n palautuspolitiikan tehokkuutta ja yhtenäisyyttä. Ongelmana on myös vapaaehtoisten paluiden tilastoinnin vapaavalintaisuus, minkä takia AVRR-ohjelmien toimivuudesta ei saada tarpeeksi tietoa. EMN ja IOM ovatkin viime vuosina kehittäneet suositeltuja AVRR-standardeja ja suuntaviivoja AVRR-ohjelmien monitorointiin ja arviointiin. Mikäli jäsenmaat sitoutuisivat monitorointiin ja tilastointiin, AVRR-ohjelmien toimivuudesta voitaisiin tulevaisuudessa saada EU-tason vertailtavaa tietoa. EMN:n mukaan palautusmääräysten ja tosiasiallisissa tapahtuneiden palautusten epäsuhta on yksi EU:n palautuspolitiikan ongelmista, johon AVRR-ohjelmilla voidaan vastata. EMN nimeää päätavoitteeksi sen, että AVRR-ohjelmilla vaikutettaisiin palautuspäätösten parempaan toimeenpanoon ja lisättäisiin vapaaehtoisen paluun osuutta kaikista paluun muodoista.¹⁰²

EU:n palautus- ja uudelleenkotoutumispolitiikan keskiöön nousee täten palautusten tehostaminen. Komission mukaan vapaaehtoiset paluut ovat avainasemassa palautusten tehostamisessa, ja vapaaehtoisesti palaaville pitäisi tarjota enemmän tukea, jotta paluusta tehtäisiin mahdollisimman houkuttelevaa.¹⁰³ Suurin osa jäsenmaista tarjoaakin suurempia määriä käteisavustuksia ja laajempaa uudelleenkotouttamisen tukea vapaaehtoisesti palaaville siirtolaisille.¹⁰⁴ Maastapoistamispäätöksen saaneiden siirtolaisten seuranta nähdään myös tärkeänä, jotta voidaan ehkäistä siirtolaisten edelleen liikkumista EU:n alueella. Komissio painottaa, että jäsenmaiden tulisi hyödyntää kaikkia olemassa olevia välineitä paluiden tehostamiseksi. Muiden olemassa olevien

¹⁰¹ EMN 2014, 3–4.

¹⁰² EMN 2016, 8-9.

¹⁰³ European Commission 2019, 15.

¹⁰⁴ EMN 2014, 5.

keinojen lisäksi EU:lla on vuoden 2020 helmikuussa voimaan tulleen EU:n uudistetun viisumisäännöstön myötä mahdollisuus hyödyntää myös viisumirajoituksia negatiivisina kannustimina niiden kolmansien maiden suhteen, jotka eivät tee yhteistyötä takaisinoton saralla. EU:n palautuspolitiikassa painotetaan täten palautusten tehostamista sekä positiivisilla että negatiivisilla vipuvarsilla, olemassa olevien keinojen tehokkaalla täytäntöönpanolla ja yhteistyön rakentamisella kolmansien maiden kanssa. EU pyrkii luomaan kumppanuuksia ja hyödyntämään vaikutusvaltaansa kolmansien maiden kanssa niissä tapauksissa, joissa EU-tason osallistumisella on suurempaa painoarvoa kuin yksittäisillä jäsenvaltioilla.¹⁰⁵ EU pyrkii näin ollen luomaan kolmansien maiden kanssa kestäviä kumppanuuksia, joissa takaisinotto olisi yhtenä osa-alueena, mutta suhde ei perustuisi ainoastaan palautuspolitiikkaan. Kolmansien maiden kapasiteetin rakentamiseen kytkeytyvät toimet ovat kuitenkin usein nähtävissä takaisinoton positiivisina kannustimina,¹⁰⁶ mikä saattaa luoda kitkaa perinteisen kehityspolitiikan ja palautus- ja uudelleenkotoutumispolitiikan välille.

2.3. Paluumuutto, uudelleenkotoutuminen ja kehitys

Muuttoliikkeen ja kehityksen suhteen debatissa on perinteisesti puhuttu esimerkiksi korkeasti koulutettujen palaajien alkuperämaahansa tuomasta osaamisesta (brain gain) ja osaajien emigraatiosta (brain drain), siirtolaisten rahalähetyksien vaikutuksista alkuperämaan kehitykseen sekä diasporien ja alkuperämaiden suhteiden vahvistamisesta.¹⁰⁷ Varsinkin siirtolaisten rahalähetyksillä, diasporien osallistumisella, kiertomuutolla ja erityisosaajien emigraatiolla on todettu olevan positiivisia vaikutuksia alkuperämaiden kehitykselle.¹⁰⁸ Vuosikymmeniä käynnissä olleessa muuttoliike-kehitys-debatissa ”muuttoliikeoptimistit” argumentoivat muuttoliikkeen tuovan vaurautta ja kehitystä alkuperämaalle, kun taas ”muuttoliikepessimistit” argumentoivat muuttoliikkeen hidastavan kehitystä inhimillisen pääoman ja osaamisen valuessa pois alkuperämaista.¹⁰⁹ Alun perin paluumuuton tarjoama potentiaali kehitykselle kytkettiin siihen, että etelästä pohjoiseen muuttaneet erityisosaajat palaisivat takaisin alkuperämaihinsa edistämään kehitystä. Myöhemmin ajatus on laajentunut koskemaan kaikkia paluumuuttajia erityisosaajien

¹⁰⁵ European Commission 2019, 15–16, 21.

¹⁰⁶ De Haas et al 2020, 349.

¹⁰⁷ Olesen 2002, 125, Cassarino 2008, 28.

¹⁰⁸ Newland 2013, 2.

¹⁰⁹ De Haas et al. 2020, 331

lisäksi.¹¹⁰ Ajatus palumuuton ja uudelleenkotoutumisen vaikutuksesta kehitykseen pohjaa näin ollen siihen, että oikeissa olosuhteissa ja tarvittavan tuen avulla palaavat siirtolaiset voivat vaikuttaa positiivisesti alkuperämaiden kehitykseen tuomiensa taitojen, resurssien ja verkostojen kautta.¹¹¹

Kuschminder puhuu siirtolaisten uudelleenkotoutumisen strategioita käsittelevässä kirjassaan palumuuttajien potentiaalista ”vernacularisoitua” (the potential to vernacularize), jolla Kuschminder tarkoittaa palumuuttajien kykyä tuoda muuttoliikkeen kohdemaasta mukanaan uusia ideoita ja esittää niitä tavalla, jonka paikallinen väestö ymmärtää ja hyväksyy (niin sanotusti kansankielellä).¹¹² Palumuuttoon liittyy näin ollen ikään kuin sisäänrakennettuna oletus, jonka mukaan saavuttaakseen kestävän uudelleenkotoutumisen ja kestävän paluun, palumuuttajan on kyettävä vaikuttamaan positiivisesti yhteiskunnan kehitykseen. Palumuutosta puhutaan usein myös kaikkia osapuolia hyödyttävänä skenaariona, jossa alkuperävaltiot hyötyvät palaavien siirtolaisten uusista taidoista, kohdemaat hyötyvät kiertomuuton tuomasta väliaikaisesta työvoimasta ja siirtolaiset itse hyötyvät muuttoliikkeen ansiosta alkuperämaan parantuneista olosuhteista. Eri syistä ja eri olosuhteissa palaavien siirtolaisten paluuprosessit ovat kuitenkin hyvin erilaisia. Palumuuton, uudelleenkotoutumisen ja kehityksen suhteesta puhuttaessa on muistettava, että kohdemaat, alkuperämaat ja siirtolaiset voivat käsittää paluun ja uudelleenkotoutumisen eri tavoin, ja eri toimijoilla voi olla hyvin erilaisia intressejä palumuuton ja uudelleenkotouttamisen suhteen.¹¹³

EU:n palautus- ja uudelleenkotoutumiskäytännössä palumuuton vaikutukset alkuperämaiden kehitykseen kytkeytyvät paluiden tehostamiseen ja kestävien suhteiden luomiseen kolmansien maiden kanssa. EU:n tavoitteena on tehostaa maahanmuuton hallintaa koskevaa yhteistyötä kumppanimaiden kanssa hyödyntämällä erilaisia kannustimia myös maahanmuuttopolitiikan ulkopuolella, EU:n kehitys- ja kauppapolitiikassa. Kehityksen saralla EU pyrkii vaikuttamaan muuttoliikkeen perimmäisiin syihin esimerkiksi lisäämällä alkuperämaiden kapasiteettia kasvattavaa kehitysapua, vastineeksi takaisinoton yhteistyöstä.¹¹⁴ Tässä toimintakehikossa palautusten ja uudelleenkotouttamisen keinoja pyritään yhdistämään perinteiseen kehitysapuun. Kehitysavun kautta halutaan vaikuttaa positiivisesti erityisesti niiden alkuperämaiden yhteiskuntiin,

¹¹⁰ Bréant 2013, 100.

¹¹¹ Newland & Salant 2018, 8.

¹¹² Kuschminder 2017a, 17.

¹¹³ Sinatti 2015, 275.

¹¹⁴ Latek 2017, 2–3.

joista lähtee liikkeelle siirtolaisia kohti Eurooppaa. Palautusten tehostamisen lisäksi ajatuksena on, että kehityshankkeiden ja paluu- ja uudelleenkotouttamisen ohjelmien yhdistämisellä voitaisiin saavuttaa yhteisvaikutuksia, jotka hyödyttäisivät sekä alkuperämaan paikallista yhteisöä että palaavia siirtolaisia. Tutkimusten mukaan siirtolaisten vähäinen integraatio kohdemaassa johtaa suuremmalla todennäköisyydellä päätökseen palata alkuperämaahan. Vähäinen integraatio kohdemaassa on täten EU-maiden puolelta haluttua, koska se tehostaa palautuksia. Kompleksisesti, vähäisen integraation kohdemaassa on kuitenkin todettu vaikuttavan myös huonompaan uudelleenkotoutumiseen paluun jälkeen. Siirtolaisten nopeampoinen palauttaminen saapumisen jälkeen vaikuttaa näin ollen vastaavan EU:n palautusasteen noston tavoitteeseen, mutta kyseisellä politiikalla saatetaan kuitenkin heikentää palaajan uudelleenkotoutumista ja mahdollisuuksia vaikuttaa alkuperämaan kehitykseen.¹¹⁵

Paluun ja uudelleenkotoutumisen tukiohjelmien vastaanottama kritiikki siitä, että ne kohdistetaan usein yksittäisiin siirtolaisiin eikä rakenteellisiin haasteisiin, on myös vaikuttanut ajatukseen, jonka mukaan paluun ja uudelleenkotoutumisen tukea pitäisi kytkeä laajemmin kehityshankkeisiin ja paremmin alkuperämaiden kehitysprioriteetteihin.¹¹⁶ Palumuuton ja kehityksen suhde ei ole suoraviivainen, mutta paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmien linkittäminen paikallisiin kehityshankkeisiin saattaa vaikuttaa positiivisesti siihen, että siirtolaisista muodostuisi aktiivisia toimijoita yhteisössään.¹¹⁷ Kehitysalan toimijat ovat olleet vastahakoisempia yhdistämään kehitysapua ja palumuuton ohjelmia kuin muuttoliiketoimijat.¹¹⁸ Yhtenä syynä saattaa olla, että kehitystoimijat eivät halua, että pohjimmiltaan enemmän maahanmuuton hallintaan kuin kehitykseen tähtääviä toimia rahoitetaan kehitysbudjeteista.

Siirtolaisten kyky vaikuttaa alkuperämaiden yhteisöjen kehitykseen paluun jälkeen on vahvasti riippuvainen olosuhteiden luomista mahdollisuuksista.¹¹⁹ Lukuisat eri tekijät muuttoliikkeen aikaisista sekä paluun ja alkuperämaiden kontekstisidonnaisista olosuhteista vaikuttavat siirtolaisten kykyyn muovata paluuyhteiskuntaa. Tutkimusten mukaan laillisen statuksen omaavat siirtolaiset, jotka päättävät palata alkuperämaahansa ja saavat tukea paluuseen AVRR-ohjelmien kautta, vaikuttavat luultavasti myös alkuperämaan kehitykseen kartuttamiensa taitojen ja

¹¹⁵ Koser & Kuschminder 2015, 62, 65.

¹¹⁶ Newland & Salant 2018, 10–11.

¹¹⁷ Hart & Majidi 2016, 39.

¹¹⁸ Olesen 2002, 125.

¹¹⁹ De Haas 2005 teoksessa: Van Houte & Davids 2008, 1413.

resurssien avulla. Siirtolaiset nähdään tällöin ”kehityksen agentteina”.¹²⁰ Paluumuuttajat, joiden muuttoliikesykli on viety loppuun asti investoivat suuremmalla todennäköisyydellä takaisin alkuperämaahansa kuin siirtolaiset, joiden muuttoliikesykli on keskeytetty.¹²¹ Loppuun viedyn muuttoliikesyklin on todettu vaikuttavan merkittävästi palaajan paluuvalmiuteen, mikä taas vaikuttaa kriittisesti uudelleenkotoutumiseen ja siihen, missä määrin palaaja voi vaikuttaa alkuperämaan kehitykseen.¹²² Pakkopalautetut siirtolaiset eivät ole valmistautuneet paluuseen, joten muuttoliiketutkija De Haasin (2005) mukaan tällaisessa tilanteessa saattaa olla kohtuutonta odottaa siirtolaisten haluavan vaikuttaa sellaisen yhteiskunnan kehitykseen, jossa he eivät ole valinneet olla.¹²³

Paluumuuttajien henkilökohtaisten olosuhteiden lisäksi kehitykseen vaikuttamisen potentiaaliin vaikuttaa merkittävästi paluuyhteiskunnan tila. Mikäli alkuperämaiden yhteiskunnat ja palaavat siirtolaiset itse eivät ole valmiita paluuseen, paikalliset yhteiskunnat eivät luultavastikaan pysty hyödyntämään palaajien tuomaa kapasiteettia. Laajamittainen paluu saattaa myös rasittaa paikallista infrastruktuuria, joka ei välttämättä kykene kannattelemaan suurta määrää samaan aikaan palaavia ihmisiä.¹²⁴ Tällöin yhteisö tarvitsee usein tukea infrastruktuurin ja sellaisen hallinnon rakentamiseen, joka pystyisi kannattelemaan myös palaavia siirtolaisia. Esimerkiksi Afganistanissa puolen miljoonan siirtolaisen alueellinen paluu vuonna 2016 kuormitti paikallisen yhteiskunnan infrastruktuuria ja taloutta niin paljon, että elintaso huononi palaajilla ja paikallisilla yhdenvertaisesti, mikä synnytti palaajiin kohdistuvaa katkeruutta ja aiheutti kasvavaa paloa uudelleenmuuttoon. Newland & Salantin mukaan politiikan tekijöiden olisi tunnistettava kestävän paluun ja uudelleenkotoutumisen vaativan, että siirtolaisen fyysinen turvallisuus, riittävä infrastruktuuri, terveydenhuolto, koulutus ja perusoikeudet takaavat instituutiot olisivat toimivia paluuyhteiskunnassa. Toisaalta kyseiset elementit ovat kuitenkin myös kehitysavun perustavoitteita, jotka kuuluvat koko yhteisölle, eivät vain paluumuuttajille. Näin ollen oikein toteutettuna paluumuuton ohjelmien ja kehityshankkeiden yhteistyö saattaa vaikuttaa positiivisesti paluumuuttajien uudelleenkotoutumiseen ja paikalliseen kehitykseen.¹²⁵ Omatakseen

¹²⁰ Flahaux 2017, 2.

¹²¹ Cassarino 2014b, V.

¹²² Cassarino 2008, 27.

¹²³ De Haas 2005 teoksessa: Van Houte & Davids 2008, 1413.

¹²⁴ Newland & Salant 2018, 8, Van Houte & Davids 2008, 1413.

¹²⁵ Newland & Salant 2018, 10–11, 17.

mahdollisuudet vaikuttaa positiivisesti kehitykseen, siirtolaisen oman paluun täytyy kaikesta huolimatta olla ensin kestävä, jotta palaaja ei vaikuttaisi negatiivisesti paluuyhteisön toimintaan.¹²⁶

Muuttoliikkeen ja kehityksen välinen yhteys on yleinen retoriikan tasolla, mutta aiheita yhdistäviä konkreettisia politiikkoja tai ohjelmia on hankalampi löytää.¹²⁷ Uudelleenkotouttamis- ja kehityssektorin yhteistyö on kuitenkin noussut agendalle viime vuosina ja muutamia yhteisohjelmia on jo aloitettu.¹²⁸ Onnistuakseen ohjelmat edellyttävät ennen kaikkea monien eri toimijoiden, kuten siirtolaisten, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja alkuperämaan työnantajien sekä paikallisten viranomaisten osallistumista ja yhteistyötä.¹²⁹

Paluun ja uudelleenkotouttamisen sekä kehitysavun ohjelmien yhteistyössä on paljon potentiaalia, mutta niiden taustalla vaikuttavat politiikat ja poliittiset toimintakehikot eroavat toisistaan. Newland & Salantin mukaan toimivat ohjelmat vaativat politiikkojen yhteensovittamista tavalla, joka ei heikennä kummankaan politiikkatavoitteita. Kehitysyhteistyö voi auttaa muokkaamaan uudelleenkotoutumisen tukea alkuperämaan kehitystarpeisiin sopivaksi. Jotta kehitysavun sekä paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmien piirissä saavutettaisiin synergioita, uudelleenkotoutuminen pitää ymmärtää pitkäaikaisena prosessina. Kansalliset intressit paluun ja uudelleenkotoutumisen suhteen pitää juurruttaa kehityksen, humanitaarisuuden, vakauden ja turvallisuuden tavoitteisiin, ei vain poliittisiin tavoitteisiin siirtolaisten maasta poistamisesta.¹³⁰

Haasteita paluun, uudelleenkotoutumisen ja kehityksen yhteensovittamiseen luo käytännön tasolla tiedon puute tilastoista, ohjelmien toimivuudesta ja parhaista käytännöistä. Palumuuton ja kehityksen suhteen konkreettista kehittämistä haittaa myös se, että alkuperämailla on harvoin institutionaalisia mekanismeja palaavien kansalaisten uudelleenkotoutumisen helpottamiseksi. Tilannetta ei auta myöskään EU-maissa valloillaan oleva rajaturvallisuuteen ja laittoman maahanmuuton estämiseen keskittyvä näkemys muuttoliikkeistä.¹³¹ Muuttoliiketutkijat huomauttavat, että rajoittavat maahanmuuttopolitiikat ja siirtolaisten oikeuksien tiukka sääntely kohdemaassa heikentävät siirtolaisten edellytyksiä vaikuttaa positiivisesti alkuperämaiden kehitykseen palumuuton jälkeen.¹³² Siirtolaisiin kohdistuu näin ollen monenlaisia odotuksia eri

¹²⁶ Van Houte & Davids 2008, 1414.

¹²⁷ Bréant 2013, 101.

¹²⁸ ks. esim. Newland & Salant 2018.

¹²⁹ Newland & Salant 2018, 12–13.

¹³⁰ emt. 18–19.

¹³¹ Cassarino 2008, 29, 31.

¹³² Van Houte & Davids 2008, 1426, De Haas 2005, 1279, De Haas et al. 2020, 350.

tahoilta, mutta valloillaan olevat maahanmuuttopolitiikat eivät välttämättä tue tai salli otollisten olosuhteiden syntymistä odotusten täyttämiseksi.¹³³ Muuttoliiketutkijat peräänkuuluttavatkin tarvetta uudelle näkemykselle paluumuutosta, joka perustuisi konkreettisiin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena olisi helpottaa paluumuuttajien osallistumista lähtömaan kehittämiseen, ja jossa otettaisiin huomioon muuttoliikettä edeltävien ja paluun jälkeisten tekijöiden vaikutukset uudelleenkotoutumiseen.¹³⁴ Kansainvälisen muuttoliikkeen ja kehityksen suhde tulisi Bréantin mukaan ymmärtää vielä enemmänkin poliittisena suuntauksena ja retoriikkana kuin konkreettisena politiikkana.¹³⁵

Paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmien voidaan katsoa nousseen tärkeäksi osaksi EU:n muuttoliikepolitiikkaa. Vaikka paluun ja uudelleenkotoutumisen ja kehityshankkeiden suhde ei ole täysin suoraviivainen, uusia hankkeita syntyy jatkuvasti. Yhtenä esimerkkinä paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmasta, jolla saattaa olla vaikutuksia kehityspuoleen, toimii tutkielman tarkastelun kohteena oleva EU-IOM-yhteishanke. Paluumuutto ja uudelleenkotoutuminen vaikuttavat suuressa määrin sekä palaavien siirtolaisten että paluuyhteisöjen elämiin. Paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmilla hallinnoidaan monin tavoin eri paluumuuton ja uudelleenkotoutumisen osa-alueita ja vaikutetaan siirtolaisen edellytyksiin uudelleenkotoutua takaisin alkuperämaahan. Siksi on tärkeää tarkastella, miten paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmilla hallinnoidaan siirtolaisia käytännössä ja millaisia eri muotoja paluumuuttajien hallinta voi ottaa.

3. Biopoliittisen hallinnan teoreettinen viitekehys

Biopolitiikan teoreettisen suuntauksen voi tiivistää yksinkertaisimmillaan teoretisoinniksi elämän hallinnasta. Biopoliittinen teoreettinen suuntaus nykyisessä muodossaan pohjaa Michel Foucault'n genealogisiin ajatuksiin siitä, miten biologinen elämä muodostui hallinnan kohteeksi 1700-luvun Euroopassa. Biopolitiikalla voidaan viitata sekä biopolitiikan teoreettiseen suuntaukseen että itse biopolitiikan ilmiöön. Biopolitiikan ilmiössä oli Foucault'lle kyse uudesta murroksesta ja tavasta, jolla valta alkoi modernissa ajassa luokitella, määrittää ja hallinnoida elämää. Oleellista muutoksessa oli

¹³³ Bréant 2013, 108.

¹³⁴ Cassarino 2008, 32.

¹³⁵ Bréant 2013, 111.

se, että biologisen elämän nousu hallinnan kohteeksi näkyi Foucault'n mukaan poliittisen vallan käytön radikaalina muutoksena.¹³⁶ Foucault'n näkemyksen mukaan biologisen elämän hallinnointi tuli mahdolliseksi 1700-luvulla uusien ihmistieteiden syntymisen myötä. Uudet teknologiat tilastotieteestä rokotuksiin sekä ehkäisyyn toimivat keinoina hallita väestöä, joten kehojen hallinnasta muodostui elämän hallintaa.¹³⁷ Foucault'n mukaan väestön hallinnan teknologioiden tuoma murros merkitsi perustavanlaatuaista muutosta, jossa biopolitiikka tai biovalta korvasi suvereenin vallan.

Biopolitiikan myötä suvereenin hallitsijan oikeus "ottaa elämä" (take life) ja "antaa elää" (let live) korvattiin vallalla "edistää elämää" (foster life) tai "estää sitä" (disallow life) kuoleman pisteeseen asti.¹³⁸

Foucault'n ajatukset 1700-luvun seksuaalisuuden ja sairauksien hallinnasta ovat luoneet pohjan biopolitiikan teoreettiselle suuntaukselle, jonka avulla on pyritty ymmärtämään kehitystä lähes kaikilla aloilla, joihin voi liittyä elämän hallintaa. Biopoliittiset analyysit ovat keskittyneet muun muassa maahanmuuttoon ja muuttoliikkeisiin, HIV/AIDS-ehkäisyyn, taloudelliseen sääntelyyn sekä bioteknologiaan ja neurotieteeseen. Biopolitiikasta on kehittynyt laajasti poikkitieteellistä, kun aihetta on tutkittu filosofian, taloustieteen, estetiikan, oikeustieteen, historian, biolääketieteen, kansainvälisten suhteiden sekä kulttuuri- ja sukupuolentutkimuksen aloilla.¹³⁹ Biopolitiikasta on muodostunut joustava käsite, mikä on mahdollistanut sen laajan käsittelyn. Biopolitiikka voi sisältää useita teoreettisia käsityksiä ja termi itsessään voi edellyttää erilaisia teoreettisia sitoumuksia, painotuksia ja erilaisia ongelmia, jotka on ratkaistava tai voitettava. Käsitteellinen laajuus on kuitenkin johtanut siihen, että voi olla hankalaa määritellä yksiselitteisesti, mitä biopolitiikalla tarkoitetaan.¹⁴⁰

Biopoliittista tutkimusta on dominoinut viime vuosina kaksi suuntausta, historiallisfilosofiset ja empiiriset tutkimukset. Historiallisfilosofiset pohdinnat ovat keskittyneet elämän hallintaan ja ne usein jatkavat, kehittävät ja haastavat Foucault'n analyysien keskeisiä ajatuksia. Historiallisfilosofisia pohdintoja ovat edistäneet muun muassa Giorgio Agamben, Antonio Negri, Roberto Esposito ja Paolo Virno.¹⁴¹ Historiallisfilosofisen suuntauksen kirjoittajat ovat keskittyneet muun muassa siihen,

¹³⁶ Rentea 2017, 1–2, 5.

¹³⁷ Foucault 2003, 243–245.

¹³⁸ Foucault 1978, 138.

¹³⁹ Rentea 2017, 1.

¹⁴⁰ Mills 2018, 1.

¹⁴¹ Rentea 2017, 1.

kuinka biopoliittinen toiminta tulisi ymmärtää; miten biopolitiikka erottaa itsensä klassisesta valtakäsityksestä, onko biopolitiikka selvästi nykyaikainen ilmiö, tai mikä sen suhde on elämän edistämisen ja elämän estäminen aspekteihin. Empiiriset pohdinnat taas ovat keskittyneet nykyajan yhteiskuntien elämän hallinnan konkreettisiin näkökulmiin. Empiiriset biopoliittiset analyysit ovat kattaneet useita tieteenaloja tekniikasta kulttuuriantropologiaan ja kansainväliseen politiikkaan. Empiiristen tutkimusten fokukset vaihtelevatkin laajasti elämän hallinnan vallan tekniikoiden ymmärtämisestä, biolääketieteen ja bioteknologian kehityksen valossa tapahtuneiden muutosten ymmärtämiseen.¹⁴² Myös tämän tutkielman voidaan katsoa lukeutuvan empiiristen biopoliittisten analyysien kirjoon, sillä tutkielmassa yritetään hahmottaa siirtolaisiin kohdistuvien hallinnan keinojen toimintaa tietyn empiirisen paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelman kautta.

Biopoliittista tutkimusta on kategorisoitu myös joko empiiriskuvailevaksi tai kriittisnormatiiviseksi. Luokittelujen ei ole kuitenkaan tarkoitus olla tiukasti toisiaan poissulkevia, sillä ne voivat täydentää toisiaan. Esimerkiksi tietyn tilanteen biopoliittinen empiirinen kuvaus voi johtaa kriittisnormatiivisiin päätelmiin. Empiiriskuvailevassa suuntauksessa on usein historiallinen kytkös tiettyyn ilmiöön. Millsin mukaan ensimmäinen esimerkki tästä suuntauksesta tuli Foucault'n 1970-luvun päätelmien ja *Seksuaalisuuden historia (1978)* -luentosarjan myötä, joissa Foucault esitti biopolitiikan tai biovallan tuoneen 1700-luvulla esiin tietyt vallan rationaalisuudet. Yhdeksi keskeiseksi biopoliittiseksi väittelyksi onkin muodostunut Foucault'n näkemys, jonka mukaan biopolitiikka on 1700-luvulta alkanut historiallinen ilmiö, joka on ehkä vieläkin käynnissä. Kun taas Foucault'n ajatuksia jatkaneen ja haastaneen Giorgio Agambenin näkemyksen mukaan biopoliittinen rationaalisuus on ollut olemassa länsimaisissa yhteiskunnissa jo antiikin ajoista lähtien. Toiseksi keskeinen väittely liittyy siihen, mitä voidaan pitää biopoliittisena. Toisten biopolitiikan teoreetikkojen mielestä vain valtiot ja poliittiset instituutiot voivat olla biopoliittisia, kun taas toisten mielestä myös kokonaisia järjestelmiä tai muita ei-valtiollisia instituutioita, jotka voivat toimia edistäen elämää (foster life) tai estäen sitä (disallow life), voidaan pitää biopoliittisina.¹⁴³

Biopolitiikka sisältää myös tiettyjä kriittisnormatiivisia piirteitä. Foucault'lle biopolitiikka sisälsi sekä positiivisen elämää edistävän että negatiivisen elämää estävän puolen.¹⁴⁴ Useat biopolitiikan tulkinnat ovat kuitenkin keskittyneet biopolitiikan negatiivisiin puoliin, esimerkiksi Agamben kuvaa

¹⁴² emt. 1.

¹⁴³ Mills 2018, 1–2.

¹⁴⁴ Foucault 1978, 138.

biopolitiikkaa kuoleman politiikkana (thanatopolitics). Biopolitiikan ”elämää estäviin” puoliin keskittyminen on näin ollen luonut biopoliittiseen ajatteluun sisäänrakennetun kriittisen näkemyksen, koska se katsoo biopolitiikkaa negatiivisena asiana, joka pitää muuttaa tai jota pitää vastustaa.¹⁴⁵ Kriittisyys on kuitenkin biopoliittisessa analyysissä pikemminkin tuottavaa ja muutoksenhakuista kuin negatiivista tai tuhoavaa.¹⁴⁶ Sisäänrakennetun kriittisyyden rinnalle on tullut normatiivisuus. Tämä on kulminoitunut viime vuosina positiivisen tai myönteisen biopolitiikan (affirmative turn) suuntaukseen, jonka puolesta puhuvat tunnetuimpina Esposito ja Negri.¹⁴⁷ Myönteinen biopolitiikka on biopolitiikkaa, joka vahvistaa elämää, sen potentiaalia ja sen voimaa, romahtamatta myönteisen biopolitiikan vastakkaiseen, kuoleman tai thanatopolitiikan voimaan.¹⁴⁸

Biopolitiikka on poikkitieteellisenä teoriakehikkona kiinnostava ja hyödyllinen kansainvälisen politiikan tieteenalalla, sillä biopolitiikka on kiinnostunut tieteenalalle perustavanlaatuisista teemoista, joita ovat esimerkiksi valtion hallinnan logiikka, suvereniteetti, turvallisuus, valta ja vallankäyttö sekä valtion ja ylikansallisten instituutioiden rooli globaalissa maailmassa. Biopolitiikka on noussut suosituksi lähestymistavaksi varsinkin kriittisen turvallisuustutkimuksen alalla.¹⁴⁹ Rentean mukaan biopoliittinen lähestymistapa on muuttanut perustavanlaatuisesti turvallisuuden ajatusta ja siten myös modernien valtioiden turvallisuuspolitiikkaa, työntäen niitä kapeiden alueellisten ja geopoliittisten mielikuvitusten ulkopuolelle kohti laajempaa lähestymistapaa.¹⁵⁰ Foucault’n ajatuksien voidaan nähdä lukeutuvan kansainvälisen politiikan postpositivistiseen virtaan ja ne suhteutuvat niin kutsuttuihin reflektiivisiin lähestymistapoihin.¹⁵¹

3.1. Foucault, biovalta & biopolitiikka

Foucault’n työn haastaminen ja jatkaminen aloitti eräänlaisen lumipalloefektin biopolitiikan teoretisoinnille. Foucault puhuu omassa tuotannossaan ensimmäisen kerran biopolitiikasta havainnollistaessaan siirtymää suvereenista vallasta kohti biopolitiikkaa teoksessaan *The History of Sexuality: The Will to Knowledge (1978)*. Hän kuvaa klassisen suvereenin vallan toimivan ”veren

¹⁴⁵ Mills 2018, 3–4.

¹⁴⁶ Lemke 2011, 122.

¹⁴⁷ Mills 2018, 3–4.

¹⁴⁸ Prozorov 2017, 331.

¹⁴⁹ ks. esim. Bigo 2002, Vaughan-Williams 2009, 2017a, Dillon & Read 2016.

¹⁵⁰ Rentea 2017, 14.

¹⁵¹ Cortez & Orozco 2017, 212.

yhteiskunnan” kautta, jossa perustavanlaatuiset ominaisuudet, kuten konfliktit, kastijärjestelmä, nälänhätä, epidemiat ja väkivalta tekevät kuoleman läsnäolosta välittömän uhan. Biopolitiikan myötä ”seksuaalisuuden yhteiskunta” syrjäyttää ”veren yhteiskunnan”. Kun klassisessa suvereniteetissa hallitsijalla on oikeus hallita subjektejaan väkivallalla ja valta on kytköksissä kuolemaan, biopolitiikka sitoo itsensä elämään. Biopolitiikassa vallan mekanismit kytkeytyvät ruumiiseen, elämään ja siihen, mikä saa nämä lisääntymään, mikä vahvistaa lajia, sen kestävyyttä, sen kykyä hallita ja kykyä tulla käytetyksi.¹⁵² Biopolitiikka hallitsee subjektejaan keskittyen elämään ja elämän jatkumiseen, joten biopolitiikan kiinnostuksen kohteeksi nousee seksuaalisuus ja ”lajien lisääntyminen”.¹⁵³

Foucault ei itse keksinyt, hyödyntänyt tai kehittänyt paljoakaan suoranaisesti biopolitiikan tai biovallan *käsitteitä*. Biopolitiikan käsitteellä on lähes satavuotinen historia, jonka aikana se on sisältänyt erilaisia merkityksiä.¹⁵⁴ Foucault kuitenkin käsitteli nykyisen biopolitiikan teoreettisen ymmärryksen mukaisesti olennaisesti biopoliittisia piirteitä omaavia aiheita, minkä takia hänen tuotantonsa katsotaan usein luoneen pohjan nykyajan biopolitiikan teoreettiselle suuntaukselle.¹⁵⁵ Foucault’n perusteisiin mukaan biopolitiikka syntyi, kun suvereenin hallitsijan kuoleman oikeutus kävi läpi muutoksen, jonka kautta suvereenin oikeutus tuoda kuolemaa liittoutui elämää ylläpitävän voiman kanssa. Uusi elämää hallitseva voima sisällytti myös kuoleman toimintatapoihinsa, mutta tässä prosessissa elämää hallitseva voima muutti kuoleman käytön poliittisen merkityksen. Näin ollen suvereenin valta ja oikeus tuomita ihminen kuolemaan, eli ottaa henki tai antaa elää, muuttui elämän hallinnan vallaksi, jossa ihmisen elämää joko edistetään tai estetään. Kuoleman rooli muuttui täten ylimmästä voimasta yhdeksi elämän hallinnan keinoksi.¹⁵⁶ Vallan muutoksessa biologinen elämä (zoë) tuli osaksi hallinnon valtaa tai poliittista elämää (bios), kun politiikasta siirryttiin biopolitiikkaan. Foucault’lle zoën liittyminen biokseen merkitsi perustavanlaatuista muutosta politiikan ja biologisen elämän välisissä suhteissa, jossa elämää ei enää suljeta pois poliittisista laskelmista ja mekanismeista, vaan se löytyy modernin politiikan ytimestä.¹⁵⁷

¹⁵² Foucault 1978, 147.

¹⁵³ Rentea 2017, 5.

¹⁵⁴ Lemke 2010, 9. Lemken (2010, 10) mukaan ruotsalainen valtiotieteilijä Rudolf Kjellén saattoi olla ensimmäisten joukossa puhumassa biopolitiikan käsitteestä 1900-luvun alussa.

¹⁵⁵ Mills 2018, 13.

¹⁵⁶ Foucault 1978, 136, 138.

¹⁵⁷ Vaughan-Williams 2017b, 146.

Foucault'n mukaan elämän hallinnan valta näyttäytyi kahdessa muodossa 1600-luvun lopulta lähtien. Ensimmäisessä muodossaan elämän hallinnan valta esiintyi kurinpidollisena valtana, jota Foucault kutsui "ihmiskehon anatomopolitiikaksi" (anatomy-politics of the human body). Kyseisen vallan kautta ihmiskehoa käsiteltiin ikään kuin koneena, jotta sen kapasiteetti voitaisiin optimoida ja sitä voitaisiin hallita lisäämällä sen hyödyllisyyttä ja mukautuvuutta. 1700-luvulta lähtien ihmiskehon anatomopolitiikkaa täydennettiin toisella vallan muodolla, jota Foucault kutsui väestön biopolitiikaksi.¹⁵⁸ Foucault'n mukaan uusi vallan teknologia pyrki hallitsemaan ihmislajeja massoina, kun biopolitiikan kautta pyrittiin hallitsemaan esimerkiksi syntyvyyttä, kuolleisuutta, sairastuvuutta, pitkäikäisyyttä ja väestöä.¹⁵⁹ Foucault kuvasi täten elämän hallintaan keskittyneitä vallan regiimiä *biovallaksi*, jolla hän tarkoitti yksilöön kohdistuvaa kurinpidollista valtaa. Biovalta oli Foucault'lle laajempi kokonaisuus, johon sisältyi myös *biopolitiikka*, joka koski Foucault'n mukaan populaatiota uutena poliittisena subjektina ja niitä hallinnallisia rationaalisuuksia, jotka yrittivät hallita kyseistä subjektia.¹⁶⁰ Biopolitiikan hallinnallisilla rationaalisuuksilla Foucault tarkoitti niitä turvallisuus- ja sääntelymekanismeja, joiden tarkoituksena on normalisoida ja ylläpitää populaatiota, joka on rakennettu biovallan objektiksi ja subjektiksi.¹⁶¹ Biopoliittinen hallinto toimii täten sisällyttämällä strategioihinsa esimerkiksi terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä sääntelytoimia väestön turvallisuuden ja elinvoimaisuuden turvaamiseksi.¹⁶² Biovalta, biopolitiikka, anatomopolitiikka ja kurinpidolliset sääntelymekanismit sekoittuivat ajan myötä toisiinsa Foucault'n tuotannossa ja luennoilla, sillä Foucault ei ollut systemaattinen termien käytön suhteen. Tämä on johtanut siihen, että kyseisiä käsitteitä on nykypäivänkin biopolitiikassa vaikea erottaa toisistaan.¹⁶³

Väestön tultua uudeksi poliittiseksi subjektiksi syntyi uusia poliittisia huolenaiheita. Foucault'n mukaan hallinnon oli uuden subjektin esiintyessä keskityttävä turvallisuusmekanismien ja sääntelyn avulla sellaisten sattumanvaraisten tapahtumien estämiseen, joita ei voida ennustaa yksilön kohdalla, mutta jotka ovat jatkuvia väestön tasolla. Sattumanvaraisten, mutta yleisten tapahtumien estämisellä ja sääntelyllä optimoidaan väestön elämäntila.¹⁶⁴ *Society Must be Defended (1975–76)* -luennoillaan Foucault yhdistää biovoiman syntymisen rodun mekanismeihin valtion toiminnassa.

¹⁵⁸ Foucault 1978, 139.

¹⁵⁹ Mills 2018, 16.

¹⁶⁰ emt. 5.

¹⁶¹ Foucault 1978, 139.

¹⁶² Pinkerton 2019, 453.

¹⁶³ Rutherford & Rutherford 2013, 414.

¹⁶⁴ Foucault 2003, 246.

Millsin mukaan Foucault piti rasismia perustavanlaatuisena valtion toiminnalle todeten, että nykyaikainen valtio voi tuskin toimia ilman, että se joutuu osallistumaan rasismiin jossain vaiheessa, tietyissä rajoissa ja tietyin ehdoin.¹⁶⁵ Foucault'n mukaan rodun käsitteen käyttöönotolla on merkittävä rooli, sillä se on tapa hajottaa vallan hallitsema biologinen kenttä ja tapa muodostaa biologistyyppinen keskeytys populaatiossa.¹⁶⁶ Millsin mukaan rasismi tuli sisäänrakennetuksi osaksi biovaltaa, mikä näkyi empiirisissä esimerkeissä biopolitiikan äärimmäisenä muotona Saksan kansallissosialistisessa yhteiskunnassa.¹⁶⁷

Foucault'n valtion rasismia käsittelevä *Society Must be Defended* -luentosarja nousee merkittävään asemaan yritettäessä hahmottaa Foucault'n käsitystä biopolitiikasta, koska näillä luennoilla Foucault valottaa ensimmäistä kertaa rajoittamattoman biovallan seurauksia.¹⁶⁸ Biologinen, 1900-luvun valtiollinen rasismi on täten äärimmäinen esimerkki, jossa biopoliittinen politiikka edistää joidenkin väestöryhmien elämää ja mahdollistaa muiden tappamisen.¹⁶⁹ Foucault'n mukaan biopolitiikassa on keskeistä elämän optimointi. Joidenkin elämien optimoinnin haittapuoleksi nousee tällöin sellaisten elämien ”devalvointi”, jotka eivät kuulu normiin eli väestön massaan.¹⁷⁰

3.2. Muuttoliikkeiden biopolitiikkaa

Foucault'n biopoliittisen käsityksen mukaan biovalta siis synnytti joukon mekanismeja, joiden kautta ihmisten tavallisista biologisista ominaisuuksista tuli poliittisen strategian kohteita, mistä muodostui yleinen vallan strategia. Yksi keskeisistä ihmisten biologisista perusominaisuuksista on muuttaminen ja liikkuminen paikasta toiseen taloudellisten, humanitaaristen tai lukemattomien muiden syiden takia.¹⁷¹ Biopolitiikka on kiinnostunut muuttoliikkeistä, koska sen perustavanlaatuisesti tarkastelun kohteeksi nousee muuttoliikkeiden kontekstissa kysymykset valtion suvereniteetin ja ihmisten välisistä ristiriidoista. Foucault'n mukaan väestön elämän optimoinnin kautta uhkaavaksi koettujen elämää estetään esimerkiksi jättämällä tietyt ryhmät, kuten siirtolaiset, terveyspalveluiden ulkopuolelle. Biopolitiikka on täten olennaisesti kiinnostunut

¹⁶⁵ Mills 2018, 17.

¹⁶⁶ Foucault 2003, 255–6.

¹⁶⁷ Mills 2018, 19.

¹⁶⁸ Rutherford & Rutherford 2013, 413.

¹⁶⁹ Foucault 2003, 254.

¹⁷⁰ Wiertz 2020, 4.

¹⁷¹ Donoso 2020, 14.

muuttoliikkeistä ja maahanmuutosta, sillä muuttoliikepolitiikat määrittelevät sitä, kuka saa tulla ja pysyä tietyllä alueella ja kuka ei.¹⁷²

Kuusisto-Arponen & Gilmartin toteavat muuttoliiketutkimuksen siirtyneen valtiolähtöisestä tarkastelun tasosta kohti ylikansallisia muuttoliikeverkostoja, sopimuksia ja kokemuksia sekä geopolitiisesta lähestymistavasta kohti biopolitiikkaa. Biopolitiikan käsite on osoittautunut hyödylliseksi, kun on haluttu selvittää, millä tavoilla siirtolaisiin kohdistetut muuttoliikepolitiikat vaikuttavat heidän elämäänsä.¹⁷³ Muuttoliikkeitä, rajoja ja leirejä käsittelevä kriittinen tutkimus on hyödyntänyt biopolitiikkaa myös erityisesti pohdintoihin siitä, kuinka suvereeni valta tai valtio erottaa ja hallitsee liikkuvien väestöjen elämää.¹⁷⁴ Wiertzin mukaan biopolitiikka on kiinnostava lähestymistapa muuttoliiketutkimuksissa, koska biopolitiikka luokittelee väestöä tavalla, joka muuttaa ihmisten fyysisen (olo)tilan arvostusta ja hallintaa. Muuttoliikkeiden biopoliittisissa tutkimuksissa on pohdittu, miten, missä tilanteissa, minkä tyyppisellä tiedolla ja missä alueellisissa kokoonpanoissa siirtolaisten elämää arvotetaan eri tavalla suhteessa enemmistöön, ja miten tämä altistaa heidät fyysisille haitoille, terveyden huonontumiselle tai jopa kuolemalle.¹⁷⁵

Muuttoliikkeiden turvallistaminen on ikivanha ilmiö,¹⁷⁶ jota biopolitiikka on pyrkinyt ymmärtämään. Biopolitiikkaa on käytetty varsinkin kriittisissä tutkimuksissa, joissa muuttoliikkeet ja turvallisuus kytkeytyvät vahvasti yhteen. Siirtolaisia on rakennettu turvallisuusuhiksi vetoamalla rajavalvonnan lisäämisen tarpeeseen näennäisen ulkopuolelta tulevien siirtolaisten aiheuttaman strategisen uhan vuoksi. Siirtolaisten on myös väitetty uhkaavan kansallista identiteettiä, kulttuuria ja etnistä sosiaalista tasapainoa, olevan epäreiluja taloudellisia kilpailijoita työmarkkinoilla, ja hyötyvän länsimaisen hyvinvointivaltion sosiaalisista eduista.¹⁷⁷ Kriittistä biopoliittista turvallisuusnäkökulmaa on hyödynnetty esimerkiksi turvapaikkapolitiikkaa, maahanmuuton systeemejä, pakolaisleirejä, rajoja sekä kansalaisuutta ja kansalaisuudettomuutta käsittelevissä tutkimuksissa.¹⁷⁸

Muuttoliikkeiden turvallistamisen aspektien ymmärtämisessä on nojattu Campesin mukaan käytännössä kahteen pääasialliseen teoreettiseen haaraan biopolitiikassa; Giorgio Agambenin

¹⁷² Estévez 2017, 248.

¹⁷³ Kuusisto-Arponen & Gilmartin 2015, 143.

¹⁷⁴ Wiertz 2020, 2.

¹⁷⁵ Wiertz 2020, 4.

¹⁷⁶ De Haas et al. 2020, 232–3.

¹⁷⁷ Campesi 2012, 6–7.

¹⁷⁸ ks. Estévez 2014; Donoso 2020; Zeveleva 2017; Davitti 2018; Schinkel 2010; Lechte & Newman 2013.

poikkeustilasta (state of exception) inspiroituneeseen ajatteluun tai Foucault'n hallinnallisuuden tarkasteluun (governmentality approach).¹⁷⁹ Tässä tutkielmassa EU-IOM-yhteishanketta tarkastellaan erityisesti Foucault'n hallinnallisuuden tutkimuksen kautta. Agambenin ja Espositon ajattelu muodostaa kuitenkin oleellisen osan biopolitiikan teoreettisista kulmakivistä ja heidän työtään on hyödynnetty paljon kriittisten muuttoliiketutkimusten saralla. Näin ollen on perusteltua luoda lyhyt katsaus myös siihen, miten Agambenin ja Espositon ajattelua olisi voinut hyödyntää tutkielman analyysissä. Tutkielman rajoissa ei ole mahdollisuutta tarkastella syvällisesti Foucault'n, Agambenin tai muiden biopolitiikan teoreetikkojen laajoja tuotantoja, mutta lyhyet tarkastelut auttavat havainnollistamaan, miksi biopolitiikka on kiinnostava lähestymistapa muuttoliikkeiden tutkimuksessa ja miksi biopoliittinen teoriakehikko toimii tämän tutkielman yhteydessä.

Hallinnallisuus biopolitiikan rationaliteettina

Hallinnallisuuden lähestymistavassa (governmentality approach) hallinnallisuus käsitetään biopolitiikan rationaalisuudeksi. Foucault'n mukaan biovalta on vahvasti kytköksissä tai sisäänrakennettuna liberalismiin hallinnalliseen rationaalisuuteen.¹⁸⁰ Foucault ei käsittänyt liberalismia talouden teoriana tai poliittisena ideologiana, vaan tiettyinä ihmisten hallinnan taiteena.¹⁸¹ Foucault hahmotteli *Security, Territory, Population* -luennoillaan (1977–8), miten väestön tuleminen poliittisen strategian objektiksi loi hallinnallisuuden.¹⁸² Hallinnallisuuden myötä valtion keskeinen ongelma ei ole enää suvereenin vahvuuden takaaminen väestöön nähden, vaan väestön hyvinvoinnin varmistaminen keskeisenä valtion menestyksen takaavana hallinnon toimenpiteenä.¹⁸³ Hallinnallisuus tarkoittaa Foucault'lle niitä mekanismeja, joiden kautta valtasuhteet rationalisoidaan, ja joiden avulla kehitetään parhaita strategioita ja tekniikoita elävien olentojen hallinnan toteuttamiseksi.¹⁸⁴ Foucault'lle hallinto ei viittaa hallinnon instituutioon vaan toimintaan, joka ottaa asiakseen ohjeistaa yksilöitä asettamalla heidät sellaisen oppaan alaisuuteen, joka on vastuussa siitä, mitä he tekevät ja mitä heille tapahtuu.¹⁸⁵

Foucault'n näkemyksen mukaan neoliberaalit valtiot ovat lakanneet olemasta oikeutta jakavia oikeusvaltioita ja niistä on tullut hallintavaltioita, koska ne eivät ole enää kiinnostuneita

¹⁷⁹ Campesi 2012, 9.

¹⁸⁰ Foucault 2008, 22.

¹⁸¹ Lemke 2010, 430.

¹⁸² Foucault 2007, 1.

¹⁸³ Mills 2018, 114.

¹⁸⁴ Foucault 2007, 4. luento 1.2.1978.

¹⁸⁵ Foucault 2007, 363.

muokkaamaan yksilöllistä käyttäytymistä rangaistuksen kautta, vaan hallitsemaan väestönkasvua kuolleisuuden kautta pääoman lisäämistä varten. Hallinnallisuuden ajatukseen liittyy mekanismin (apparatus) käsite, joka on joukko diskurssin ympärille rakennettuja sosiaalisia suhteita, kuten instituutiota, lakeja, politiikkoja, tieteitä, filosofisia lausuntoja, käsitteitä ja moraalisia ehdotuksia. Hallinnallisuuden mekanismit yhdistävät täten useita kurinpidollisia mekanismeja ja sääntelylaitteita, joita Foucault kutsui termillä ”*dispositiivit*” (dispositifs). Foucault’n mukaan ”meillä on kolmio: suvereniteetti, kurinalaisuus ja hallinto, jonka pääkohteena on väestö ja keskeisenä mekanismina turvallisuuskoneisto”.¹⁸⁶ Turvallisuuskoneiston analyysi suhteessa väestöön sai Foucault’n korostamaan *hallinnallisuuden* käsitettä. Foucault käytti termiä ennen kaikkea sen perinteisessä julkisen tai suvereenin vallan käytön mielessä, mutta taloudellisen hallinnan käsitteen myötä *hallinnallisuus* erkaantuu vähitellen perinteisestä näkemyksestä ja *hallinnallisuutta* alkavat määrittää sen väestönhallintaan suuntautuneet ominaiset tekniikat.¹⁸⁷

Foucault käytti biopolitiikan, biovallan, turvallisuusmekanismien tai ”dispositiivien” ja hallinnallisuuden käsitteitä kuvaamaan erilaisia vallan teknologioita. Hallinnallisuuden rationaalisuus näyttäytyy Foucault’lle etenkin normien kautta. Foucault näkee normit eräänlaisena vallan manifestaationa, sillä normit antavat laille mahdollisuuden päästä käsiksi ihmiskehoon ennennäkemättömällä tavalla. Laki pääsee käsiksi väestöön jatkuvan hallinnallisuuden voiman kautta, ei alistavan ja rajoittavan suvereenin voiman kautta.¹⁸⁸ Vallankäyttö ei näin ollen tapahdu enää vain suvereenin toimesta, vaan valtaa tuottavien verkostojen kautta, joihin sisältyy myös ei-valtiollisia toimijoita. Valta ei Foucault’n mukaan alista kohteitaan, vaan se tuottaa niitä. Foucault’lle valta näyttäytyy täten positiivisena ja tuottavana, ei negatiivisena ja sortavana.¹⁸⁹ Foucault tähdentää hallinnallisuuden tutkimuksen kulminoituvan tarkoitukseen ”kysyä, millaista toimintaa hallinta on, siltä osin kuin sillä on objektivoinnin ja todentamisen vaikutuksia ihmisiin, minkä kautta ihmiset muodostetaan subjekteiksi”.¹⁹⁰ Toisin sanoen hallinnallisuuden toimintalogiikkaa on tärkeää tarkastella, koska sillä vaikutetaan niin suoraan ihmisiin itseensä ja esimerkiksi siihen, kuka luodaan subjektiksi ja millä keinoilla.

¹⁸⁶ Foucault 2007, 107–8.

¹⁸⁷ Senellart 2007, 379.

¹⁸⁸ Mills 2018, 27

¹⁸⁹ Mills 2018, 33, 24–5.

¹⁹⁰ Foucault’n vuoden 1979 luennon esipuheen käsikirjoitus, teoksessa: Senellart 2007, 387.

Foucault'n ajatukset hallinnan rationaalisuuksien ja hallinnan mekanismien erottamisesta ovat pohjustaneet muuttoliiketutkimuksia. Hallinnan rationaalisuuden ja hallinnan mekanismien erottamisen avulla on havainnollistettu esimerkiksi EU:n rajapolitiikkaa.¹⁹¹ Muuttoliikkeiden hallinnallisuutta koskevissa analyyseissä keskitytään siihen, miten instituutioita, lakeja, pidätyskeskuksia, tuomioistuimia, kansalaisjärjestöjä ja muita byrokratioita hyödynnetään erilaisina hallinnan mekanismeina siirtolaisten elämän johtamiseksi. Analyyseissä tarkastellaan mekanismeja, joiden avulla siirtolaisia hallitaan ja rakennetaan.¹⁹² Foucault'n ajatuksista ammentava kirjallisuus muuttoliikkeiden hallinnasta on esimerkiksi tuonut kriittisesti esiin kohdemaan väestön ja siirtolaisväestön väleillä toimivat jaot ja "isäntämaan" väestön hyvinvoinnin edistämisen, sekä siirtolaisväestön elämän määrittelemisen uhkaavana tekijänä. Kriittinen tutkimus muuttoliikehallinnasta on myös pyrkinyt haastamaan elämän ja kuoleman politiikkoja, sillä kyseisten politiikkojen kautta luodaan teknologioita, jotka lajittelevat väestöä pelastamisen arvoisiksi ja kuolemaan jätettäväksi.¹⁹³

Tutkielmassa tarkastellaan EU-IOM-yhteishanketta empiirisenä esimerkkinä paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmasta, joten tarkastelun tasona ovat näin ollen hallintaa toteuttavat järjestelmätasot: EU ja IOM ylikansallisia organisaatioina. Toimijat voidaan käsittää valtaa tuottavina verkostoina, joten Foucault'n hallinnallisuuden tutkimus sopii selittämään yhteishankkeen järjestelmätason biopoliittisia piirteitä, sillä tarkoituksena on selvittää, millaista hallintaa EU ja IOM käyttävät yhteishankkeen toiminnassa. Foucault'n hallinnallisuuden tutkimuksen lähestymistapa tarjoaa hallinnallisuuden ja hallintamekanismien käsitteet, joiden avulla aineistosta voidaan selvittää, miten hallinnallisuus muodostuu ja miten sitä hyödynnetään siirtolaisten elämän johtamiseksi. Hallinnallisuuden näkökulmasta voidaan tarkastella, miten siirtolaiset tulevat hallintamekanismien kautta toimivan vallan kohteiksi. Foucault'n hallinnallisuuden lähestymistapa selittää täten parhaiten sitä, miten hallintaa toteutetaan käytännössä. Hallinnallisuuden lähestymistapa tarjoaa myös biopolitiikalle ominaisen kriittisen teoreettisen otteen, sillä tarkastelemalla kriittisesti siirtolaisten elämää hallinnoivia mekanismeja, hallintarakenteet voidaan tuoda näkyväksi ja kyseenalaistaa.

¹⁹¹ Wiertz 2020, 4.

¹⁹² Estévez 2017, 250–1.

¹⁹³ Aradau & Tazzioli 2020, 204.

Agambenin työ poikkeustilasta on ruokkinut monia kriittisiä muuttoliiketutkimuksia. Toisin kuin Foucault, joka näkee biopolitiikan syntyneen luonnollisen elämän liittyessä poliittiseen elämään, Agamben ei näe suvereenin vallan ja biovallan välillä eroa, sillä hänen mukaansa länsimaiset poliittiset perinteet ovat olleet biopoliittisia alusta alkaen.¹⁹⁴ Agamben käsittelee paljon suvereenia hallitsijaa ja hänen ajatteluunsa on vaikuttanut Carl Schmittin määritelmä suvereenista hallitsijasta, jonka Schmitt nimesi ”henkilöksi, joka päättää poikkeuksesta”.¹⁹⁵ Agambenille biopoliittisten mekanismien toiminta liittyy luonnostaan suvereniteettiin ja erityisesti suvereenin päätökseen siitä, ovatko tietyt elämän muodot elämisen arvoisia. Tällainen suvereenin tekemä päätös tuottaa käytöstä poistettavan elämän muodon, jota Agamben kutsuu ”paljaaksi elämäksi” (bare life) tai ”pyhäksi ihmiseksi” (homo sacer). Suvereeni voi kieltää paljaan elämän osallistumisen laillisiin ja poliittisiin instituutioihin, joihin muilla kansalaisilla on pääsy. Kielto tekee paljaasta elämästä suvereenin vallalle alisteisen ja mahdollistaa *poikkeukselliset käytännöt*, kuten laittoman pidätyksen tai kidutuksen. Vaughan-Williamsin mukaan Agamben pyrkii osoittamaan, että paljaan elämän tuottaminen on suvereenin vallan alkuperäinen, joskin piilotettu tarkoitus.¹⁹⁶

Agambenille suvereenin tekemässä poikkeuksessa on kyse siitä, että suvereeni hallitsija määrittää sen tilan, missä juridispoliittisella järjestyksellä on valtaa.¹⁹⁷ Ulkopuolelle jättäminen on osa tämän tilan määrittämistä, kuten Deleuze & Guattari toteavat: ”suvereeni hallitsee vain sitä, minkä se on onnistunut sisällyttämään”.¹⁹⁸ Kyseessä on siis eräänlainen inklusiivinen ulossulkeminen. Agambenin mukaan *homo sacerin* tullessa suvereenin poikkeuksen kohteeksi tapahtuu inklusiivinen ulossulkeminen, jolla luodaan poikkeustilaa.¹⁹⁹ Poikkeustila-ajattelua on käytetty esimerkiksi tarkastelemaan kriittisesti Euroopan niin sanottua pakolaiskriisiä aikana, joka on vaatinut poikkeuksellisia toimia ja mahdollistanut väkivaltaisten ja alistavien muuttoliikehallinnan keinojen hyödyntämisen ja ulkoistamisen.²⁰⁰ Poikkeustila-ajattelu on antanut eväitä myös biopoliittiselle kriittiselle rajojen ja rajapolitiikan tarkastelulle.²⁰¹ Tutkielman tarkastelun kohteena olevan EU-IOM-

¹⁹⁴ Mills 2018, 38.

¹⁹⁵ Vaughan-Williams 2017, 145.

¹⁹⁶ Agamben 1998, 6, Vaughan-Williams 2017b, 145–7.

¹⁹⁷ Agamben 1998, 18.

¹⁹⁸ Deleuze & Guattari 1987, 445.

¹⁹⁹ Agamben 1998, 81.

²⁰⁰ Davitti 2018.

²⁰¹ Vaughan-Williams 2017b, 149.

yhteishankkeen siirtolaisten palauttamisen ja uudelleenkotouttamisen toimet voitaisiin Agambeniin nojaten käsittää osaksi Euroopan ”pakolaiskriisin” jälkeen luotua poikkeustilaa. Yhteishankkeen toimintaa voitaisiin tarkastella agambenilaisittain esimerkiksi kiinnittämällä huomiota siihen, miten ohjelmilla toteutetaan poikkeustilaa ylläpitävä palautettavien siirtolaisten inklusiivinen ulossulkeminen. EU-IOM-yhteishankkeen kontekstissa Agambenin poikkeustila-ajattelu tarjoaa kuitenkin vähän konkreettisia välineitä sen tunnistamiseen, miten ulossulkemista käytännössä toteutetaan.

Agambenin thanatopolitiikkaa on usein kritisoitu sen kuolemakeskeisyydestä.²⁰² Agambenin ajatuksia voidaan jokseenkin pitää biopoliittisten elämän estämiseen keskittyneiden analyysien isänä, sillä Agambenin ajatuksilla on ollut merkittävä vaikutus myöhempiin ”kuolemakeskeisiin” biopoliitiikan analyysiin.²⁰³ Estévezin mukaan biopoliittiseen muuttoliiketutkimukseen on vaikuttanut selkeästi myös Agambenin työtä jatkaneen ja kritisoineen biopoliitiikan uudempaa virtaa edustavan Roberto Espositon työ immunisaatiosta.²⁰⁴ Espositon ajatuksen mukaan elämän politiikan ja ihmiskehon immuunijärjestelmän välillä on samankaltainen suhde, kun ihmiskehon immuunijärjestelmä torjuu ulkoisia uhkia samalla tavalla kuin biovalta taistelee uhkaavia ”patogeenisiä elämänmuotoja” vastaan, jotka uhkaavat enemmistöä.²⁰⁵ Muuttoliikesääntely toimii tällöin immuunijärjestelmänä, joka vaatii kehoon sopivan annoksen patogeenejä vasta-aineita luodakseen, siksi taudinaiheuttajia ei kielletä kokonaan, vaan luodaan muuttoliikesääntelyä laillistamisen, turvapaikkainormien ja kansalaisuuden myöntämisen kautta, joiden avulla hävitetään taudinaiheuttajia. Maahanmuuttopolitiikka on täten muoto patogeenien immunisaatiosta, koska se ei poista siirtolaisuutta sinänsä, vaan luo lakeja, politiikkoja, luokkia ja instituutioita, jotka kieltävät patogeenien olemassaolon.²⁰⁶ EU-IOM-yhteishankkeen uudelleenkotouttamisen ohjelmia voitaisiin tarkastella myös immunisaatiologiikan kautta hahmotellen esimerkiksi sitä, miten palaavat siirtolaiset pyritään uudelleenkotoutumisen kautta riisumaan siirtolaisstatuksesta uudelleenkotouttamalla heidät osaksi valtaväestöä, jolloin immunisaatiologiikan kautta ikään kuin häivytetään paluumuuttaja-kategoriaa. Espositon immunisaatiologiikka vaikuttaa sopivan paremmin esimerkiksi integraatiotoimien selittämiseen. Uudelleenkotoutuminen on kuitenkin

²⁰² Mills 2018, 42.

²⁰³ Rutherford & Rutherford 2013, 418.

²⁰⁴ Estévez 2017, 249.

²⁰⁵ Esposito 2011.

²⁰⁶ Estévez 2017, 249.

monimutkainen prosessi, jota saattaa olla hankala käsitellä kansalaisuuden ja siirtolaisuuden luokitteluilla.

Foucault'n hallinnallisuuden lähestymistapa näyttää näin ollen sopivan parhaiten tutkielman teoreettiseksi biopolitiikan haaraksi, sillä hallinnallisuuden tutkimuksen kautta saadaan työkaluja, joiden avulla voidaan parhaiten havainnollistaa, miten EU-IOM-yhteishankkeessa toteutetaan biopoliittista hallintaa.

3.3. Biopoliittisen teorian rajoitteet

Biopolitiikkaa on kritisoitu käsitteen tasolla termin käsitteellisestä epäselvyydestä sekä sen ylenpalttisesta käytöstä, jossa biopolitiikalla saatetaan tarkoittaa vastakkaisia asioita.²⁰⁷ Yksi keskeinen kritiikin kohde biopoliittisessa teoriassa on se, että monet biopolitiikan teoreetikot jäsentävät teoriaa ennen kaikkea vastakkainasettelujen kautta. Vastakkainasettelujen luominen elämän ja kuoleman, sisällyttämisen ja ulossulkemisen tai poliittisen subjektisuuden ja paljaan elämän välillä luo yksinkertaistuksia ja hankaloittaa monimutkaisempien empiiristen ilmiöiden ymmärtämistä.²⁰⁸ Lemken mukaan biopolitiikasta on muodostunut muotisana, jonka empiirisistä tavoitteista tai normatiivisista merkityksistä ei ole yhteisymmärrystä.²⁰⁹ Moni biopolitiikan teoreetikko vaikuttaa olevan samaa mieltä siitä, että biopolitiikan sisällöstä, merkityksestä tai tarkoituksesta ei ole konsensusta. Coleman & Groven mielestä pluralismi on johtanut siihen, että biopoliittisia ajatuksia ei tulisi irrottaa kirjoittajistaan tai tietyistä teksteistä.²¹⁰ Yleisesti ottaen voidaan myös kyseenalaistaa, kuinka hyvin lähinnä historiallisiin kehityksiin keskittyneiden Foucault'n tai Agambenin muotoilut biopolitiikasta toimivat nykyajan empiiristen ilmiöiden tulkinnassa. Toisaalta Mills pohtii, onko biopolitiikan pakko olla välttämättä empiirisesti tarkka käsite: ”tyhjennetäänkö biopolitiikan käsitteen hyödyllisyys sen empiirisellä tarkkuudella vai onko sillä kriittinen tehtävä, joka ei rajoitu tähän?”²¹¹

Muuttoliiketutkimusten osalta biopolitiikan teoreettista lähestymistapaa voidaan kritisoida siitä, että biopoliittisessa teoriakehikossa muuttoliikehallinto kuvataan usein yhtenäisen valtion tai

²⁰⁷ Rutherford & Rutherford 2013, 412, Coleman & Grove 2009, 505.

²⁰⁸ Wiertz 2020, 2.

²⁰⁹ Lemke 2010, 422.

²¹⁰ Coleman & Grove 2009, 505.

²¹¹ Mills 2018, 19.

suvereenin toiminnaksi, kun tosiasiallisesti hallintaan osallistuvat monet eri toimijat eriävine mielipiteineen. Wiertzin mukaan biopolitiittisissa muuttoliikkeiden tutkimuksissa ei ole myöskään otettu huomioon liikkuvien ihmisten toimijuutta tarpeeksi kattavasti, kun tutkimukset ovat keskittyneet siirtolaisten sortoon.²¹² Biopolitiikkaa kritisoidaan näin ollen elämän esittämisestä passiivisena ja toimijuudettomana hallinnan kohteena. Rakenteisiin keskittynyt lähestymistapa saattaa olla osittain ristiriidassa kriittisen muuttoliiketutkimuksen kanssa, joka on pyrkinyt haastamaan valtiolähtöisen näkökulman vallitsevan etusijan, koska se sivuuttaa usein siirtolaisen omat kokemukset ja näkemykset.²¹³

Rajoitteista huolimatta biopolitiikka on säilyttänyt suosionsa ja ollut paljon esillä, mikä viittaisi siihen, että käsite kertoo jotain oleellista nykyajastakin.²¹⁴ Muuttoliiketutkimuksen osilta Wiertz argumentoi biopolitiikan olevan kriittistä huolimatta hyödyllinen analyttinen kehikko, sillä kriittiselle tutkimukselle siirtolaisiin kohdistuvasta hallinnasta on jatkuvasti tarvetta. Biopolitiittisen analyysin vahvuus kriittiselle muuttoliiketutkimukselle piilee siinä, että biopolitiikka kiinnittää huomiota etenkin siihen, miten väestön sisällä ja väestöryhmien väleillä tehdään erotteluja.²¹⁵ Biopolitiittinen analyysi täyttää kriittisen funktion, sillä se tuo esiin, miten biopolitiittiset ilmiöt ovat juurtuneet sosiaaliseen toimintaan ja poliittiseen päätöksentekoon. Biopolitiittisen analyysin tehtävänä on paljastaa ja tehdä näkyväksi se, millaiset rationaalisuudet, institutionaaliset preferenssit ja normatiiviset valinnat vaikuttavat biopolitiittisiin ilmiöihin.²¹⁶

Biopolitiittisen analyysin ei myöskään tarvitse välttämättä kompastua kapeisiin kuoleman tai elämän edistämisen vastakkainasetteluihin tai jättää siirtolaisten toimijuutta huomioimatta. Vaughan-Williams toteaa biopolitiikan elämää estävän ja edistävän puolen vastakkainasettelun ylläpitämisen olevan käytännössä mahdotonta, sillä muuttoliikehallinta sisältää usein sekä valvonnan että siirtolaisten toimijuuden diskursseja.²¹⁷ Vastauksena näihin haasteisiin Wiertz ehdottaa niin kutsuttua kokoavaa biopolitiittista teoriaa (assemblage theory), sillä se tarjoaa vallan ontologian, jolla ei yritetä kaapata tiettyä historiallista tilannetta, vaan joka auttaa ymmärtämään biopolitiikkaa vuorovaikutteisten voimien monimuotoisuuden tuloksena.²¹⁸ Samoin Aradau & Tazzioli muotoilevat

²¹² Wiertz 2020, 2.

²¹³ emt. 5.

²¹⁴ Lemke 2011, xi.

²¹⁵ Wiertz 2020, 2, 7.

²¹⁶ Lemke 2011, 112.

²¹⁷ Vaughan-Williams 2015, 12.

²¹⁸ Wiertz 2020, 5.

moninaisen biopolitiikan (biopolitics multiple), jonka avulla voidaan paremmin huomioida nykypäivää leimaavat heterogeeniset muuttoliikkeiden hallinnan strategiat.²¹⁹ Kun keskitetyn ”biovallan” käsitetään muodostuvan erilaisten voimien moninaisuuden seurauksena, biopolitiikan kokoavalla teorialla voidaan välttää yksinkertaistavia dualismeja.²²⁰

Biopolitiikan käsite voidaan näin ollen nähdä hyödyllisenä, sillä historiallisista juuristaan huolimatta käsite auttaa ymmärtämään vallan, elämän ja väestön rajapinnassa tapahtuvia poliittisia ilmiöitä ja prosesseja.²²¹ Biopolitiikan alkuperäiset muodostelmat eivät täten rajaa käsitettä ymmärrettäväksi vain historiallisessa kontekstissa, sillä käsitteiden voidaan nähdä olevan dynaamisia. Ne voivat muuttua sitä mukaa, kun niihin liitettävät ongelmat muuttuvat. Joten, käytännöllisessä mielessä tärkeää ei ole niinkään se, mitä käsite alkuperäisen kirjoittajan mielestä tarkoittaa, vaan se miten sitä voi hyödyntää tietyssä yhteydessä.²²² Tässä tutkielmassa biopolitiikka ymmärretään Wiertzin sekä Aradau & Tazziolin tavoin moninaisten voimien yhteen kietoutumana, missä erilaiset siirtolaisten hallinnan strategiat manifestoituvat monien eri EU-IOM yhteishankkeen toimijoiden ja mekanismien kautta.

Tutkielman teoriakehikon ydin operationalisoidaan Foucault’n hallinnallisuuden tutkimuksen keskeisistä käsitteistä: biovallasta, biopolitiikasta, hallinnallisuudesta ja hallintamekanismeista (kuvio 1). Foucaultlaisittain tutkielman kontekstissa *biovalta* käsitetään elämän hallinnan yleiseksi vallan regimiksi, joten biovallalla viitataan valtaa konstituoiiviin rationaalisuuksiin tai mentaliteetteihin, jotka määrittävät biovallan alaisia biopolitiikan toimia. Hallinnallisuuden teoreettisessa lähestymistavassa *hallinnallisuuden* käsitteellä viitataan myös biovaltaan ja sen yleiseen mentaliteettiin. Tutkielman analyysissä hallinnallisuus ja sitä määrittävät rationaalisuudet ovat myös yleistä biovaltaa määrittäviä rationaalisuuksia, käsitteet ovat näin ollen välillä päällekkäisiä ja viittaavat samaan laajempaan biovallan mentaliteettiin. *Biopolitiikka* koski Foucault’n mukaan niitä hallinnallisia rationaalisuuksia, jotka yrittivät hallita populaatiota uutena poliittisena subjektina.²²³ *Biopolitiikalla* viitataan täten kaikkiin niihin toimiin, joiden avulla siirtolaisten hallintaa toteutetaan. Biovallan ymmärretään ohjaavan biopolitiikan toimintaa ja biovalta ikään kuin muotoutuu biopolitiikaksi. Foucault viittasi turvallisuus- ja

²¹⁹ Aradau & Tazzioli 2020.

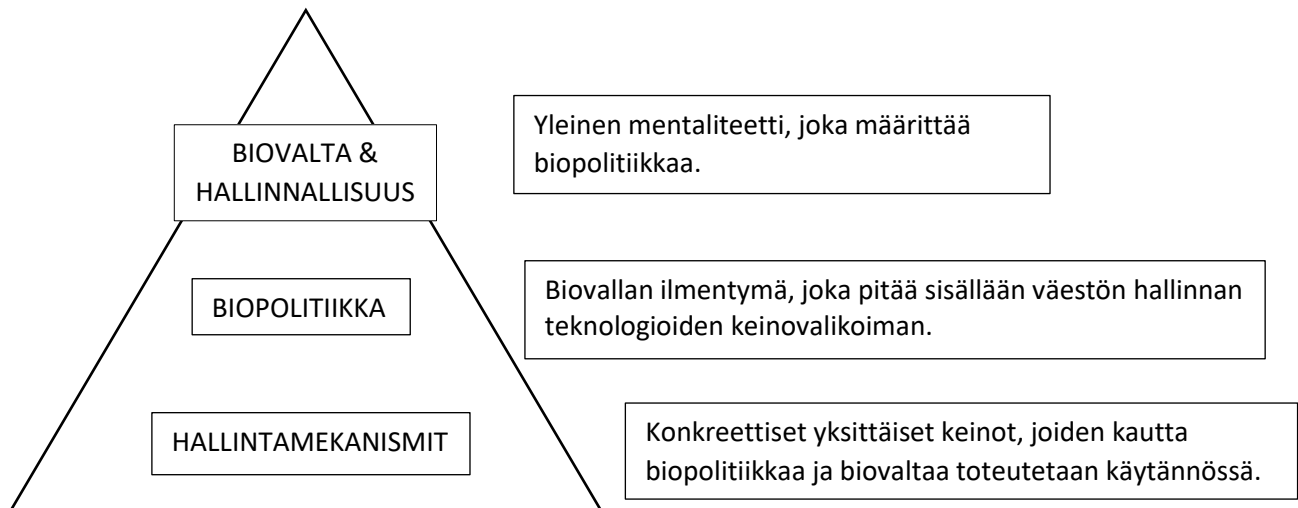
²²⁰ Wiertz 2020, 6.

²²¹ emt. 5.

²²² Patton 2002 teoksessa: Wiertz 2020, 5

²²³ Mills, 2018, 5.

säätelymekanismeilla sekä ”dispositiiveilla” toimiin, joiden tarkoituksena on normalisoida ja ylläpitää biovallan kohteeksi rakennettua populaatiota.²²⁴ Tutkielman teoriakehikossa erilaisia turvallisuus- ja säätelymekanismeja kutsutaan selkeyden vuoksi *hallintamekanismeiksi*. *Hallintamekanismit* ymmärretään foucaultlaisittain tietyiksi konkreettisiksi toiminnoiksi, joiden kautta biopolitiikkaa toteutetaan.



Kuvio 1. Biovalta, hallinnallisuus, biopolitiikka ja hallintamekanismit.

4. Aineisto ja menetelmä

Biopolitiikan teoreettisen viitekehyksen avulla voidaan tarkastella konkreettisia hallintamekanismeja ja toimia, joiden avulla EU-IOM-yhteishankkeessa hallinnoidaan siirtolaisten paluuta ja uudelleenkotoutumista alkuperämaissa. EU-IOM-yhteishanke on konkreettinen esimerkki yhdestä paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmasta. Se sai alkunsa Vallettan muuttoliikehuippukokouksessa hyväksytystä poliittisesta julkilausumasta ja toimintasuunnitelmasta, jonka yhtenä tarkoituksena on ”toimia tiiviimmin palauttamista, takaisinottoa ja uudelleenkotouttamista koskevan yhteistyön tehostamiseksi”.²²⁵ Kokous oli ensimmäinen kerta, kun EU:n ja Afrikan valtioiden johtajat kokoontuivat käsittelemään yksinomaan muuttoliikeasioita.²²⁶ Muuttoliikehuippukokouksessa perustettiin *EU:n Afrikka-hätärahasto vakauden lisäämiseksi sekä sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisten syiden ehkäisemiseksi* (The EU Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of

²²⁴ Foucault 1978, 139.

²²⁵ Euroopan unionin neuvosto 2019.

²²⁶ Flahaux 2017, 1.

irregular migration and displaced persons in Africa, EUTF), jonka alla on rahoitettu monia paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmia.²²⁷

Afrikka-hätärahasto on suuruudeltaan noin 5 miljardia euroa ja vuoden 2020 syyskuussa 4,4 miljardia euroa rahoituksesta on tullut EU:lta ja 620 miljoonaa euroa EU:n jäsenmailta ja muilta rahoittajilta. Hätärahastosta rahoitetaan tällä hetkellä 249:ää eri ohjelmaa 1) Afrikan sarven, 2) Pohjois-Afrikan ja 3) Sahelin sekä Tšad-järven alueella 26 Afrikan maassa, joihin epävakaa tilanne, pakotettu muuttoliike ja sääntelemätön muuttoliike vaikuttavat eniten.²²⁸ Hätärahaston johtokunta linjasi vuonna 2018 rahaston prioriteettien tarkentamisesta. Hätärahaston ohjelmien tulee linjauksen mukaan priorisoida paluuta ja uudelleenkotouttamista, pakolaisten hallintaa, asiakirjojen ja siviilirekisterien turvallistamisen loppuun saattamista, ihmiskaupan vastaisia toimia, välttämättömiä vakauttamistoimia Afrikan sarven alueella sekä muuttoliikediialogien tukemista.²²⁹

Tutkielman tarkastelun kohteeksi valikoitunut siirtolaisten suojeluun ja uudelleenkotouttamiseen keskittynyt EU:n ja IOM:n yhteishanke on yksi Afrikka-hätärahaston alla rahoitetuista ohjelmista. EU:n ja IOM:n yhteishanke on Afrikka-hätärahaston laajin paluuseen ja uudelleenkotouttamiseen keskittynyt ohjelma. Kyseisen ohjelman tarkasteleminen on kiinnostavaa etenkin sen takia, että Afrikka-hätärahasto (linjassa EU:n muuttoliikepolitiikan painopisteiden kanssa) nosti vuonna 2018 paluun ja uudelleenkotouttamisen rahaston ohjelmien prioriteettien kärkeen. EU:n ja IOM:n ohjelma valikoitui tarkastelun kohteeksi myös sen takia, että ohjelma käynnistyi vuonna 2016 ja on vielä aktiivinen, joten se edustaa viimeaikaisimpia toimia paluun ja uudelleenkotoutumisen saralla ja heijastelee Euroopan ”pakolaiskriisin” jälkeistä aikaa muuttoliikepolitiikassa. Ohjelma on kuitenkin ollut toiminnassa jo muutaman vuoden, joten sen tavoitteista, toiminnasta ja tuloksista on jo olemassa tarkastelun mahdollistavia raportteja. Ohjelman ollessa kuitenkin näin tuore sitä ei ole vielä tarkasteltu kansainvälisen politiikan tieteenalalla (ainakaan kirjoittajan tietääkseen) tämän tutkielman hyödyntämästä biopoliittisen teoriakehikon näkökulmasta.

²²⁷ Venturi 2017, 5.

²²⁸ European Commission 2020b.

²²⁹ Euroopan unioni 2020.

4.1. EU-IOM-yhteishanke

EU:n ja IOM:n yhteishanke siirtolaisten suojelemiseksi ja uudelleenkotouttamiseksi (*EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration*) toimii yhteensä 26 valtiossa Sahelin sekä Tšad-järven, Afrikan sarven ja Pohjois-Afrikan alueilla. EU-IOM-yhteishanke keskittyy kuuteen toimintapilariin: 1) siirtolaisten suojeluun ja vapaaehtoisen paluun avustamiseen, 2) uudelleenkotouttamisen tukemiseen, 3) tiedottamiseen ja tietoisuuden lisäämiseen, 4) yhteisöjen vakauttamiseen, 5) kapasiteetin kehittämiseen ja 6) datan keräämiseen ja analysointiin.²³⁰ Tämän tutkielman kannalta oleellisia toimintapilareita ovat varsinkin 1) siirtolaisten suojelu ja vapaaehtoisen paluun avustaminen sekä 2) uudelleenkotouttamisen tukeminen. Yhteishankkeen kautta myönnetään uudelleenkotoutumisen tukea kaikille Burkina Fasosta, Malista, Mauritaniasta, Nigeristä, Libyasta sekä muista Pohjois-Afrikan ja Euroopan valtioista IOM:n avulla joko vapaaehtoisesti palanneille tai pakotetusti palautetuille siirtolaisille.²³¹

EU-IOM-yhteishankkeesta on julkaistu kolme puolivuositista raporttia hankkeen edistymisestä uudelleenkotouttamisen pilarin sarjalta: *EU-IOM-yhteishakkeen puolivuositainen uudelleenkotoutumisen raportti 2017–2020 no:t 1, 2 ja 3*. Muiden pilareiden toiminnasta ei ole julkaistu laajamittaisia raportteja, joten tässä tutkielmassa nojataan primääriaineistona uudelleenkotouttamisen pilarin raportteihin. Sekundäärisenä aineistona hyödynnetään EU:n muuttoliikeprioriteetteja linjaavia raportteja, päätelmiä ja julkilausumia, joista nousee esille EU:n prioriteetteja paluun ja uudelleenkotouttamisen suhteen. EU:n muuttoliikelinjaukset auttavat avaamaan jo johdannossa esiteltyä kontekstia, missä EU-IOM-yhteishanketta toteutetaan.

EU-IOM-yhteishankkeen alla toteutetaan monia erilaisia projekteja, joiden tarkoituksena on suojella siirtolaisia muuttoliikematkojen aikana sekä avustaa siirtolaisia uudelleenkotoutumaan alkuperämaihin. Yhteishankkeen uudelleenkotouttamisen käsitys nojaa IOM:n integroituun lähestymistapaan, missä monimutkaiset ja monitahoiset uudelleenkotoutumisen prosessit vaativat kokonaisvaltaisen ja tarveperustaisen lähestymistavan. Uudelleenkotoutumisen lähestymistavassa otetaan huomioon yksilöön vaikuttavat taloudelliset, sosiaaliset ja psykososiaaliset prosessit.²³² EU-IOM-yhteishanke muodostaa täten yhden suuren AVRR-ohjelman.

²³⁰ IOM 2020b.

²³¹ IOM 2019c, 26.

²³² IOM 2019c, 1.

EU-IOM-yhteishankkeella on uudelleenkotouttamisen ohjelmia Burkina Fasossa, Kamerunissa, Norsunluurannikolla, Gambiassa, Ghanassa, Guineassa, Guinea Bissaussa, Malissa, Mauritaniassa, Nigerissä, Nigeriassa ja Senegalissa. Yhteishankkeesta julkaistujen raporttien aikana hanke on ollut toiminnassa noin kolmen vuoden ajan (operatiivinen toiminta alkoi alkuperämaissa vuoden 2017 aikana).²³³ Uudelleenkotoutumisen toimintaa hallinnoidaan yhteishankkeessa vakiotoimintamenettelyiden kautta (*Framework Standard Operating Procedures for Assisted Voluntary Return and Reintegration, Framework SOPs*). Vakiotoimintamenettelyihin nojaten IOM on rakentanut uudelleenkotoutumisen tukiverkostoja kaikissa 12 maassa ei-valtiollisten ja valtiollisten toimijoiden kanssa. Erilaisten olosuhteiden takia jokainen alkuperämaa on muokannut vakiomenettelyiden lähestymistapaa ja ohjelman suunnittelua vastaamaan parhaiten omia tarpeitaan.²³⁴ Yhteishankkeella ei ole näin ollen kaikissa maissa täysin samanlaisia ohjelmia. Yhteishankkeen kautta annettu uudelleenkotouttamisen tuki pyrkii tukemaan siirtolaisten taloudellista, sosiaalista ja psykososiaalista uudelleenkotoutumista yksilön, yhteisön ja rakenteiden tasolla.²³⁵

Tammikuun 2020 loppuun mennessä 59 518 yhteishankkeen piiriin kelpuutettua palaavaa siirtolaista oli aloittanut uudelleenkotoutumisen prosessin. 19 716 (33 % hankkeeseen kelpuutetuista palaajista) palaajaa oli saattanut uudelleenkotoutumisen prosessin loppuun.²³⁶ Prosessin loppuun saattaneiden tyytyväisyyttä on seurattu tyytyväisyystutkimuksilla ja seurantakyselyillä, joita IOM:n henkilöstö tai itsenäiset toimijat toteuttavat uudelleenkotoutumisen prosessin eri vaiheissa. Tammikuun 2020 loppuun mennessä hankkeen piirissä oli kerätty 3900 tyytyväisyystutkimusta ja 3373 seurantakyselyä. Tyytyväisyystutkimuksen mukaan (n=3900) 84 % edunsaajista on tyytyväisiä uudelleenkotoutumisen tukeen. 10 % kuvasi tuen olevan ”ok kunnossa” ja 6 % oli tyytymättömiä tukeen.²³⁷

Koska tutkielmassa ollaan kiinnostuneita siitä, miten EU-IOM-yhteishankkeessa toteutetaan biopoliittista hallintaa, aineistosta halutaan eritellä erilaisia merkityksiä. Aineiston tarkastelun menetelmäksi on täten valikoitunut laadullinen teoriaohjaava sisällönanalyysi. Menetelmän avulla EU-IOM-yhteishankkeen raporttien pääseikat saadaan järjestettyä tarkasteltavaan muotoon, jolloin

²³³ IOM 2019c, 5.

²³⁴ emt. 6.

²³⁵ emt. 5.

²³⁶ IOM 2020c, 24.

²³⁷ emt. 41.

hallinnallisuuden teoriakehikkoon nojaten voidaan havainnollistaa, miten biopoliittista hallintaa käytännössä toteutetaan EU-IOM-yhteishankkeessa.

4.2. Laadullinen teoriaohjaava sisällönanalyysi

Tutkielmassa hyödynnetään laadullista sisällönanalyysiä metodologisena työkaluna. Laadullinen tutkimus yleistetään usein kuvaukseksi, jonka mukaan kaikki, mihin ei liity numeroita tai selkeästi kvantitatiivista analyysiä, on laadullista tutkimusta.²³⁸ Laadullista tutkimusta voidaan kuitenkin kuvailla myös hieman konkreettisemmin. Keskeisiä laadullista tutkimusta määritteleviä tekijöitä ovat esimerkiksi laadulliseen tutkimukseen liittyvät merkitykset, tulkinnat ja kontekstit.²³⁹ Tuomen & Sarajärven mukaan teorian ja laadullisen tutkimuksen suhde on välttämätön, sillä metodi ei yksinään luo tutkimusta. Heidän mukaansa havaintojen teoriapitoisuus on keskeinen laadullista tutkimusta määrittävä asia, sillä tavat, miten ilmiötä käsitetään ja millaisia tutkimusvalintoja tehdään vaikuttavat tutkimustuloksiin. Vaikka teoria pyrkii objektiivisuuteen täydellisen objektiivista tietoa ei voida saavuttaa, sillä tuloksiin vaikuttaa aina subjektiivinen teoreettisen linssin lävitse katsova näkemys ja tutkijan tekemät valinnat.²⁴⁰ Laadullinen tutkimus on kokonaisuus, johon kuuluu aineiston analyysin lisäksi aineiston keruutavat. Kokonaisuus kytkeytyy laadullisen tutkimuksen perustavanlaatuisen kysymykseen siitä, miten voi ymmärtää subjektiivisena toimijana objektiivista ilmiötä.²⁴¹ Tässä tutkielmassa laadulliseksi menetelmäksi valikoituu konkreettisena työkaluna hyödynnettävä sisällönanalyysi, johon voidaan liittää melko vapain käsin erilaisia ontologisia, epistemologisia ja teoreettisia lähtökohtia.

Hermann määrittelee sisällönanalyysin Weberiin ja Moyser & Wagstaffeen nojaten johtopäätösten tekemistä varten rakennetuksi menettelytapojen joukoksi. Sisällönanalyysi on ennen kaikkea menetelmä, joka pystyy selittämään tapoja, joilla ihmiset käyttävät symboleja ja sisällyttävät merkitystä kommunikaatioon.²⁴² Sisällönanalyysi on laadullisen tutkimuksen perusmenetelmä, joka sallii monenlaisten tutkimusten tekemisen. Sisällönanalyysissä aineistoa pyritään kuvailemaan sanallisesti, mutta sisällönanalyysiin saattaa sisältyä myös sisällön erittelyä, jossa tekstiaineistoa

²³⁸ Tuomi & Sarajärvi 2018, 1.1.2.

²³⁹ Klotz 2008, 3, 6.

²⁴⁰ Tuomi & Sarajärvi 2018, 1.1.1, 1.1.2.

²⁴¹ emt. 2.4.

²⁴² Weber 1990, Moyser & Wagstaffe 1987, teoksessa: Hermann 2008, 151.

luokitellaan sen mukaan, kuinka monta kertaa jokin tietty sana esiintyy määrällisesti tekstissä.²⁴³ Sisällönanalyysin avulla analysoidaan yleisimmin mitä tahansa kirjallisessa muodossa olevaa aineistoa,²⁴⁴ mutta sisällönanalyysin aineistona voi toimia lähtökohtaisesti kaikki materiaali, joka pyrkii välittämään viestejä. Aineisto voi näin ollen olla myös nonverbaalista.²⁴⁵ Sisällönanalyysin avulla materiaalia saadaan analysoitua järjestelmällisesti ja mahdollisimman objektiivisesti. Menetelmä toimii työkaluna, jolla saadaan epäjäsennelly aineisto järjestettyä haluttuun muotoon. Konkreettisenä toimena keskeiseksi muodostuu aineiston luokittelu, tyypittely tai teemoittelu. Sisällönanalyysin avulla pyritään tuottamaan laadullisesta aineistosta lisätietoa, sillä aineiston olennaiset seikat järjestetään menetelmän avulla tiivistettyyn ja selkeään muotoon, jotta aineistosta voidaan tehdä täsmällisiä ja perusteltuja johtopäätöksiä. Sisällönanalyysissä etsitään tekstistä merkityksiä ja se on keino, jolla voidaan ”systemoida tulkintaprosessi ja välttää mielivaltaisuutta”.²⁴⁶

Tässä tutkielmassa hyödynnetään *teoriaohjaavaa* laadullista sisällönanalyysiä metodologisena konkreettisenä työkaluna aineiston analyysissä, sillä laadullisen sisällönanalyysin avulla voidaan tehdä systemaattisia tulkintoja laajasta tekstiaineistosta.²⁴⁷ Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä aikaisempi tutkimustieto tai teoria ohjaa analyysiä. Analyysin kohteet valitaan aineistolähtöisesti, mutta aikaisempi tieto auttaa analyysin toteuttamista. Aikaisempaa tietoa ei käytetä teoriaa testaamaan, vaan uusien ajatusten synnyttämisen apuna, joten analyysi ei ole kokonaan teorialähtöinen. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä pyritään yhdistelemään päättelyprosessissa valmista teoriaa ja aineistoa. Tuomen & Sarajärven mukaan teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä ollaan sitä lähempänä deduktiivista päättelyä, mitä nopeammin teoria otetaan ohjaamaan aineiston analyysiä ja sitä lähempänä induktiivista päättelyä, mitä myöhemmin teoria otetaan ohjaamaan analyysiä.²⁴⁸ Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä muodostetaan ensimmäiseksi analyysikehikko. Analyysikehikko luodaan aineiston pohjalta, jolloin analyysikehikon muodostavat aineistosta muodostettavat keskeiset seikat, jotka muodostavat koodauskehikon. Analyysikehikon muodostaminen pakottaa tutkijan valitsemaan aineistosta pääkohtia, sillä analyysiin on

²⁴³ Tuomi & Sarajärvi 2018, 4, 4.1.1.

²⁴⁴ emt. 4.4.

²⁴⁵ Hermann 2008, 152.

²⁴⁶ Tuomi & Sarajärvi 2018, 4.1, 4.3, 4.4.

²⁴⁷ Schreier 2012, 3.

²⁴⁸ Tuomi & Sarajärvi 2018, 4.2.

mahdotonta sisällyttää kaikkea.²⁴⁹ Aineiston analyysi toteutetaan teoriaohjaavassa sisällönanalysissä täten aineistolähtöisesti, mutta aineistosta löydettävä empiirinen tieto suhteutetaan jo olemassa oleviin teoreettisiin malleihin.²⁵⁰

4.3. Aineiston kategorisointi ja teemoittelu

Laadullisen sisällönanalyysin analyysikehikon muodostamisessa pääteemojen luomista ohjaa tutkimuskysymys. Tutkija tekee päätökset teemojen, kategorioiden ja mahdollisten alakategorioiden määrästä ja siitä, mitkä aineiston seikat ovat tutkimuskysymyksen kannalta relevantteja.²⁵¹ Tutkielman analyysikehikko on luotu aineistolähtöisesti EU-IOM-yhteishankkeen raporttien pohjalta. Analyysikehikon muodostamisen valinnat, eli kategorioiden ja teemojen luominen sekä se, mihin kategoriaan yksittäiset aineiston tiedot on luokiteltu, ovat pohjautuneet kirjoittajan tulkintaan siitä, mitkä aineiston seikat ovat tutkielman kannalta olennaisia. Tulkinta perustuu siihen, että aineistossa olevista seikoista relevanteiksi on katsottu sellaiset asiat, jotka liittyvät vahvasti tutkimuskysymykseen. Koska tutkielman tutkimuskysymyksenä on, miten EU-IOM-yhteishankkeessa toteutetaan biopoliittista hallintaa, analyysikehikon kategorioita ja niiden alle meneviä yksittäisiä seikkoja on valikoitu sen mukaan, että niissä on nähtävissä vahvasti biopoliittiseen hallintaan liittyviä ominaisuuksia. Vaikka tutkielman analyysikehikko on muodostettu aineistolähtöisesti, kehikon muodostamiseen ja kategorisointiin ovat vaikuttaneet myös teoreettiset lähtökohdat, sillä aineistosta valittujen relevanttien asioiden kohdalla on pitänyt mieltä, näkykö kyseisessä kohdassa vahvasti hallintaa tai siihen viittaavia piirteitä.

Aineisto sisältää myös muuta materiaalia, joka liittyy osittain biopoliittiseen hallintaan. Esimerkiksi aineistossa esitetyn tilastollisen datan EU-IOM-yhteishankkeen piirissä uudelleenkotoutetuista siirtolaisista sekä yhteishankkeen toiminnan seurantaan ja arviointiin liittyvien seikkojen voidaan katsoa liittyvän biopoliittiseen hallintaan. Kyseiset seikat eivät kuitenkaan sopineet kirjoittajan tulkinnan mukaan minkään kategorian alle ja niiden ei koettu auttavan vastaamaan tutkimuskysymykseen, *miten* hallintaa toteutetaan. Seikat, jotka eivät liity vahvasti siihen miten hallitaan, ovat rajautuneet kategorisoinnin ja teemoittelun ulkopuolelle sillä perusteella, että ne eivät auta tutkimuskysymykseen vastaamisessa, joten ne eivät ole tutkimuskysymyksen kannalta

²⁴⁹ Schreier 2012, 59.

²⁵⁰ Tuomi & Sarajärvi 2018, 4.4.4, 4.4.5.

²⁵¹ Schreier 2012, 61.

oleellisia. Näin ollen EU-IOM-yhteishankkeen raportteja on luettu laadullisen sisällönanalyysin keinoin ryhmitellen raporttien sisältöä erilaisiksi kategorioiksi. Suppeampien kategorioiden tunnistamisen jälkeen kategorioista on johdettu laajempia teemoja. Teemat edustavat tutkimuskysymyksen kannalta relevantteja pääseikkoja. Aineiston kategorisointia ja teemojen muodostamista sekä biopolitiikan teorian suhteutumista analyysikehikkoon on eritelty taulukossa 1. Kategorisoinnin ja teemoittelun tuloksena aineistosta muodostettiin kolme kattavaa teemaa; 1) siirtolaisten suojeleminen, 2) kehitys ja 3) muuttoliikkeiden hallinnoiminen.

Tutkimusteknillistä syistä aineiston kategorisointi ja teemoittelu ovat välttämättömiä tutkielman tutkimuskysymyksen vastaamiseksi, sillä kategorioiden ja teemojen luomisella aineistosta voidaan eritellä erilaisia merkityksiä. Kategorisointi ja teemoittelu kuitenkin yksinkertaistavat ja antavat aina epätäydellisen kuvan aineistosta. Aineiston pääseikkojen valintaan vaikuttavat osittain biopoliittiset teoreettiset lähtökohdat, sillä teoreettinen lähestymistapa on sisäänrakennettuna tutkielman tutkimuskysymykseen. Kategorisoinnin ja teemoittelun valintoihin vaikuttavat teorian lisäksi myös vahvasti kirjoittajan tulkinnat aineiston pääseikoista. Tulkintaan vaikuttavat oletettavasti aikaisempi tieto ja mahdolliset olettamukset paluumuutosta ja uudelleenkotouttamisesta. Tämän tutkielman yhteydessä kategorisoinnin ja pääteemojen valintoihin on mahdollisesti vaikuttanut esimerkiksi aikaisempi tutkimustieto siirtolaisten paluun ja uudelleenkotouttamisen käytännöistä ja tunnistetuista haasteista. Menetelmällisten valintojen pohjatessa tulkintaan, tulkintaan vaikuttavilla seikoilla voi olla seurauksia tutkielman tuloksille ja johtopäätöksille. Valintojen mahdollisia seurauksia arvioidaan tulosten yhteydessä tutkielman johtopäätöksissä.

Tutkielman konkreettisessa analyysikehikossa teemat muodostavat analyysin osion kolmijakoisen rakenteen. Analyysissä aineiston pääteemoja käydään läpi tarkastellen niitä biopoliittisen hallinnallisuuden teoriakehikon kautta etsien ja eritellen merkityksiä. Biopoliittinen hallinnallisuuden lähestymistapa ohjaa analyysiä, sillä teoreettiset käsitteet toimivat apuvälineinä merkitysten tulkitsemisessa. Biopolitiikan keskeiset käsitteet, biovalta, biopolitiikka, hallinnallisuus ja hallintamekanismit on operationalisoitu tutkielman kannalta olennaisiksi käsitteiksi, joiden läpi aineistoa tarkastellaan analyysissä. Analyysissä aineistosta valikoituneet laajat teemat käsitetään teoriakehikon kautta erilaisiksi *biovallan mentaliteeteiksi* tai toisin sanoen *hallinnallisuuksiksi*. Aineistosta valikoituneiden pääseikkojen eli teemojen katsotaan biopoliittisen teorian kautta edustavan yleistä biovallan hallinnallisuutta, joka ohjaa ylätasolla sitä, miten hallinta käytännössä toteutuu EU-IOM-yhteishankkeessa. Teemojen alaiset kategoriat käsitetään biopoliittisen teorian

kautta erilaisiksi *biopolitiikan keinoiksi*, jotka näyttäytyvät konkreettisella tasolla erilaisina *hallintamekanismeina*. Analyysissä pyritään näin ollen selvittämään, miten aineiston teemat eli erilaiset *biovaltaa määrittävät hallinnallisuudet* muodostavat erilaisia *biopolitiikan hallintamekanismeja*.

Esimerkki EU-IOM yhteishankkeen lähtökohdista, toimista tai tavoitteista (Hallintamekanismit)	Kategoriat (Biopolitiikan keinot)	Laajempi teema (Biovallan hallinnallisuus)
Yhteishankkeessa tarjotaan siirtolaisille tukea tarpeen ja tuen mahdollisen vaikuttavuuden perusteella	Yksilöllinen tuki	Siirtolaisten suojeleminen
Siirtolaisten hätäevakuoinnit Libyasta	Humanitaarinen apu	
Seulontakyselyjä ihmiskaupan uhreille ja psykososiaalisen tuen tarpeessa oleville	Haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen	
Infrastruktuurien puute ja rajoitettu pääsy peruspalveluihin vaikuttavat alkuperäiseen muuttoliikepäätökseen	Muuttoliikkeen juurisyihin vaikuttaminen	Kehitys
Myös paikallisilla yhteisön jäsenillä pääsy koulutusprojekteihin	Yhteisön kapasiteetin vahvistaminen	
IOM Norsunluurannikon yhteistyö prosesseissa paikallisten kuvernöörien ja perinteisten johtajien kanssa	Kumppanuudet & paikallinen omistajuus	
Libyan siirtolaiskriisin kontekstissa yhteishankkeessa keskityttiin enemmän välittömiin tarpeisiin vastaamiseen kuin uudelleenkotouttamisen prosessien luomiseen	Palautusten priorisointi	Muuttoliikkeiden hallinnoiminen
Tiedotuskampanjat Sahelin ja Tsad-järven alueella epäsäännöllisen muuttoliikkeen vaaroista	Muuttoliikepäätökseen vaikuttaminen	
Siirtolaisten kelpoisuuden arviointi tuen saamiseksi	Siirtolaisten luokittelu	

Taulukko 1. Aineiston kategorisointi ja teemoittelu.

5. EU-IOM-yhteishankkeen biopoliittisen hallinnan analyysi

5.1. Siirtolaisten suojelu

EU-IOM-yhteishankkeen ensimmäisen vuoden toimintaan vaikutti vahvasti Libyan epävaka tilanne. Libyan sisäiset epävakaudet aiheuttivat maan sisällä pakotettua siirtolaisuutta.²⁵² Libya on myös keskeinen siirtolaisuuden kohdema ja yksi merkittävistä kauttakulkumaista Eurooppaan, joten Libyassa on paljon sekä maan sisäistä että kansainvälistä siirtolaisuutta.²⁵³ Yhteishankkeen ensimmäisenä toimintavuotena Libyan tilanne oli muodostunut kriisiksi. Libyan sisällä liikkuvat siirtolaiset ja muut siirtolaiset, jotka pyrkivät Libyan kautta eteenpäin muuttoliikematkoillaan, jäivät usein jumiin kammottaviin oloihin Libyan täpötäynnä oleviin pidätyskeskuksiin. Vastatakseen Libyan kriisiytyneeseen tilanteeseen Afrikan unioni (AU), EU ja YK pitivät marraskuussa 2017 huippukokouksen Norsunluurannikon Abidjanissa, jossa muodostettiin AU:n, EU:n ja YK:n työryhmä Libyassa jumissa olevien siirtolaisten tilanteeseen puuttumiseksi.²⁵⁴

Työryhmän lisäksi käynnistettiin merkittävä operaatio, jolla tuettiin 15 000 Libyan pidätyskeskuksissa olevaa siirtolaista.²⁵⁵

Kriisin puhkeamisen jälkeen IOM:n strategiana oli suojella siirtolaisia tarjoamalla evakuointiavustusta Libyassa jumissa olleille siirtolaisille *vapaaehtoisen humanitaarisen paluun* ohjelman kautta. Huomioin arvoista on, että Libyan kontekstissa IOM piti tarpeellisena vaihtaa termin *avustetusta* vapaaehtoisesta paluusta (assisted voluntary return, AVR) *humanitaariseen* vapaaehtoiseen paluuseen (voluntary humanitarian return, VHR) korostaakseen operaation humanitaarista luonnetta.²⁵⁶ Paluiden humanitaarisen luonteen takia toiminnassa korostui paluumuutto uudelleenkotouttamisen toimien sijaan.

Libyasta palaavien siirtolaisten odotettua suurempi määrä ja erityiset haavoittuvuudet merkitsivät sitä, että uudelleenkotouttamisen tukeen piti tehdä muutoksia. Seurauksena vastattiin kiireellisimpiin prioriteetteihin ja asetettiin välttämättömien tarpeiden hoito alkuperämaahan saapumisen jälkeen etusijalle uudelleenkotoutumisen rakenteiden luomisen sijaan.²⁵⁷

Humanitaariset evakuoinnit ja siirtolaisten avustaminen Libyan pidätyskeskuksissa voidaan nähdä biopoliittisen teoriakehikon kautta biopoliittisina *hallintamekanismeina*, sillä humanitaarisilla

²⁵² IOM 2019c, 6–7.

²⁵³ IOM 2020d.

²⁵⁴ IOM 2019c, 5.

²⁵⁵ emt. 5.

²⁵⁶ IOM 2020c, 3.

²⁵⁷ IOM 2019c, 7.

evakuoinneilla keskityttiin suorien uhkien poistoon viemällä siirtolaiset pois mahdollisesti väkivaltaisista ja hyvinvointia uhkaavista, vaarallisista tilanteista. Siirtolaisiin kohdistuvia uhkia hallinnoitiin EU-IOM-yhteishankkeen toimesta tarjoamalla siirtolaisille mahdollisuus palata alkuperämaahan. Yhteishankkeen toiminnasta voidaan näin ollen tunnistaa tiettyjä biopoliittisia ominaisuuksia. Hätäevakuointien hallintamekanismin voidaan nähdä muodostuvan siirtolaisten *suojelun hallinnallisuudesta*, koska siirtolaisia pyrittiin suojelemaan Libyan pidätyskeskuksen huonoilta olosuhteilta ja muuttomatkan vaaroilta. Suojelun hallinnallisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä biovallan yleistä mentaliteettia, joka pyrkii suojelemaan siirtolaisia fyysiseltä ja henkiseltä väkivallalta. *Suojelun hallinnallisuus* biovallan mentaliteettina muotoutuu biopolitiikan keinoiksi, joista muodostuu *hallintamekanismeja*. Foucault'n näkemyksen mukaan biopolitiikan toteuttaman sääntelyn tarkoituksena on optimoida väestön elämäntilaa.²⁵⁸ Suojelun hallinnallisuus pyrkii näin ollen suojelemaan siirtolaisten elämiä sääntelyn avulla ja sääntely ilmenee yhteishankkeessa erilaisten hallintamekanismien, kuten humanitaaristen hätäevakuointien kautta. Hätäevakuoinnit Libyasta toimivat konkreettisenä hallintamekanismina, jonka avulla EU ja IOM pystyivät biovallan käyttäjinä vaikuttamaan suojelun hallinnallisuudella siihen, miten, minne ja millaisissa oloissa siirtolaiset liikkuvat pois Libyasta. Humanitaariset hätäevakuoinnit sisältävät biopoliittista toimintaa, sillä biopoliittisen hallinnon toimintaan liittyy nimenomaan terveyteen ja hyvinvointiin keskittyvien strategioiden sisällyttäminen, jonka avulla turvataan väestön elinvoimaisuutta.²⁵⁹

Siirtolaisten suojeleminen hallinnallisuuden mentaliteettina näyttäytyy EU-IOM-yhteishankkeessa myös muiden konkreettisten hallintamekanismien kautta. EU-IOM-yhteishankkeen toteutus perustuu tiettyihin kattaviin periaatteisiin. Yhtenä periaatteena on, että yhteishankkeen puitteissa siirtolaisille annetaan tukea tarve- ja vaikutusperusteisesti.

Täydentävää uudelleenkotoutumisapua tarjotaan suurelle määrälle paluumuuttajia, mutta ei välttämättä kaikille, eikä hinnalla millä hyvänsä: vain tietyt kriteerit täyttäviä uudelleenkotoutumissuunnitelmia tuetaan. Kriteerit liittyvät lähinnä edunsaajan haavoittuvuuteen ja projektin mahdollisiin vaikutuksiin.²⁶⁰

Haavoittuvassa asemassa olevat palaajat saavat tarpeisiin perustuvaa yksilöllistä apua, jonka tarkoituksena on käsitellä haavoittuvuuden erityistilannetta (esimerkiksi lääketieteellisen tai

²⁵⁸ Foucault 2003, 246.

²⁵⁹ Pinkerton 2019, 453.

²⁶⁰ IOM 2019c, 28.

psykologisen avun kautta). Kaikkia haavoittuvassa asemassa olevia palaavia siirtolaisia autetaan.²⁶¹

EU-IOM yhteishankkeessa resursseja suunnataan sinne, missä niitä eniten tarvitaan ja missä niillä voi olla eniten vaikutusta, erityisesti sosioekonomisen uudelleenkotoutumisen ja paikallisen kehityksen kannalta. Yksilöllisen uudelleenkotoutumisen lisätuen tarjoaminen voidaan nähdä yhtenä biopoliittisena hallintamekanismina, sillä lisätuki on konkreettinen toimenpide, jolla vaikutetaan haavoittuvassa asemassa olevien siirtolaisten suojelemiseen.

IOM:n Nigerian maatoimisto on luonut ihmiskaupan uhreille sekä muille haavoittuvassa asemassa oleville siirtolaisille seulontakyselyjä, joilla selvitetään tarvetta mielenterveys- ja psykososiaalisen tuen tarpeelle.²⁶²

Yhteishankkeessa on myös tehty sopimuksia YK:n lastenjärjestön (UNICEF) kanssa riittävän avun tarjoamiseksi alaikäisille ilman vanhempiaan liikkuville lapsille.²⁶³

Seulontakyselyt ja yhteistyö UNICEF:in kanssa näyttäytyvät Libyan hätäevakuointien tapaan hallintamekanismeina, sillä ne ovat konkreettisia mekanismeja, joiden kautta hallintaa toteutetaan. Esimerkiksi seulontakyselyillä pystytään tunnistamaan ne siirtolaiset, jotka tarvitsevat laajempaa tukea ja näin ollen kyselyiden avulla ohjataan siirtolaiset oikeanlaisen tuen piiriin. Siirtolaisten haavoittuvaisuuksien tunnistamiseen liittyy hallintaa ja (bio)vallankäyttöä, koska se, miten kyselyt luodaan, kenelle ne ovat saatavilla ja, miten haavoittuvaisuus määritellään, vaikuttavat oleellisesti siihen kuka saa millaistakin tukea. Yksin olevien lasten laajemmalla tukemisella yhteishankkeessa pystytään vaikuttamaan esimerkiksi siihen, että lapsi palaisi paluumuuton jälkeen takaisin kouluun.²⁶⁴ Siirtolaislasten koulutuksen tukemisella vaikutetaan haavoittuvassa asemassa olevien elämän edellytysten kohentamiseen. Biopoliittisesta näkökulmasta katsottuna palaavien lasten elämän edellytysten kohentaminen alkuperämaassa sisältää suojelun hallinnallisuudesta kumpuavaa biopolitiikkaa. Yhteistyö UNICEF:in kanssa ja siirtolaislasten koulutuksen tukeminen ovat esimerkkejä hallintamekanismeista, koska niillä voidaan vaikuttaa siirtolaislasten uudelleenkotoutumiseen ja näin ollen yhteishanke pystyy biopoliittisesti hallinnoimaan sitä, millaiset edellytykset palaavilla alaikäisillä siirtolaislapsilla on menestyä alkuperämaassa.

Nigeriassa IOM piti tiedotustilaisuuksia monen eri yhteisön perinteisille uskonnollisille johtajille. Parantaakseen paluuyhteisöjen uudelleenkotoutumisen psykologisia ja psykososiaalisia olosuhteita ja vaikuttaakseen kestäväan uudelleenkotoutumiseen, IOM keskusteli johtajien

²⁶¹ IOM 2019c, 28.

²⁶² emt. 41.

²⁶³ IOM 2019c, 26-7, 41.

²⁶⁴ IOM 2019d, 27.

kanssa palaajien spesifeistä psykososiaalisista tarpeista ja paluustigman vähentämisen merkityksestä.²⁶⁵

Paluustigman vähentämiseen ja kestävän uudelleenkotoutumisen edellytysten parantamiseen tähtäävät tiedotustilaisuudet näyttäytyvät myös suojelun hallinnallisuuden hallintamekanismeina, sillä yhteisön johtajille suunnattujen tilaisuuksien kautta pyritään suojelemaan siirtolaisia paluuyhteisön mahdollisilta negatiivisilta asenteilta ja niiden vaikutuksilta. Tiedotuskampanjat toimivat hallintamekanismeina, joiden avulla pyritään vähentämään palaajien ja yhteisön välisiä jännitteitä. Tiedotuskampanjat hallintamekanismina toteuttavat täten siirtolaisten suojelun hallinnallisuutta, sillä aikaisempi tutkimuskirjallisuus on todennut palaajien ja paluuyhteisön välisten suhteiden ja mahdollisten ennakkoluulojen vaikuttavan merkittävästi uudelleenkotoutumiseen.²⁶⁶

Biopolitiikan hallinnallisuus manifestoituu EU-IOM-yhteishankkeen toimintatapojen tai toimintaa ohjaavien lähtökohtien kautta, joista muodostuu hallintamekanismeja. Kaikki EU-IOM-yhteishankkeen raporteista esiin nostetut hallintamekanismit toteuttavat tiettyä biovallan hallinnallisuuden mentaliteettia, joka kyseisten hallintamekanismien tarkastelun kautta vaikuttaa nojaavan vahvasti siirtolaisten suojeluun. EU-IOM-yhteishankkeen puitteissa tapahtuva siirtolaisten suojelu voidaan täten nähdä yhtenä yhteishankkeen biopoliittista hallinnallisuutta määrittävänä (bio)voimana. Siirtolaisten suojelu tapahtuu yhteishankkeessa esimerkiksi vapaaehtoisen (humanitaarisen) paluun järjestämisen, yksilöllisen uudelleenkotoutumisen tuen, haavoittuvaisessa asemassa olevien tunnistamisen ja tukemisen sekä tiedonlisäämiskampanjoiden kautta.

Siirtolaisten suojelu hallinnallisuutta määrittelevänä rationaalisuutena vaikuttaa hallintamekanismien kautta siirtolaisten hyvinvointiin ja elämän edellytysten tukemiseen. Siinä missä Foucault'n mukaan väestön hyvinvoinnin varmistaminen toimii keskeisenä valtion menestyksen takaavana hallinnan toimenpiteenä,²⁶⁷ EU-IOM-yhteishankkeessa siirtolaisten hyvinvoinnin varmistaminen toimii *yhteishankkeen hallinnallisuuden* menestyksen takaavana toimenpiteenä. Hyvinvoivat siirtolaiset uudelleenkotoutuvat todennäköisesti paremmin paluuyhteiskuntaan ja pystyvät oletettavasti vaikuttamaan sekä henkilökohtaiseen että yhteisölliseen kehitykseen paremmin. Hallinnallisuuden biopoliittisesta näkökulmasta voidaan todeta, että yhteishankkeen intresseissä on suojella siirtolaisia muuttoliikematkojen aikana

²⁶⁵ IOM 2019d, 27.

²⁶⁶ Stefansson 2004 teoksessa: Kuschminder 2017a, 12.

²⁶⁷ Mills 2018, 114.

tapahtuvilta mahdollisilta vaaroilta ja traumaailta, jotta he pystyisivät olemaan väestönä hyödyllisiä alkuperämaissaan. Alkuperämaiden hyötyminen hyvinvoivasta väestöstä edistää myös EU-IOM-yhteishanketta, sillä sekä EU että IOM hyötävät mahdollisesti lisääntyvästä vakaudesta ja kehityksestä maissa, joissa on suuri maastamuuttoaste. Suojelun hallinnallisuuteen perustuva biovallan rationaalisuus ei näyttäyty automaattisesti huonona asiana, jota pitäisi vastustaa tai joka pitäisi korjata. Biopolitiikassa vallan mekanismit kytkeytyvät kuitenkin elämään ja siihen, ”mikä vahvistaa lajia, sen kestävyyttä, sen kykyä hallita ja kykyä tulla käytetyksi”.²⁶⁸ Biopoliittisen hallinnallisuuden taustalla vaikuttaa täten väistämättäkin väestön rakentaminen hyödylliseksi suhteessa biovallan käyttäjään, joten on hyödyllistä tuoda näkyväksi se, miten biovallan kohteiden hyödyllisyyden lisääminen hallinnan kautta tapahtuu.

Foucault'n ajattelussa biovallan käyttäjä oli valtio, mutta postmodernissa biopolitiikassa biovallan käyttäjänä voidaan nähdä mikä tahansa taho tai entiteetti, jolla on valta käyttää hallintaa erilaisten väestöryhmien yli. Yhteishanke voi täten rakentaa siirtolaiset hankkeen subjekteiksi, joiden hyvinvoinnin tukemisella taataan osaltaan myös EU:n sekä IOM:n intressien toteutuminen. Näin ollen suojelun hallinnallisuus rakentaa suojelun hallintamekanismien kautta siirtolaisia yhteishankkeen ja hallinnallisuuden piiriin biovallan kohteiksi. Suojelu voi tehdä osaltaan vain vähän haastaakseen biovaltaa, koska se on valjastettu biovallan hallinnallisuuden rationaalisuudeksi, joten humanitaariseenkin apuun perustuva yhteishankkeen suojelu loppujen lopuksi ylläpitää biopoliittista hallintaa.

5.2. Kehitys

EU-IOM-yhteishankkeen kattavien periaatteiden mukaan uudelleenkotoutumisen tukea on pyritty kohdistamaan yksilötason sijaan enemmän rakenteellisiin tekijöihin ja yhteisöjen tukemiseen. Osana yhteishankkeen rakenteellista lähestymistapaa IOM on pyrkinyt kasvattamaan alkuperämaan omistajuutta ja vastuuta uudelleenkotoutumisen prosesseista.²⁶⁹

Yhteishankkeen osallisuus ja omistajuus -periaatteen mukaan alkuperämaiden kansalliset toimijat ovat mukana uudelleenkotoutumisen tuen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Heidän

²⁶⁸ Foucault 1978, 147.

²⁶⁹ IOM 2019c, 6.

osallistumisensa pitäisi vahvistaa perustettuja järjestelmiä ja myötävaikuttaa toiminnan kansalliseen omistajuuteen.²⁷⁰

Uudelleenkotouttamisen ohjelmien omistajuutta ja paikallista osallistumista on pyritty lisäämään esimerkiksi kasvattamalla alkuperämaan valtiollisten toimijoiden sekä yhteisöjen kapasiteettia koordinoita ja hallinnoida uudelleenkotouttamisen ohjelmia.²⁷¹

Yhteishankkeen vakio toimintamenettelyiden (Standard Operating Procedures, SOPs) kansallinen mukauttaminen on tärkeä askel alkuperämaiden kapasiteetin vahvistamisessa, sillä SOPs:ssä määritetään jokaisen palautus- ja uudelleenkotoutumisen prosessiin osallistuvan sidosryhmän roolit ja vastuut. Kun roolit ja vastuut on määriteltä ja sovittu, järjestetään operatiivisia toimintoja koskevia koulutustilaisuuksia ja työpajoja.²⁷²

Alkuperämaiden omistajuuden lisääminen yhteishankkeen paluun ja uudelleenkotouttamisen prosesseista voidaan biopoliittisen teoriakehikon näkökulmasta käsittää yksittäisenä biopoliittisena hallintamekanismina. Esimerkiksi kansallisten uudelleenkotoutumisen projektien organisoiminen SOPs-menettelyiden ja kansallisten toimijoiden koulutuksen kautta ovat konkreettisia toimia, joilla yhteishankkeessa hallinnoidaan sitä, miten uudelleenkotoutuminen järjestetään alkuperämaassa. Alkuperämaiden omistajuuden lisäämisen hallintamekanismin voidaan nähdä nousevan laajemmasta kehityksestä tähtäävästä hallinnallisuudesta, koska alkuperämaiden yhteiskuntien ja yhteisöjen rakenteellisiin tekijöihin vaikuttaminen vaatii alkuperämaiden aktiivista osallistumista. EU-IOM-yhteishankkeen intresseissä on täten vaikuttaa otollisten olosuhteiden luomiseen alkuperämaissa, jotta palaavien siirtolaisten uudelleenkotoutuminen olisi kestävä, ja jotta siirtolaiset voisivat vaikuttaa positiivisesti alkuperämaansa kehitykseen.

Joissain maissa yhteishankkeen toimesta toteutettu [paluun ja uudelleenkotoutumisen] koordinaatio- ja hallintorungon rakentaminen on johtanut laajempiin uudistuksiin valtionhallinnossa.²⁷³

EU-IOM-yhteishankkeen kehityksen hallinnallisuus pyrkii näin ollen vaikuttamaan erilaisten hallintamekanismien kautta alkuperämaiden rakenteellisiin olosuhteisiin ja sitä kautta alkuperämaiden kehitykseen. Osana kehityksen hallinnallisuutta yhteishankkeessa painotetaan erilaisten kumppanuuksien luomista.

Yhteishanke toimii yhteistyössä EU:n, alkuperämaiden kansallisten hallintojen, YK:n virastojen sekä kansallisten ja kansainvälisten kansalaisjärjestöjen kanssa.²⁷⁴

²⁷⁰ IOM 2019c, 6

²⁷¹ emt. 7–8.

²⁷² emt. 18.

²⁷³ emt. 8.

²⁷⁴ IOM 2020c, 6.

Yhteishankkeen [rakenteellisessa ulottuvuudessa] synergiat muiden hankkeiden ja ohjelmien kanssa muodostavat myös tärkeän strategian kestävän uudelleenkotoutumisen edistämiseksi.²⁷⁵

Kaikilla yhteishankkeen alueilla on allekirjoitettu yhteisymmärryspöytäkirjat kehitysyhteistyötoimijoiden kanssa, mukaan lukien EU:n Afrikka-hätärahaston rahoittamien toimijoiden kanssa.²⁷⁶

Kumppanuuksien luominen eri ohjelmien ja varsinkin kehitystoimijoiden kanssa toimii kehityksen hallinnallisuuden hallintamekanismina, sillä kumppanuuksien luomisella EU-IOM-yhteishanke voi vaikuttaa siihen, että uudelleenkotouttamisen ohjelmilla vaikutetaan myös paluuyhteisön ja laajemmin alkuperämaan yleiseen kehitykseen. Yhteishankkeen näkemyksen mukaan vapaaehtoisella paluulla voi olla myönteinen vaikutus kehitykseen, kun siihen liittyy asianmukaisia toimenpiteitä siirtolaisten uudelleenkotouttamiseksi paluuyhteisöihin.²⁷⁷ Kumppanuuksien rakentaminen edistää hallintamekanismina kehityksen hallinnallisuuden biovaltaa, sillä EU-IOM-yhteishankkeessa tarvitaan monen eri tason toimijoiden yhteistyötä, jotta pystyttäisiin luomaan olosuhteet, joissa palaavilla siirtolaisilla olisi parhaat edellytykset uudelleenkotoutua ja sitä kautta vaikuttaa positiivisesti alkuperämaan kehitykseen. Myös tutkimuskirjallisuus toteaa paluun, uudelleenkotoutumisen ja kehityksen toimivan suhteen vaativan monen eri toimijan käytännön yhteistyötä.²⁷⁸ Kehityksen hallinnallisuuden kautta EU-IOM-yhteishankkeella on valtaa hallinnoida sitä, mitkä tahot vaikuttavat alkuperämaiden uudelleenkotoutumisen prosesseihin.

EU-IOM-yhteishanke vastaa osittain tutkimuskirjallisuuden yleiseen kritiikkiin siitä, että uudelleenkotoutumisen tuella ei voida olettaa vaikutettavan kehitykseen, mikäli tukea suunnataan yksilötasolle eikä yhteisöjen ja rakenteiden tasoille.²⁷⁹

Siirtolaisten alkuperäisiin muuttoliikepäätöksiin vaikuttaviksi tekijöiksi on tunnistettu infrastruktuurien puute ja rajoitettu pääsy peruspalveluihin. Toisin sanoen monilla mailla, jotka ovat ottaneet vastaan paluumuuttajia EU-IOM-yhteishankkeen puitteissa, on heikko infrastruktuuri tai niiden valtiollisilla ja valtiosta riippumattomilla toimijoilla ei ole valmiuksia tarjota riittäviä palveluja palaaville kansalaisilleen.²⁸⁰

[Muuttoliikkeen] työntekijät, jotka johtivat yksittäisiin muuttoliikepäätöksiin, ja tekijät, jotka vaikuttavat paluumuuttajien kykyyn uudelleenkotoutua yhteiskuntaan, ovat saman kolikon

²⁷⁵ IOM 2019c, 14.

²⁷⁶ emt. 15.

²⁷⁷ emt. 31.

²⁷⁸ Newland & Salant 2018, 12–13.

²⁷⁹ emt. 11–12.

²⁸⁰ IOM 2019c, 18.

kaksi puolta. Toisin sanoen uudelleenkotoutuminen ei koske vain palaajia, vaan myös yhteisöjä, joihin siirtolaiset palaavat.²⁸¹

Näin ollen yhteishanke pyrkii vaikuttamaan valtioiden uudelleenkotouttamistoimien kapasiteetin rakentamisen kautta myös osaltaan muuttoliikkeen juurisyihin. Yhteishankkeen toimet, jotka tähtäävät epäsuorasti muuttoliikkeen juurisyihin vaikuttamiseen, ovat myös esimerkkejä kehityksen hallinnallisuudesta juontavista hallintamekanismeista. Biopolitiikka pyrkii hallitsemaan ihmislajia massoina, hallitsemalla esimerkiksi syntyvyyttä, kuolleisuutta, sairastuvuutta, pitkäikäisyyttä ja väestöä.²⁸² Alkuperämaiden uudelleenkotouttamiskapasiteetin vahvistamisen toimet voidaan nähdä osana biopoliittista hallintaa, sillä alkuperämaiden rakenteellisiin tekijöihin vaikuttamalla yhteishankkeessa voidaan osaltaan vaikuttaa biopoliittisesti elämän edistämisen rakenteiden luomiseen. Juurisyihin vaikuttavien toimien kautta yhteishankkeen biopoliittinen hallinnallisuus määrittelee osittain sitä, mikä on oikeanlaista kehitystä, milloin sitä on tarpeeksi ja mitkä alueet saavat tukea kehitykseen. Juurisyihin on pyritty vaikuttamaan konkreettisesti esimerkiksi tukemalla paluuyhteisöjä. Koko yhteishankkeen alla on toteutettu raportoinnin aikana yhteensä 255 yhteisöperusteista uudelleenkotouttamisen projektia, joihin on osallistunut sekä palaavia siirtolaisia että paikallisia yhteisön jäseniä. Yhteisöperusteiset uudelleenkotoutumisenohjelmat ovat hyödyttäneet 2600 palaajaa ja 2900 yhteisön jäsentä.²⁸³

Esimerkiksi Guineassa [...] yhteisöt, joissa [yhteisöperusteisia] ohjelmia pitäisi toteuttaa, tunnistettiin naisten, nuorten, uskonnollisten johtajien ja paikallisviranomaisten kanssa toteutettujen haastatteluiden ja kohderyhmäkeskustelujen kautta kiinnostuksen kohteena olevilla alueilla, jotka määritettiin ennalta seuraavien kriteerien mukaisesti: (i) korkea maastamuuttoaste; (ii) sosioekonomisen infrastruktuurin puute; (iii) julkisten palvelujen heikko esiintyminen; (iv) heikko saavutettavuus ja (v) turvallisuusriskitekijät, mukaan lukien luonnonkatastrofit, konfliktit tai epäilty salakuljetusverkoston läsnäolo.²⁸⁴

Yhteisöperusteisia ohjelmia kohdistetaan näin ollen ensisijaisesti alueille, joissa on korkea maastamuuton aste. Yhteisöperusteisella uudelleenkotoutumisen tukemisella vaikutetaan osaltaan muuttoliikkeen juurisyiden poistoon. Yhteisöperusteiset ohjelmat toimivat biopoliittisina hallintamekanismeina, sillä niiden kautta voidaan vaikuttaa yhteisön edellytyksiin muovata palaavien siirtolaisten ja paikallisväestön hyvinvointia. Kehityksen hallinnallisuus saa näin ollen hallintamekanismien kautta valtaa vaikuttaa siihen, missä yhteisöjä tuetaan ja missä ei.

²⁸¹ IOM 2019c, 31.

²⁸² Mills 2018, 16.

²⁸³ IOM 2020c, 26.

²⁸⁴ IOM 2019c, 36.

EU-IOM-yhteishankkeen raporteissa ei suoraan ilmaista, että yhteishankkeen tavoitteena olisi alkuperämaiden kehitys, vaan tavoitteet on linjattu siirtolaisten suojelun ja uudelleenkotouttamisen kautta. Yhteishankkeen raporteissa esitellyt lähtökohdat nojaavat kuitenkin käytännössä vahvasti kehitysdiskurssiin ja toimiin, joiden osittaisena tarkoituksena on vahvistaa alueellista ja paikallista kehitystä ja tätä kautta puuttua muuttoliikkeen juurisyihin.

Tätä haastetta [että paluu ei kosketa vain palaavia siirtolaisia] voidaan pitää myös mahdollisuutena yhteisöjen kehittämiseen. Vapaaehtoisella paluulla voi olla myönteinen vaikutus kehitykseen, kun siihen liittyy asianmukaisia toimenpiteitä siirtolaisten uudelleenkotouttamiseksi paluuyhteisöihin.²⁸⁵

Kehityksen hallinnallisuus rakentaa muuttoliikkeen juurisyihin vaikuttamisen hallintamekanismien avulla myös yhteisöt ja paikallisen väestön hallinnallisuuden subjekteiksi. Juurisyihin vaikuttamisen hallintamekanismeilla ei hallinnoidakaan enää vain palaavia siirtolaisia, vaan myös kokonaisia yhteisöjä ja alkuperämaiden valtioiden rakenteita. Yhteishankkeen kehitysmentaliteetin hallinnallisuus rakentaa täten sekä siirtolaisista että paikallisesta väestöstä niin sanottuja kehityksen agentteja, joihin kohdistuu paljon odotuksia monilta eri tahoilta.²⁸⁶ Kehityksen ”agenttien” rakentaminen on osa biopoliittisen hallinnan toimintaa, missä paluumuuttajien ja alkuperämaiden yhteisöjen parissa normalisoidaan ajatusta siitä, että paluumuuttajien odotetaan vaikuttavan alkuperämaan kehitykseen uudelleenkotoutumistuen tarjoamien mahdollisuuksien ansiosta. Kehitykseen vaikuttamisen potentiaalista luodaan näin ollen normia, ja foucaultlaisittain normit voidaan käsittää vallan manifestaationa, sillä normit pääsevät käsiksi ihmiskehoon ja väestöön jatkuvan hallinnallisuuden voiman kautta, ei alistavan ja rajoittavan suvereenin voiman kautta.²⁸⁷

Yhteishankkeessa pyritään tukemaan uudelleenkotoutumisen rakenteellisia ja yhteisöllisiä edellytyksiä, jotta paluuyhteiskunnat pystyisivät kannattelemaan palaavia siirtolaisia.²⁸⁸ Yhteishankkeessa pyritään näin ollen ottamaan kattavasti huomioon tutkimuskirjallisuudenkin alleviivaamat seikat paluuyhteisön rakenteellisten tekijöiden vaikutuksista palaajan uudelleenkotoutumiselle.²⁸⁹ Yhteishankkeessa ei kuitenkaan näytetä ottavan huomioon paluuta edeltäviä tekijöitä uudelleenkotoutumiseen ja kehitykseen vaikuttavina tekijöinä. Tutkimuskirjallisuuden mukaan lyhyt kohdemaassa vietetty aika vaikuttaa negatiivisesti

²⁸⁵ IOM 2019c, 31.

²⁸⁶ Flahaux 2017, 2.

²⁸⁷ Mills 2018, 27.

²⁸⁸ IOM 2019c, 18.

²⁸⁹ De Haas 2005 teoksessa: Van Houte & Davids 2008, 1413.

uudelleenkotoutumiseen, sillä siirtolaiset eivät ehdi kerätä taitoja tai resursseja. Nopeasti toteutettu paluu alkuperämaahan ei näin ollen tutkimusten mukaan tue alkuperämaan kehitykseen vaikuttamista, sillä palaavat siirtolaiset eivät usein ole valmistautuneet paluuseen.²⁹⁰

EU-IOM-yhteishankkeen raporteissa ei eritellä yhteishankkeen kautta palanneiden ja uudelleenkotoutettujen siirtolaisten muuttoliikkeen kestoa, laillisuutta tai paikkaa tarkasti, joten yhteishankkeen raporttien perusteella on hankala arvioida ohjelman kautta palanneiden siirtolaisten paluuvalmiutta, tai sen vaikutuksia paluuyhteisöjen kehitykseen. Yhteishankkeen raporttien perusteella nähdään kuitenkin, että suuri osa kaikista yhteishankkeen kautta palanneista ja uudelleenkotoutumisen tukea saaneista tulivat yhteishankkeen piiriin Libyasta. Yhteishankkeen kautta on avustettu yli 30 000 Libyassa olleen siirtolaisen paluuta ja uudelleenkotoutumista yhteishankkeen kattaviin alkuperämaihin.²⁹¹ Kaiken kaikkiaan EU-IOM-yhteishankkeen parissa on avustettu noin 59 500 siirtolaisen paluuta ja uudelleenkotoutumista.²⁹² Paluut toteutettiin Libyan kontekstissa humanitaarisina hätäevakuointeja, mikä kielii siitä, että Libyasta palanneiden siirtolaisten muuttoliikematka sisälsi epävakaita oloja ja muuttoliikematka ei ollut tullut luonnollisesti päätökseensä vaan se keskeytyi. Näin ollen noin puolella kaikista yhteishankkeen kautta palanneista siirtolaisista ei luultavasti ollut mahdollisuutta muodostaa muuttoliikkeen aikana parhaita mahdollisia edellytyksiä, joiden avulla palaajat voisivat vaikuttaa positiivisesti alkuperämaan kehitykseen. EU-IOM-yhteishankkeessa otetaan täten kattavasti huomioon paluun jälkeiset rakenteelliset seikat, jotka vaikuttavat kestävään uudelleenkotoutumiseen ja mahdollisuuteen vaikuttaa alkuperämaan kehitykseen. Huomion arvoista on, että vaikka yhteishankkeessa korostetaan selkeästi keskittymistä kehitystä parantaviin toimiin, yhteishanke ei kuitenkaan näytä ottavan huomioon (ainakaan eksplisiittisesti) paluuta edeltäviä tekijöitä, joilla on todettu olevan suuri vaikutus palaajan uudelleenkotoutumiseen ja kykyyn vaikuttaa kehitykseen.

Kehityksen hallinnallisuus tuo esiin muuttoliikkeiden todellisuuden, joka sijoittuu jonnekin biopolitiikan elämää edistävän ja elämää estävän voiman välimaastoon. Osaltaan, biopoliittinen kehityksen hallinnallisuus pyrkii edistämään siirtolaisten ja paikallisväestön sujuvaa yhteiseloja parantamalla kaikille tarjolla olevia mahdollisuuksia rakenteiden ja yhteisötason hallintamekanismien kautta. Biopoliittinen kehityksen hallinnallisuuskaan ei täten välttämättä ole

²⁹⁰ Cassarino 2008, 27.

²⁹¹ IOM 2019c, 6–7.

²⁹² IOM 2020c, 24.

perusluonteeltaan huono asia. Toisaalta EU-IOM-yhteishankkeen kehitykseen perustuvaa hallinnallisuutta voidaan tarkastella kriittisesti pohtimalla esimerkiksi sitä, kuinka tasavertaisia yhteishankkeen luomat kumppanuudet ovat. Oleellista on ymmärtää muuttoliikkeiden juurisyihin vaikuttamisen, uudelleenkotoutumisen prosessien kansallisen omistajuuden lisäämisen sekä kumppanuuksien luomisen biopoliittiset vallan teknologiat toimivat. Kyseiset biopoliittiset hallintamekanismit vaikuttavat esimerkiksi siihen, missä yhteisöissä aloitetaan yhteisöperusteisia projekteja. Kehityksen hallinnallisuudella on täten paljon biopoliittista valtaa vaikuttaa siihen, mitkä yhteisöt saavat tukea ja millaista tuki on.

Yhteishankkeen kehityksen hallinnallisuus luo hallintamekanismien kautta siirtolaisten elämää edistäviä mekanismeja parantamalla siirtolaisten alkuperäisten yhteisöjen olosuhteita ja vaikuttamalla alkuperämaiden rakenteellisiin haasteisiin. Yhteishankkeen kehityksen hallinnallisuuden taustalla vaikuttaa kuitenkin vahvasti ajatus siitä, että siirtolaiset voivat edistää elämäänsä *alkuperämaissaan*, eivät kohdemaissa. Yhteishankkeen kehityksen hallinnallisuus onkin pyrkinyt rakentamaan yhteishankkeen piirissä olevista siirtolaisista kehityksen agentteja luomalla otollisia olosuhteita alkuperämaiden yhteisöihin, jotta siirtolaiset voisivat vaikuttaa positiivisesti omien yhteisöjensä kehitykseen ja näin ollen kehityksen parantamisen kautta muuttoliikkeiden juurisyiden poistoon. Kriittisestä biopoliittisesta näkökulmasta katsottuna kehityksen hallinnallisuus hyödyntää täten paluumuuttajia kehityksen rakentamisen välineinä. EU-IOM-yhteishankkeen yritykset vaikuttaa kehitykseen uudelleenkotouttamisen ohjelmien kautta voivat saavuttaa osittaisia rakenteellisia uudistuksia, joilla alkuperämaat pystyvät paremmin hallinnoimaan paluumuuttoa. Muuttoliikkeiden hallintorakenteiden luominen ei kuitenkaan ole ihmelääke, jolla voitaisiin vaikuttaa muiden poliittisten, sosiaalisten ja taloudellisten instituutioiden rakenteellisiin haasteisiin.²⁹³ Paluumuuttajien ei voida näin ollen odottaa ratkaisevan kaikkia kehityshaasteita.

5.3. Muuttoliikkeiden hallinta

Vuoden 2017 loppupuolella Libyasta palaavien siirtolaisten määrä ja paluiden nopeus ylittivät suurelta osin yhteishankkeen ennustukset, mikä vaikutti merkittävästi IOM:n ja alkuperämaiden kansallisiin rakenteisiin ja kapasiteettiin. [...] EUTF:n lisärahoitus on tukenut yhteisen hankkeen laajentamista ja vahvistamista Libyan pidätyskeskuksissa olevien siirtolaisten suojelemiseksi ja palauttamiseksi vapaaehtoisen humanitaarisen paluun kautta.²⁹⁴

²⁹³ De Haas et al. 2020, 350.

²⁹⁴ IOM 2019c, 6–7.

Libyan siirtolaiskriisin kontekstissa toteutetut yhteishankkeen vapaaehtoisen humanitaarisen paluun (VHR) toimet ankkuroidaan yhteishankkeen raporteissa siirtolaisten suojeluun, mikä voidaan nähdä biopolitiikan keinona edistää subjektinsa elämän edellytyksiä. Vapaaehtoisia humanitaarisia paluita ja hätäevakuoiteja voidaan kuitenkin tarkastella kriittisesti myös toisesta näkökulmasta, jolloin toimien nähdään ankkuroituvan vahvemmin muuttoliikkeiden hallinnoimisen mentaliteettiin. Vapaaehtoiset humanitaariset paluut voidaan nähdä muuttoliikkeiden hallinnallisuudesta muodostuvina hallintamekanismeina, sillä VHR-toimintaa käytettiin palauttamaan siirtolaisia nopeasti pois Libyasta. Toiminnassa painotettiin nopeasti toteutettua paluuta alkuperämaahan ja siirtolaisten kiireellisiin avun tarpeisiin vastaamista uudelleenkotoutumisen hallintorakenteiden luomisen sijasta.²⁹⁵ Paluiden järjestäminen VHR-toiminnan kautta näyttäytyy hallintamekanismina, jonka avulla muuttoliikkeiden hallinnan hallinnallisuus pyrkii näin ollen konkreettisesti hallitsemaan sitä, missä ja miten siirtolaiset liikkuvat. Muuttoliikkeiden hallinnan mentaliteetissa EU-IOM-yhteishankkeen ”tavoitteena on varmistaa, että muuttoliike on turvallisempaa, tietoisempaa ja *paremmin hallittua* sekä siirtolaisille että heidän yhteisöilleen”.²⁹⁶ Hallitsemattomalla muuttoliikkeellä viitataan usein laittomaan muuttoliikkeeseen. *Paremmiin hallitun* muuttoliikkeen tavoittelemisen voidaan näin ollen käsittää pyrkimyksenä vähentää laitonta tai epäsäännöllistä muuttoliikettä, joten biopolitiikasta näkökulmasta paluuta ja uudelleenkotouttamista hyödynnetään myös yhtenä keinona muuttoliikkeiden vähentämisessä.

Laittoman siirtolaisuuden kehystäminen turvallisuushaksi on vaikuttanut EU:n muuttoliikepolitiikkaan, jossa painotetaan laittoman siirtolaisuuden estämistä ja vähentämistä.²⁹⁷ EU:n muuttoliikepolitiikassa kontrolloimattomat muuttoliikkeet nähdään riskinä, minkä takia EU-IOM-yhteishankkeen intresseissä ei ole antaa siirtolaisten muuttaa hallitsemattomasti. Libyaan liikkuneiden siirtolaisten muuttoliikkeiden hallinnoiminen vapaaehtoisilla humanitaarisilla palautuksilla voidaan näin ollen nähdä hallintamekanismina, jonka tarkoituksena on torjua laitonta ja hallitsematonta siirtolaisuutta palauttamalla siirtolaiset alkuperämaihinsa. Biopolitiikan ytimessä on sen tarkoitus hallita väestöä ja rakentaa sitä hyödylliseksi suhteessa biovallan käyttäjään, eli optimoida väestöntilaa.²⁹⁸ Muuttoliikkeiden hallinnan avulla biovallan käyttäjien ylikansallinen verkosto, EU ja IOM mukaan luettuna, voivat optimoida siirtolaisväestön tilaa ja hyötyä

²⁹⁵ IOM 2019c, 7.

²⁹⁶ IOM 2019c, 1. Kursivointi lisätty.

²⁹⁷ Léonard & Kaurert 2019, 2–3.

²⁹⁸ Foucault 2003, 246.

tasapainoisesta ja vakaasta väestöstä. Epäsäännölliset muuttoliikkeet rikkovat tätä vakautta. Vaikka vapaaehtoinen humanitaarinen paluu alkuperämaahan on usein varteenotettava ja toivottu vaihtoehto Libyan pidätyskeskusten kammottavissa oloissa olleille siirtolaisille,²⁹⁹ paluun vapaaehtoisuus voidaan kyseenalaistaa, mikäli se on ainoa mahdollinen keino päästä pois pidätyskeskuksesta.

Muuttoliikkeiden hallinnan mentaliteetti pyrkii myös vaikuttamaan muuttoliikepäätöksiin ennen kuin siirtolaiset ovat lähteneet alkuperämaasta tai ovat muuttoliikereittien varrella. Esimerkkinä muuttoliikepäätöksiin vaikuttamisen hallintamekanismeista toimivat yhteishankkeen tiedotuskampanjat.

Tiedonlisäämiskampanjat keskittyvät viestimään epäsäännöllisen muuttoliikkeen vaaroista, alkuperämaissa olevissa taloudellisista ja menestymisen mahdollisuuksista sekä yhteisön koheesiosta varmistaakseen, että palaavat siirtolaiset otetaan hyvin vastaan yhteisöissä.³⁰⁰

Tiedotuskampanjoiden hallintamekanismeilla muuttoliikkeiden hallinnan hallinnallisuus pyrkii vaikuttamaan siirtolaisten liikkumiseen kertomalla muuttoliikereittien varrella olevista vaaroista ja mahdollisuuksista kotimaassa. Tiedotuskampanjat toimivat täten hallintamekanismina, jonka avulla biopoliittinen hallinnallisuus voi pyrkiä estämään hallitsemattomia muuttoliikkeitä.

Siirtolaisten luokittelu ja uudelleenkotoutumisen tuen myöntäminen eri kategorioiden perusteella näyttäytyy myös muuttoliikkeiden hallintaan pohjaavan hallinnallisuuden hallintamekanismina. Kaikki EU-IOM-yhteishankkeen palaajat saavat uudelleenkotoutumisen neuvontaa, heidät voidaan ohjata alkuperämaassa mahdollisesti jo olemassa olevien ohjelmien piiriin ja he voivat saada lyhytaikaista koulutusta ja muuta yleistä apua.³⁰¹ Kaikilla palaajilla ei kuitenkaan ole samanlaisia mahdollisuuksia päästä esimerkiksi uudelleenkotouttamisen tuen yrityshankkeiden piiriin, sillä palaajille myönnetään tukea varsinkin vaikutusperusteisesti.³⁰²

Saadakseen lisääpua kaikki paluumuuttajat [jotka eivät täytä haavoittuvassa asemassa olevien kriteerejä tai eivät palaa alkuperämaahan, jossa olisi käynnissä olevia yhteisöohjelmia] voivat ehdottaa uudelleenkotoutumishankkeita, jotka valitaan tiettyjen kriteerien mukaan ([kriteereinä ovat] lähinnä hankkeiden vaikuttavuus ja kestävyys [...], potentiaalinen työvoiman luominen, uusien palvelujen luominen, vaikutus paikallisiin kehityssuunnitelmiin, merkityksellisyys ilmastonmuutokseen sopeutumiseen jne.).³⁰³

²⁹⁹ Médecins Sans Frontières 2019.

³⁰⁰ IOM 2019d, 40.

³⁰¹ IOM 2019c, 27.

³⁰² IOM 2019c, 28.

³⁰³ emt. 28.

Mikäli siirtolainen ei täytä vaikuttavuuskriteeriä, hänelle ei välttämättä myönnetä yhtä pitkälle menevää tukea kuin toiselle kriteerin täyttävälle myönnettäisiin. Yksilöllisen uudelleenkotoutumisen tuen tarjoaminen yhteishankkeen puitteissa tuo joustavuutta tuen myöntämiseen, mutta se saattaa myös asettaa siirtolaisia eriarvoiseen asemaan.

Apua kaikille ja joustavaa tukea: kaikki *kelpuutetut* siirtolaiset, jotka ovat olleet yhteydessä IOM:n tai sen kumppaneihin, saavat jonkinlaista uudelleenkotoutumisen tukea EU-IOM-yhteishankkeen puitteissa.³⁰⁴

Yhteishankkeen piiriin kelpuutettujen siirtolaisten luokittelu tarkoittaa, että kaikki siirtolaiset eivät lukeudu kelpuutettujen piiriin. Siirtolaisten luokittelu voidaan nähdä muuttoliikkeiden hallinnan mentaliteetin hallintamekanismina, sillä luokittelemalla siirtolaisten uudelleenkotoutumisen tukea yhteishankkeella voidaan vaikuttaa esimerkiksi siihen, että tukea myönnetään sellaisiin toimiin, joilla on vaikutuksia myös siirtolaisen yhteisöön ja ympäristöön. Yhteishankkeessa voidaan näin ohjata tuen myöntämisen vaikuttavuusperusteilla sitä, että uudelleenkotoutumisen tuki hyödyttää palaajan itsensä lisäksi myös yhteisöä ja laajemmin yhteiskuntaa. Tuen vaikuttavuusperusteet voidaan näin ollen nähdä hallintamekanismeina, joilla yhteishanke pyrkii hallinnoimaan muuttoliikkeitä myöntämällä vain yhteisönkin kannalta kestävästä uudelleenkotoutumisen tukea, jotta palaava siirtolainen uudelleenkotoutuisi ja vaikuttaisi positiivisesti yhteisöönsä. Hallintamekanismeilla pyritään näin ollen vaikuttamaan epäsuoraan hallitsemattoman muuttoliikkeen juurisyiden poistoon, kun tukea ohjataan vaikutusperusteisesti siirtolaisille, jotka voivat hyötyä tuesta eniten ja vaikuttaa parhaiten myös ympärillä oleviin olosuhteisiin.

Siirtolaisten yleinen kategorisointi vaikuttaa vahvasti EU:n muuttoliikepolitiikkaan ja sen ajamiin toimiin. Siirtolaisten kategorisointi ja luokittelu korostuvat näin ollen myös komission ehdotuksessa uudeksi muuttoliike- ja turvapaikkapaktiksi, jossa painotetaan pakolaisten onnistunutta integraatiota ja puolestaan niiden siirtolaisten nopeaa palauttamista, jotka eivät saa laillista oleskeluoikeutta.³⁰⁵ EU:n muuttoliikepolitiikassa korostuu painotus rajojen turvallistamiseen ja tarkempaan luokitteluun, kuka pääsee sisään EU-alueelle ja kuka ei. Siirtolaisia luokitellaan näin ollen yhä vahvemmin pakolaiset vs. muut siirtolaiset -jaottelun kautta. Luokittelu voidaan nähdä

³⁰⁴ IOM 2019c, 5. Kursivointi lisätty.

³⁰⁵ European Commission 2020a.

biopoliittisena hallintana, sillä biopolitiikan toiminnassa kiinnitetään huomiota siihen, miten väestön sisällä ja väestöryhmien väleillä tehdään erotteluja.³⁰⁶

Korostunut painotus siirtolaisten luokitteluun voidaan nähdä hallintamekanismina, joka rakentaa omalta osaltaan biopoliittisia rajoja muuttoliikkeiden hallinnallisuuden kautta. Biopoliittinen rajojen luominen voi tapahtua myös muualla kuin konkreettisesti valtioiden rajoilla.³⁰⁷ EU-IOM-yhteishankkeen voidaankin nähdä osallistuvan uusien rajojen luomiseen, sillä yhteishankkeella muuttoliikkeiden hallinta tuodaan lähemmäs korkean maastamuuttoasteen omaavia alkuperämaita. Muuttoliikkeitä pyritään hallinnoimaan ennen, kun siirtolaiset ovat Euroopan fyysisellä geopoliittisella rajalla. Muuttoliikkeiden hallinnan hallinnallisuuden voidaan näin ollen nähdä toteuttavan erottelevaa biopolitiikkaa, jossa toisen väestön elämän edellytyksistä huolehditaan toisen väestön elämän edellytysten kustannuksella.

EU on todennut, että uudelleenkotouttamisen tuki on noussut tärkeäksi osaksi takaisinoton sopimusneuvotteluja, sillä EU-maat eivät saa alkuperämaiden vastahakoisuuden takia palautettua palautettavia siirtolaisia.³⁰⁸ Paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmien päätavoitteiksi on linjattu, että AVRR-ohjelmilla vaikutettaisiin palautusten parempaan toimeenpanoon ja lisättäisiin vapaaehtoisen paluun osuutta kaikista paluista. AVRR-ohjelmien tavoitteet on ankuroitu ensisijaisesti palautusten tehostamiseen,³⁰⁹ ja toissijaisesti siirtolaisten kestävään uudelleenkotoutumiseen. EU-IOM-yhteishanke kokonaisuudessaan voidaan myös käsittää muuttoliikkeiden hallinnan mentaliteetin hallintomekanismiksi, sillä yhteishankkeen uudelleenkotoutumisen ohjelmat toimivat myös kannustimina takaisinotonyhteistyölle. Yhteishankkeella vaikutetaan täten osaltaan muuttoliikkeiden hallintaan, kun sen avulla pyritään tehostamaan palautuksia EU:sta ja näin ollen vähentämään laitonta ja hallitsematonta siirtolaisuutta.

Muuttoliikkeiden hallinnan mentaliteetti on ohjannut vahvasti EU:n muuttoliikepolitiikkaa ja painotus on nähtävissä muun muassa komission puheenjohtajan Ursula von der Leyenin uuden muuttoliike- ja turvapaikkapaktin julkaisutilaisuudessa pitämässään puheessa, jossa von der Leyen

³⁰⁶ Wiertz 2020, 2, 7.

³⁰⁷ Vaughan-Williams 2017, 141.

³⁰⁸ Latek 2017, 1.

³⁰⁹ European Commission 2019, 15, EMN 2016, 8–9, Latek 2017, 3.

toteaa, että ”EU-kansalaisten on voitava uskoa siihen, että EU kykenee hallitsemaan muuttoliikkeitä tehokkaasti”. Von der Leyen myös korosti velvollisuutta hallita EU:n tilaa alueellisesti, millä von der Leyen pyrki lepyttelemään EU:ssa vellovaa yleisestä poliittisen tyytymättömyyden ja levottomuuden ilmapiiriä, joka on vaikuttanut EU:n muuttoliikepolitiikan ratkaisujen taustalla ”pakolaiskriisin” vuosien jälkeen. Muuttoliikkeiden hallinta vaikuttaa näin ollen vahvasti EU:n muuttoliikepolitiikan taustalla, minkä takia sen vaikutus korostuu myös EU-IOM-yhteishankkeen hallinnallisuudessa.

Palautuksen, takaisinoton ja ulkorajojen vahvistaminen uudessa muuttoliikepaktissa kielivät siitä, että EU jatkaa pakolaiskriisin jälkeen kehittyntä muuttoliikkeiden hallintaan perustuvaa linjaa, sillä muuttoliikepolitiikan ensisijaisena tavoitteena vaikuttaa olevan hallitsemattoman siirtolaisuuden EU:n alueelle tulon estäminen ja mikäli sitä ei ole kyetty estämään, seuraavana askeleena on palautus ja takaisinotto. Uuden muuttoliike- ja turvapaikkapaktin paktin mukaan:

EU ottaa käyttöön kaikki käytettävissä olevat asiaankuuluvat välineet ja politiikat kannustamaan takaisinottoa koskevaa yhteistyötä, mukaan lukien paremmat yhteydet muihin kehityshankkeisiin ja kansallisiin strategioihin, tavoitteena rakentaa kumppanimaiden valmiuksia ja omistajuutta.³¹⁰

Lisätäkseen vapaaehtoisen paluun osuutta kaikista EU:n palautuksista, komissio hyväksyy keväeseen 2021 mennessä uuden vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevan strategian.³¹¹ EU vaikuttaa näkevän uudelleenkotoutumisen osana paluuta ensisijaisesti sen kautta, että uudelleenkotoutumisen avulla voidaan lisätä vapaaehtoisesti palaavien määrää, jotta EU-maiden ei tarvitsisi ryhtyä kalliimpiin, byrokraattisiin ja hitaampiin pakkopalautusten prosesseihin. EU:n aikaisempaa muuttoliikeagendaa täydentävässä vuonna 2016 julkaistussa EU:n yhteistyökehikossa kolmansien maiden kanssa painotettiin myös uudelleenkotoutumisen hyödyntämistä palautusten apuvälineenä:

Palautusten määrän lisääminen alkuperä- ja kauttakulkumaihin on yksi lähestymistavan päätavoitteista. Tämän saavuttamiseksi ja ihmisten Eurooppaan suuntautuvien vaarallisten matkojen estämiseksi EU pyrkii tehostamaan kumppanimaiden kanssa muuttoliikkeen hallintaa koskevaa yhteistyötä yhdistelemällä myönteisiä ja negatiivisia kannustimia EU:n kehitys- ja kauppapolitiikkaan. [...] Kaavillaan rinnakkaista kehitysavun lisäämistä ja valmiuksien kehittämistä muuttoliikkeen perimmäisten syiden torjumiseksi vastineeksi tehostetusta palauttamisyhteistyöstä, joka suosii vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista.³¹²

³¹⁰ European Commission 2020b.

³¹¹ emt.

³¹² Latek 2017, 3.

Myös komission uuden vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevan strategian tarkoituksena on edistää paluuta kolmansista maista alkuperämaihin.³¹³ EU-IOM-yhteishanke palvelee jo olemassa olevana ohjelmalla tätä tarkoitusta, sillä suurin osa yhteishankkeen kautta palanneista ja uudelleenkotoutetuista on palannut yhteishankkeen piirissä olevien maiden välisesti. Muuttoliikkeiden hallinnan hallinnallisuuden kautta EU:n intresseissä on tukea paluuta kolmansista maista alkuperämaihin, sillä vaikka kolmannet maat ovat useimmiten siirtolaisten kohdemaita, ne toimivat myös kauttakulkumaina, joista pyritään myöhemmin EU-maihin.

Näin ollen EU-IOM yhteishankkeen voidaan itsessään nähdä toimivan muuttoliikkeiden hallinnan hallinnallisuudesta syntyvänä hallintamekanismina, jonka kautta EU:n muuttoliikehallinnan painopistettä pyritään siirtämään kauemmas Euroopasta kohti alkuperämaita ja, jonka avulla EU sääntelee Eurooppaan mahdollisesti suuntautuvia muuttoliikkeitä EU-alueen ulkopuolella.

6. Johtopäätökset

Biopoliittisen analyysin tehtävänä on paljastaa ja tehdä näkyväksi se, millaiset rationaalisuudet, institutionaaliset preferenssit ja normatiiviset valinnat vaikuttavat biopoliittisiin ilmiöihin.³¹⁴ Erilaiset biovaltaa määrittävät rationaalisuudet muokkaantuvat käytännössä biopoliitiikan hallintamekanismeiksi, joiden avulla siirtolaisten paluuta ja uudelleenkotoutumista on hallinnoitu EU-IOM-yhteishankkeessa. Yhteishankkeen analyysin perusteella nähdään, että biovalta voi käyttää erilaisia rationaalisuuksia hallinnan toteuttamiseksi. Osa biovaltaa määrittävistä rationaalisuuksista on tuotu esiin yhteishankkeen tavoitteiden ja toiminnan kuvailussa, mutta osa rationaalisuuksista vaikuttaa piilevästi rakenteissa. Yhteishankkeessa toteutettiin siirtolaisten hallintaa perustamalla hallinta kolmeen pääasialliseen biovallan rationaalisuuteen; siirtolaisten suojeluun, kehitykseen ja muuttoliikkeiden hallintaan.

Siirtolaisten suojelusta ammentava biovallan hallinnallisuus näyttäytyi EU-IOM-yhteishankkeen toimissa monien eri suojeluun tähtäävien hallintamekanismien kautta. Suojelun hallinnallisuuden hallintamekanismeina toimivat etenkin vapaaehtoisen humanitaarisen paluun järjestäminen, yksilöllisen uudelleenkotoutumisen tukeminen, haavoittuvaisessa asemassa olevien tunnistaminen sekä tiedonlisäämiskampanjat. Siirtolaisten suojelu oli yksi biovallan hallinnallisuuden

³¹³ Latek 2017, 3.

³¹⁴ Lemke 2011, 112.

rationaalisuuksista, joka oli tuotu eksplisiittisesti ilmi yhteishankkeen tarkoituksessa ja tavoitteissa. Suojeluun perustuva hallinta oli näin ollen linjassa yhteishankkeen alkuperäisen tarkoituksen kanssa, joten se voitaisiin käsittää tavalliseksi hallinnaksi, jonka tarkoituksena on suojella siirtolaisia muuttoliikkeiden vaaroilta. Yhteishankkeen toteuttamaan suojeluun voidaan kuitenkin katsoa sisältyneen myös biopoliittista hallintaa, sillä suojelulla vedotaan siirtolaisten hengen pelastamiseen ja hyvinvoinnin parantamiseen. Suojelun hallinnallisuus pyrkii suojelemaan siirtolaisten elämiä sääntelyn avulla ja biopoliittisen hallinnon toimintaan liittyy nimenomaan terveyteen ja hyvinvointiin keskittyvien strategioiden sisällyttäminen, jonka avulla turvataan väestön elinvoimaisuutta.³¹⁵ Sääntely ilmenee yhteishankkeessa erilaisten hallintamekanismien, kuten humanitaaristen hätäevakuointien kautta.

Kuten Foucault esittää, humanitaarinenkin suojelu voidaan nähdä toimintana, jonka tarkoituksena on normalisoida ja ylläpitää populaatiota, joka on rakennettu biovallan objektiksi ja subjektiksi.³¹⁶ Hallintamekanismien kautta hallinnoitiin näin ollen siirtolaisten paluuta ja uudelleenkotoutumista suojeluun liittyvillä toimilla. Vaikka Foucault ei nähnyt biovallan olevan alistavaa valtaa, vaan subjekteja tuottavaa ja rakentavaa,³¹⁷ Foucault ei silti pitänyt rajoittamatonta biovaltaa toivottavana.³¹⁸ Siirtolaisten suojeluun tähtäävä yhteishankkeen hallinta tasapainottelee biopolitiikan toiminnassa esiintyvien jatkuvien ristiriitojen välillä, sillä biovallan elämää edistävä toiminta ei välttämättä ole asia, jota tulisi automaattisesti vastustaa, mutta biovaltaan tulisi silti suhtautua kriittisesti, koska rajoittamattomana sen elämää estävät puolet saattavat ottaa vallan.

Mikäli biopolitiikan toiminnalla vaikutetaan positiivisesti ihmisten elämiin, voidaan pohtia, onko sillä merkitystä, vaikka biopoliittisen toimijan perimmäisenä tarkoituksena ei olisikaan tietyn ihmisen tai väestöryhmän hyvinvointi itsessään, vaan se, että väestön hyvinvointi takaa biovallan käyttäjän muiden intressien toteutumisen. Biopolitiikan sisäänrakennettu kriittisyys pakottaa kuitenkin tarkastelemaan sitä, että mikäli elämää edistävä väestönhallinta perustuu biovallan käyttäjän omien intressien toteutumiseen, biovallan käyttäjä voi milloin tahansa intressiensä muokkautuessa muuttaa subjektiansa hallintaa elämää estäväksi. Intressien muuttuessa biovallan käyttäjä voi myös aina muuttaa sitä, kenet biopolitiikalla rakennetaan subjekteiksi. Näin ollen biovallan hallinnallisuudella on positiivinen valta edistää ihmisten elämää, mutta ongelmaksi muodostuu se,

³¹⁵ Pinkerton 2019, 453.

³¹⁶ Foucault 1978, 139.

³¹⁷ Mills 2018, 24–5.

³¹⁸ Foucault 2003, 254.

että biovallan käyttäjä voi milloin tahansa päättää tiettyjen väestöryhmien elämän edistämisen olevan turhaa biovallan käyttäjän omien intressien toteutumisen kannalta. Biovallan toteuttama elämän hallinnoiminen elämän edistämisen kautta ei ole näin ollen välttämättä kestävä, sillä se ei ole tasapuolista tai universaalia vaan selektiivistä ja tarkoituspohjaista.

Siirtolaisten suojelun hallinnallisuudesta juontaviin yhteishankkeen suojelun hallintamekanismeihin saattaa täten päteä jossain määrin Agambenin humanitaarisen avun kritiikki. Agamben näkee eron humanitaarisuuden ja politiikan välillä ja ehdottaa, että humanitaariset organisaatiot voivat käsittää ihmisen elämän vain paljaan tai pyhän elämän muodossa (joka on suljettu pois poliittisesta osallistumisesta), ja siksi humanitaariset organisaatiot omasta lähtökohdastaan huolimatta ylläpitävät salaa solidaarisuutta niille voimille, joita vastaan ne yrittävät taistella.³¹⁹ Kun lähtökohtana on, että EU:n muuttoliikepolitiikassa siirtolaisten palauttaminen ja uudelleenkotoutuminen kytkeytyvät vahvasti laittoman siirtolaisuuden vähentämiseen ja palautusten tehostamiseen,³²⁰ voidaan EU nähdä biopoliittisena toimijana, jonka tarkoituksena on hallinnoida (siirtolais)väestöä suojelun hallinnallisuudella, jonka avulla saadaan rakennettua paluumuuttajista hyödyllisiä alkuperämaille ja näin ollen vaikutetaan EU:n tavoitteeseen epäsäännöllisten muuttoliikkeiden vähentämisestä. IOM YK:n kansainvälisenä siirtolaisuusvirastona taas argumentoi sen tavoitteiden olevan ensisijaisesti siirtolaisten henkien pelastamisessa ja suojelemisessa, eli IOM voidaan tässä suhteessa käsittää humanitaarisena toimijana.³²¹ Biopoliittisen tarkastelun kautta IOM:n on kuitenkin hankala toimia biovallan toiminnasta irrallisena, sillä humanitaarisen toiminnan kautta järjestö osallistuu siirtolaisten suojelun kautta toteutettavaan hallintaan. Tämän takia IOM toteuttaa väistämättäkin biovallan hallinnallisuutta humanitaarisen toiminnan kautta. Vaikka IOM:n pohjimmaisissa tarkoituksperissä ei esiintyisi biopoliittista hallintaa, se ei silti pysty toimimaan erillään biovallan ja biopolitiikan hallinnallisuudesta, koska humanitaarinen toiminta itsessään on osa biopolitiikan toteuttamaa hallintaa.

Yhteishankkeessa toteutettiin siirtolaisiin kohdistuvaa hallintaa myös *kehityksen hallinnallisuuden* kautta esimerkiksi vahvistamalla yhteisökapasiteettia, paikallista omistajuutta ja kumppanuuksia sekä pyrkimällä vaikuttamaan epäsuorasti muuttoliikkeen juurisyihin. Kehityksen hallinnallisuuden

³¹⁹ Agamben 1998, 78.

³²⁰ European Commission 2019, 15.

³²¹ IOM 2020b, Areas of Work/Protection.

hallintamekanismien kautta yhteishankkeessa suunnataan uudelleenkotoutumisen tukea etenkin rakenteisiin ja yhteisöihin. Yhteishanke meneekin toiminnassaan askeleen pidemmälle kuin monet muut tutkimuskirjallisuuden käsittelemät paluun ja uudelleenkotoutumisen hankkeet, joita on kritisoitu tuen suuntaamisesta vain yksilötasolle. Yhteishankkeessa pyritään näin ollen luomaan tukea, jolla voitaisiin vastata myös uudelleenkotoutumisen rakenteellisiin haasteisiin alkuperämaissa, jotta yhteiskunnat voisivat tarjota edellytykset kestäväälle uudelleenkotoutumiselle.

Kehityksen hallinnallisuuden voidaan katsoa pyrkivän luomaan yhteishankkeen piirissä olevista siirtolaisista kehityksen agentteja rakentamalla uudelleenkotoutumisen tuella otollisia olosuhteita alkuperämaiden hallintoihin ja yhteisöihin, jotta siirtolaiset voisivat vaikuttaa positiivisesti omien yhteisöjensä kehitykseen ja näin ollen kehityksen parantamisen kautta muuttoliikkeiden juurisyiden poistoon. Biopoliittisesta näkökulmasta katsottuna kehityksen hallinnallisuus pyrkii täten hyödyntämään paluumuuttajia osittaisina kehityksen rakentamisen välineinä. Tämä on ongelmallista ensinnäkin siitä syystä, että yhteishanke ei vaikuta ottavan huomioon paluuta edeltäviä tekijöitä ja niiden vaikutuksia siirtolaisten uudelleenkotoutumiselle, vaikka paluuta edeltävillä tekijöillä on todettu olevan suuri vaikutus siihen, kykeneekö paluumuuttaja uudelleenkotoutumaan ja vaikuttamaan alkuperämaan kehitykseen.³²² Kaikkien yhteishankkeen piirissä palaavien siirtolaisten odotetaan vaikuttavan positiivisesti kehitykseen, mikäli tuki on onnistunut ja oikea-aikaista.

Toiseksi paluun ja uudelleenkotoutumisen rakenteellisella tuella voidaan luultavasti vaikuttaa alkuperämaiden paluumuuton parempaan hallintaan, sillä tutkimuskirjallisuuden mukaan paluuyhteiskunnilla on harvoin olemassa olevat tarvittavat institutionaalisia rakenteet paluumuuttajien vastaanottamiseksi.³²³ Paluun ja uudelleenkotoutumisen tuen tavoitteiden ja toivottujen vaikutusten suhteen tulisi kuitenkin olla varovainen, jotta ohjelmille ei aseteta kehitystavoitteita, joita ne eivät kykene saavuttamaan, sillä paluumuuttajien ei voida odottaa ratkaisevan kaikkia alkuperämaiden kehityshaasteita. Kolmanneksi mikäli kehityksen hallinnallisuus pohjaa muuttoliikkeitä ajavien seikkojen poistoon, hallinnallisuus saattaa vaikuttaa siihen, että yhteisöjen kehitykseen tähtäävän tuen antamisen kriteerejä aletaan määritellä sen mukaan, kuinka paljon muuttoliikkeitä alueella on. Riskinä on, että uudelleenkotoutumisen rakenteellista tukea myönnetään perustuen tuen mahdollisiin vaikutuksiin paikallisen kehityksen kannalta, jolloin tukea

³²² Flahaux 2017, 2, Cassarino 2014b, V, Cassarino 2008, 27, De Haas 2005 teoksessa: Van Houte & Davids 2008, 1413.

³²³ Cassarino 2008, 29.

ei välttämättä myönnetä yhteisöissä, joissa tuelle olisi myös tarve, mutta vaikuttavuus yhteisön kehitykseen ei olisi yhtä suuri kuin toisessa yhteisössä. Kehityksen hallinnallisuus toteuttaa näin ollen siirtolaisiin kohdistuvaa hallintaa pyrkimällä vaikuttamaan alkuperämaiden rakenteellisiin tekijöihin, jolloin yhteishankkeessa voidaan osaltaan vaikuttaa biopoliittisesti elämän edistämisen rakenteiden luomiseen.

Biopoliittisen hallinnallisuuden toteuttama uudelleenkotoutumistuen suuntaaminen kehitykseen vaikuttaviin tekijöihin saattaa myös johtaa muuttoliikkeiden juurisyihin vaikuttamisen kannalta EU:n näkökulmasta ei-toivottuihin seurauksiin. Kehitystoimien epätoivottuina seurauksina saattaa olla muuttoliikkeiden lisääntyminen, sillä sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen on todettu johtavan yleensä korkeampaan liikkuvuuteen ja lisääntyneeseen muuttoliikkeeseen ainakin lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä.³²⁴ Näin ollen ajatus siitä, että muuttoliikehallinnan ja kehitysavun yhteistyöllä voitaisiin vaikuttaa muuttoliikkeen vähenemiseen, on jokseenkin ristiriidassa tutkimustiedon kanssa, joka korostaa lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä muuttoliikkeiden kasvua kehityksen parantuessa. Kuten De Haas huomauttaa, tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö kehitysapu olisi itsessään tärkeää tai tarpeellista, vaan asian ytimessä on se, että kehitykseen tähtääviä toimia ei pitäisi nähdä muuttoliikkeen hallintaa korvaavina toimina.³²⁵ Muuttoliikkeisiin liitetyt kehitystoimet, kuten yhteishankkeen kehityksen hallinnallisuuden luomat hallintamekanismit pitäisi käsittää pikemminkin kehitystä täydentävinä toimina. Koska kehitystoimet, jotka tähtäävät vain muuttoliikkeiden juurisyiden poistoon, jäävät väistämättäkin kapeiksi katsottuna laajan kehitysskaalan kannalta.

Muuttoliikkeiden hallintaan tähtäävä biovallan hallinnallisuus taas on vaikuttanut yhteishankkeen toteuttamaan hallintaan synnyttämällä hallintamekanismeja, joiden avulla siirtolaisten epäsäännöllisiä muuttoliikkeitä on pyritty vähentämään. Esimerkiksi palautusten priorisointiin, muuttoliikepäätöksiin vaikuttamiseen ja siirtolaisten luokitteluun liittyvät hallintamekanismit ovat vaikuttaneet muuttoliikkeiden hallintaan. Yhteishankkeen eksplisiittisenä tavoitteena on ollut paremmin hallitun muuttoliikkeen luominen sekä siirtolaisten että yhteisöjen näkökulmasta, sillä paremmin hallittu muuttoliike voi johtaa siirtolaisille turvallisempaan muuttoliikkeeseen. Kun biopoliittista hallinnallisuutta määrittää kuitenkin EU:n pyrkimys vähentää laitonta siirtolaisuutta, muuttoliikkeiden hallintaan tähtäävät biopoliitiikan keinot alkavat osittain palvelemaan tätä

³²⁴ De Haas 2007, 832.

³²⁵ emt. 837–8.

tarkoitusta. Biopolitiikan toteuttaja saa tällöin sisäänrakennettuna oikeuden yrittää kontrolloida sitä kuka saa muuttaa ja kuka ei. Hallitsemattomat muuttoliikkeet eivät täten ole EU-IOM-yhteishankkeen intresseissä. Seurauksena yhteishankkeen paluun ja uudelleenkotouttamisen toimia on osittain ankkuroitu muuttoliikkeiden estämisen logiikkoihin, mikä ei ole aikaisemman tutkimuskirjallisuuden mukaan linjassa kestävän paluun ja uudelleenkotoutumisen tavoitteiden kanssa. Paluun ja uudelleenkotoutumisen tavoitteet tulisi juurruttaa alkuperämaan vakauden ja turvallisuuden logiikkoihin.³²⁶ Muuttoliikkeiden vähentämiseen pyrkivä hallinnallisuus vaikuttaa kuitenkin palvelevan enemmänkin EU:n muuttoliikkeiden estämiseen pyrkivää muuttoliikepolitiikkaa.

Muuttoliikkeiden hallintaan pohjaava biovallan hallinnallisuus vaikuttaa myös epäsuorasti biopoliittisten rajojen luomiseen. Hallinnallisuus luo luokitteluilla siirtolaisia erottelevaa biopolitiikkaa, rakentamalla hallintamekanismeja, joiden avulla muuttoliikkeitä pyritään hallinnoimaan Euroopan ulkopuolella. Muuttoliikkeiden hallinnan hallinnallisuus vaikuttaa näin ollen paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelman kautta siihen, että EU:n muuttoliikepolitiikkaa viedään yhä lähemmäs alkuperämaita ja kauemmas EU:n geopoliittisista rajoista. Tämä voidaan käsittää erottelevana biopolitiikkana, jossa toisen väestön elämän edellytyksistä huolehditaan. Toisen väestön pyrkimyksiä parantaa elämän edellytyksiä rajoitetaan, kun biopoliittisen hallinnallisuuden kautta hallitaan sitä tilaa, missä tietyt ihmiset saavat edistää elämäänsä. Voidaan näin ollen pohtia, mahdetaanko puhua elämän edistämisestä, jos ihmiset eivät ole saaneet tilaisuutta päättää niistä raameista, joissa elämän edistämistä tehtäisiin.

EU-IOM-yhteishankkeessa on täten toteutettu hallintaa siirtolaisten suojelun, alkuperämaiden kehityksen ja muuttoliikkeiden hallinnan erilaisten rationaalisuuksien kautta. Kyseisten biovallan rationaalisuuksien tarkastelu ja erittely on tuonut esiin ne moninaiset tavat, joilla hallintaa toteutetaan EU-IOM-yhteishankkeessa. Hallinnan tarkastelulla on tehty näkyväksi se, että yhteishankkeen hallinnallisuuksien taustalla vaikuttavat muutkin kuin hankkeen eksplisiittisesti ilmaissut lähtökohdat ja tavoitteet siirtolaisten suojelemisesta ja uudelleenkotouttamisesta. Yhteishankkeessa ei linjata suoraan kehitykseen tai muuttoliikkeiden hallintaan tähtäävistä tavoitteista. Aineiston sisällönanalyysin sekä biopolitiikan teoriakehikon kautta tarkasteltuna yhteishankkeen toimintaan vaikuttavat suojelun hallinnallisuuden lisäksi kuitenkin vahvasti

³²⁶ Newland & Salant 2018, 18–19.

piilevämpinä logiikkoina kehitykseen ja muuttoliikkeiden hallintaan tähtäävät biovallan hallinnallisuudet.

Aineiston kategorisoinnin kautta yhteishankkeen raporteista muodostettiin yhdeksän kategoriaa, joista muodostui kolme yhteishankkeessa korostuvaa teemaa. Kategoriat luotiin perustuen tutkimuskysymykseen, eli tulkintaan siitä, mitkä asiat aineistosta kuvaavat sitä, miten yhteishankkeessa toteutetaan siirtolaisiin kohdistuvaa hallintaa. Menetelmälliset ratkaisut sisältävät aina valintoja ja, vaikka kategorioiden muodostamisen valinnat pohjautuvat ensisijaisesti tutkimuskysymyksen ohjaamiin seikkoihin, valintoihin saattavat vaikuttaa myös kirjoittajan aikaisemmat kokemukset, tiedot ja oletukset tutkimusaiheesta. Tutkielman menetelmällisten valintojen kautta tutkielman tuloksiin ovat saattaneet vaikuttaa esimerkiksi kirjoittajan aiempi tietämys EU:n muuttoliikepolitiikan sekä EU:n paluu- ja uudelleenkotouttamispolitiikan keskustelusta ja tilasta. Menetelmällisten valintojen takia kategorisoinnin ja teemoittelun ulkopuolelle jäi myös tilastollisia tietoja uudelleenkotoutumisen ohjelman suorittaneiden määrästä, yksityiskohtaisia tietoja alkuperämaiden uudelleenkotoutumisen ohjelmien ohjaus- ja strategiaryhmien muodostamisesta sekä käytännön uudelleenkotoutumishankkeiden toteutuksesta. Menetelmällisten valintojen takia tutkielman tuloksissa ei näy esimerkiksi määrällistä tietoa uudelleenkotoutetuista siirtolaisista, yksityiskohtaisia kuvauksia konkreettisten hallintarakenteiden muodoista tai ohjelmien käytännön toteutuksista. Menetelmälliset valinnat ovat näin ollen vaikuttaneet tutkielman tuloksiin siten, että tuloksissa näkyy laajempia systeemitason hallinnan toimia sekä koko yhteishankkeen toimintaa alleviivaavia hallinnan mentaliteetteja.

Teoriaohjaavan sisällönanalyysin ja biopolitiikan hallinnallisuuden tutkimuksen avulla on avattu ovia, joita paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmien tarkastelussa ei välttämättä muuten huomattaisi. Tutkielmassa on tuotu esiin mahdollisesti haitallisia rakenteita yhteishankkeen toiminnassa. Se on ollut mahdollista, koska biopolitiikka ei ota hallintaa annettuna vaan kyseenalaistaa hallinnan lähtökohdat, toteuttajan tai vallankäyttäjän sekä kohteet. Biopolitiikka on täten erittäin tärkeä näkökulma paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmiin ja niiden toteuttamaan hallintaan, sillä biopolitiikan avulla voidaan tuoda näkyväksi se, että hallinta ei ole ikinä arvovapaata, vaan sitä määrittävät aina tietyn tahon intressit. Kun tietyt intressit määrittävät hallinnan kautta tapahtuvaa vallankäyttöä, hallinta ei ole kaikille tasapuolista, vaan se ajaa aina tietyn tahon etua. Paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmien toimintaa on näin ollen tärkeää

tarkastella, jotta voidaan kyseenalaistaa, kenen intressejä ohjelmien hallinnalla ajetaan. Yhteishankkeen eri hallinnallisuuksien tarkastelun kautta voidaan todeta, että yhteishankkeen intresseissä on siirtolaisten suojelun ja uudelleenkotouttamisen lisäksi ainakin alkuperämaan kehitykseen ja muuttoliikkeiden juurisyiden poistoon sekä epäsäännöllisen muuttoliikkeen vähentämiseen liittyviä piirteitä. Osa piirteistä lukeutuu suoraan EU:n muuttoliikepolitiikan linjaamiin prioriteetteihin siirtolaisten palauttamisesta ja epäsäännöllisen muuttoliikkeen vähentämisestä.

Vaikka paluun ja uudelleenkotoutumisen tukijärjestelmät ankkuroidaan diskurssitasolla eurooppalaisia humanitaarisia ja ihmisoikeudellisia arvoja edistäviksi ja kunnioittaviksi, foucault'laisen hallinnallisuuden tutkimuksen kautta paluun ja uudelleenkotouttamisen tuen idea voidaan nähdä itsessään syrjivänä. Niin kauan kuin paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmat halutaan kytkeä EU:n muuttoliikepolitiikassa takaisinottosopimusten toimeenpanon tehostamiseen, palautusasteen nostoon sekä epäsäännöllisten muuttoliikkeiden vähentämiseen, järjestelmästä muodostuu auttamatta syrjivä. Mikäli paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmien tarkoituksiksi ankkuroidaan muitakin asioita kuin siirtolaisten arvokas paluu ja kestävä uudelleenkotoutuminen, järjestelmä pysyy selektiivisenä ja näin ollen järjestelmällä luodaan väistämättäkin erotteluja niiden ihmisten välille ketkä saavat tukea, ketkä saavat pysyä ja tulla Euroopan alueelle, ja niiden ihmisten välille, joiden on poistuttava ja rakennettava elämänsä muualle. Hallinta ulottuu paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmien kautta myös alkuperämaihin, jolloin ohjelmilla voi olla vaikutuksia niiden raamien luomiseen, missä alkuperämaihin palaajat siirtolaiset voivat edistää elämää.

Siirtolaisten tukeminen paluun ja uudelleenkotoutumisen prosessien aikana on kaikesta huolimatta tärkeä askel EU:n ja jäsenmaiden maahanmuuttopolitiikoissa. Paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmien epätasa-arvoista luonnetta voitaisiin mahdollisesti parannella pyrkimällä kohti, jos ei universaalia, niin ainakin EU:n laajuista paluun ja uudelleenkotouttamisen käsitystä, joka ankkuroitaisiin vahvasti siirtolaisten arvokkaan paluun ja kestävä uudelleenkotoutumisen arvoihin. Kestävä uudelleenkotoutuminen pitää sisällään olennaisesti alkuperämaan olosuhteiden vaikutukset uudelleenkotoutumiselle, minkä takia uudelleenkotoutuminen liitetään usein luonnollisesti alkuperämaan kehitykseen. Kuten EU-IOM-yhteishanke on näyttänyt, rakenteelliset ja yhteisöperusteiset uudelleenkotoutumisen tuet voivat osaltaan vaikuttaa palaajan kestävään uudelleenkotoutumiseen, millä saattaa olla vaikutuksia siihen, että palaaja voisi mahdollisesti

osallistua alkuperämaan kehitykseen tulevaisuudessa. Uudelleenkotoutumisen tuella ei kuitenkaan voida tämänhetkisen tutkimustiedon valossa vaikuttaa määräänsä enempää kehityshaasteisiin, joten uudelleenkotoutumisen tuilla ei tulisi lähtökohtaisesti pyrkiä muuttoliikkeiden juurisyiden poiston kautta muuttoliikkeiden vähentämiseen, vaan palaajan onnistuneen paluun ja uudelleenkotoutumisen tukemiseen.

EU-IOM-yhteishankkeen toiminnan tarkastelua ei voida yleistää koskemaan kaikkia paluun ja uudelleenkotouttamisen tukiohjelmia, mutta yhteishankkeen toiminta kertoo kuitenkin jotain oleellista EU:n paluu- ja uudelleenkotoutumispolitiikasta. Ensinnäkin yhteishanke on todiste siitä, että EU:lla on halua ja kykyä käyttää resursseja paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmiin. Toiseksi yhteishankkeen toteuttaminen yhteistyössä IOM:n kanssa viestii siitä, että EU tulee luultavasti jatkossakin hyödyntämään kansainvälisiä järjestöjä sen ulkoisen muuttoliikepolitiikan toteuttamisessa. Yhteishanke on myös esimerkki siitä, että paluu ja uudelleenkotouttaminen ovat merkittävä osa jäsenmaiden ja EU:n suhteita kolmansien maiden kanssa ja ohjelmilla voi näin ollen olla vaikutuksia EU:n ulkopolitiikkaan sekä valtioiden kahdenvälisiin suhteisiin. Muuttoliikkeet vaikuttavat vahvasti maailmanpolitiikan todellisuuteen ja kysymykset maahanmuutosta ovat kytkeytyneet erottamattomalla tavalla EU:n kohtaamiin haasteisiin esimerkiksi väestön ikääntymisen, rajaturvallisuuden, Brexitin ja valloillaan olevan kasvavan nationalismin kautta. Paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmien lisääntyminen ylipäätään ja EU-maiden yhteisesti jaettu prioriteetti palautuspolitiikan tärkeydestä vaikuttavat konkreettisesti kansainväliseen muuttoliikepolitiikkaan ja EU:n muuttoliikehallinnan regiimin muokkaamiseen. Paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmilla voidaan näin ollen vaikuttaa tulevaisuudessa sen tilan ja raamien rakentamiseen, missä kansainvälinen muuttoliike voi toimia.

Tässä tutkielmassa on keskitytty paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelman toteuttajien, EU:n ja IOM:n näkökulmiin, sillä tutkielman primääriaineistona ovat toimineet IOM:n tuottamat raportit EU-IOM-yhteishankkeesta. Tutkielman rajoissa ei täten ole ollut mahdollisuutta ohjelmaan osallistuneiden siirtolaisten omien kokemusten tarkasteluun, mikä toisi tärkeän perspektiivin paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelman hallinnan tutkimukseen. Yleisesti ottaen siirtolaisten omien kokemusten huomioon ottaminen paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmien tutkimuksessa korostaisi siirtolaisten omaa toimijuutta paluusta ja uudelleenkotoutumisesta ja toisi arvokasta tietoa siitä, miten siirtolaiset itse kokevat ohjelmien hallinnan. Paluun ja uudelleenkotouttamisen sekä biopolitiikan hallinnallisuuden tutkimuksen kontekstissa voisi olla

mielenkiintoista tarkastella esimerkiksi siirtolaisten aktiivista toimijuutta suhteessa biopolitiikan väestönhallintaan ja subjektien rakentamisen teoreettiseen lähtökohtaan. Paluun ja uudelleenkotoutumisen pysyessä EU-maiden muuttoliikepolitiikkojen kiinnostuksen kohteina, olisi myös tärkeää tarkastella EU-maiden paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmien eroja ja yhtäläisyyksiä, jotta voitaisiin tunnistaa mahdollisuuksia yhteisesti jaettujen, siirtolaisten etua kunnioittavien ja ajavien uudelleenkotoutumisen käsitysten ja toimintojen muodostamiseen.

7. Lähdeluettelo

Primääriaineisto

- IOM (2019c) EU-IOM Biannual Reintegration Report #1, Reporting period: 1 of May 2017 – 31 January 2019 Report #1 March 2019, saatavissa: <<https://migrationjointinitiative.org/sites/default/files/files/articles/reintegration-report-1-march-2019.pdf>>, luettu: 16.9.2020.
- IOM (2019d) EU-IOM Biannual Reintegration Report #2, Reporting period: 1 of April 2017 – 31 July 2019 Report #2 November 2019, saatavissa: <<https://migrationjointinitiative.org/sites/default/files/files/pdf/reintegration-report-2-november-2019-final-version0.pdf>>, luettu: 16.9.2020.
- IOM (2020b) EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration, About the EU-IOM Joint Initiative, saatavissa: <<https://migrationjointinitiative.org/about-eu-iom-joint-initiative>>, luettu: 25.8.2020.
- IOM (2020c) EU-IOM Biannual Reintegration Report #3, Reporting period: 1 of April 2017 – 31 January 2020 Report #3 July 2020, saatavissa: <<https://migrationjointinitiative.org/sites/default/files/files/pdf/reintegration-report-3.pdf>>, luettu: 16.9.2020.

Sekundääriaineisto

- European Commission (2019) Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, Brussels, 16.10.2019, COM(2019) 481 final, saatavissa: <<file:///C:/Users/Julia/Downloads/Report.pdf>>, luettu 15.8.2020.
- European Commission (2020a) A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity, Press Release 23.9.2020, saatavissa: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706>, luettu: 30.9.2020.
- European Commission (2020b) New Pact on Migration and Asylum: Question & Answers, updated 26.9.2020, saatavissa: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707> luettu: 30.9.2020.

Tutkimuskirjallisuus

- Agamben, Giorgio (1998) *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Aradau, Claudia & Tazzioli, Martina (2020) Biopolitics Multiple: Migration, Extraction, Subtraction. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 48(2) 198 –220.
- Bigo, Didier (2002) Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives: Global, Local, Political* 27(1): 63-92.

- Bréant, Hugo (2013) What if Diasporas Didn't Think About Development? A Critical Approach of the International Discourse on Migration and Development. *African and Black Diaspora: An International Journal*, Vol.6, No.2, 99-112.
- Campesi, Giuseppe (2012) Migraciones, Seguridad y Confines en la Teoría Social Contemporánea, *Revista Crítica Penal y Poder* 2012, nº 3, (pp. 166). Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos, Universidad de Barcelona.
- Carling, Jørgen, Marta Bolognani, Marta Bivand Erdal, Rojan Tordhol Ezzati, Ceri Oeppen, Erlend Paasche, Silje Vatne Pettersen & Tove Heggli Sagmo (2015) Possibilities and Realities of Return Migration. Oslo: Peace Research Institute Oslo.
- Cassarino Jean-Pierre (2008) *Return Migrants to the Maghreb Countries: Reintegration and Development Challenges*. San Domenico di Fiesolo: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Cassarino, Jean-Pierre (2014a) A Case for Return Preparedness. Teoksessa Graziano Battistella (2014) *Global and Asian Perspectives on International Migration*, Switzerland: Springer, Cham.
- Cassarino, Jean-Pierre (2014b) Reintegration and Development, San Domenico di Fiesolo: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Clayton & Holland (2015) Over One Million Sea Arrivals Reach Europe in 2015, UNHCR News 30.12.2015. Saatavissa: <https://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>, luettu: 31.7.2020.
- Coleman, Mathew & Grove, Kevin (2009) Biopolitics, Biopower, and the Return of Sovereignty. *Environment and Planning D: Society and Space*, 27(3): 489-507.
- Cortez, David & Orozco, Gabriel (2017) Governmentality, Biopolitics and Dispositives in International Relations. *Eidos* (Barranquilla, Colombia), 2017-01-15 (26), p.210-237.
- Davitti, Daria (2018) Biopolitical Borders and the State of Exception in the European Migration 'Crisis'. *European Journal of International Law*, 29(4): 1173-1196.
- De Haas, Hein (2005) International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts. *Third World Quarterly*, Vol.26(8): 1269 –1284.
- De Haas, Hein (2007) Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration. *Development and Change*, Vol.38(5): 819-841.
- De Haas, Hein (2010) Migration Transitions: a Theoretical and Empirical Inquiry Into the Developmental Drivers of International Migration, International Migration Institute, University of Oxford, Working Papers, paper 24.
- De Haas, Hein & Castles, Stephen & Miller, J. Mark (2020) *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. 6th ed. UK: Red Globe Press.
- Deleuze, Gilles & Guattari, Félix (1987) *A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia*, Trans. Brian Massumi. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Dillon, Michael & Reid, Julian (2016) Global Liberal Governance: Biopolitics, Security and War. *Millennium* 30(1): 41-66.
- Donoso, Claudia (2020) The Biopolitics of Migration: Ecuadorian Foreign Policy and Venezuelan Migratory Crisis. *Journal of Borderlands Studies*, 2020-01-17, p.1-19.

- EMN (2014) EMN Inform: Overview: Incentives to Return to a Third Country and Support Provided to Migrants for their Reintegration. European Migration Network, November 2014.
- EMN (2016) EMN Inform: Overview: Incentives to Return to a Third Country and Support Provided to Migrants for their Reintegration. European Migration Network, June 2016.
- Esposito, Roberto (2011) *Immunitas: The Protection and Negation of Life*. Cambridge: Polity Press.
- Estévez, Ariadna (2014) The Politics of Death and Asylum Discourse: Constituting Migration Biopolitics from the Periphery. *Alternatives: Global, Local, Political* 39(2): 75-89.
- Estévez, Ariadna (2017) The Biopolitics of Asylum Law in the United States. Teoksessa Prozorov & Rentea (2017) *The Routledge Handbook of Biopolitics*, London; New York, NY: Routledge.
- European Commission (2020b) EU Emergency Trust Fund for Africa: State of Play and Financial Resources, last update 9.9.2020. Saatavissa: <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en>, luettu 17.9.2020.
- European Union (2020) The EU Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa. Saatavissa: <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/facsheet_eutf_short_17-01-2020.pdf>, luettu 28.8.2020.
- Euroopan unionin neuvosto (2019) Vallettan muuttoliikehuippukokous 11.–12. marraskuuta 2015, tiedote, päivitetty 27.5.2019. Saatavissa <<https://www.consilium.europa.eu/fi/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>> luettu: 18.5.2020.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2018) Erityiskertomus: Euroopan unionin Afrikka-hätärahasto: joustava mutta painopiste puuttuu, FI 2018 nro 32. Saatavissa: <<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/eutf-for-africa-32-2018/fi/>>, luettu: 3.11.2020.
- Eurostat (2020) Third country nationals ordered to leave - annual data, Third country nationals returned following an order to leave - annual data.
- Flahaux, Marie-Laurence (2017) Home, Sweet Home? The Effect of Return Migration Support Mechanisms on Reintegration. *Space, Populations, Societies* (2017/1).
- Foucault, Michel (1978) *The History of Sexuality*, 1st American ed. New York: Pantheon Books.
- Foucault, Michel (2003) *Society Must Be Defended: Lectures at the College de France, 1975–76*. 1st ed. New York: Picador.
- Foucault, Michel (2007) *Security, Territory, Population: Lectures at the College de France, 1977-78*. Palgrave Macmillan UK.
- Foucault, Michel (2008) *The Birth of Biopolitics: Lectures at the College de France, 1978-79*, Trans. Burchell, G. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Frontex (2020) *Risk Analysis for 2020*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Gmelch, George (1980) Return Migration. *Annual Review of Anthropology*, 9: 135-159.
- Hart, Laurence & Majidi, Nassim (2016) Return and Reintegration to Afghanistan: Policy Implications, *Migration Policy Practice*. Vol. VI, Number 3, June–September 2016, 36-42.

- Hermann, G. Margaret (2008) Content Analysis. Teoksessa: Deepa Prakash & Audie Klotz (2008) *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- IOM (2018) Return and Reintegration key Highlights 2018. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration.
- IOM (2019a) Reintegration Handbook: Practical Guidance on the Design, Implementation and Monitoring of Reintegration Assistance. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration.
- IOM (2019b) Glossary on Migration. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration.
- IOM (2020a) Return and Reintegration key Highlights 2019. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration.
- IOM (2020d) IOM Libya Brief. Saatavissa: <https://www.iom.int/countries/libya>, luettu 4.12.2020.
- Johnson, Heather (2017) Immigration and International Relations. Oxford Bibliographies, Oxford University Press. Saatavissa: < <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199756223/obo-9780199756223-0204.xml#>>, luettu: 3.12.2020.
- King, Russel (2000) Generalizations from the History of Return Migration. Teoksessa Bimal Ghosh (2000) *Return Migration: a Journey of Hope or Despair?* IOM, Geneva.
- Klotz, Audie (2008) Introduction. Teoksessa Deepa Prakash & Audie Klotz (2008) *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Koser, Khalid & Kuschminder, Katie (2015) Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants. IOM, Geneva.
- Kuschminder, Katie (2017a) *Reintegration Strategies: Conceptualizing how Return Migrants Reintegrate*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Kuschminder, Katie (2017b) Taking Stock of Assisted Voluntary Return from Europe: Decision Making, Reintegration and Sustainable Return – Time for a Paradigm Shift. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Research Paper no. RSCAS 2017/31.
- Kuusisto-Arponen, Anna-Kaisa & Gilmartin, Mary (2015) The Politics of Migration. *Political Geography*, 2015-09, Vol.48, p.143-145.
- Latek, Marta (2017) Reintegration of Returning Migrants. European Parliamentary Research Service, Briefing October 2017, Members' Research Service, PE 608.779.
- Lavenex, Sandra (2016) Multilevelling EU External Governance: the Role of International Organizations in the Diffusion of EU Migration Policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol.42, no.4, 554–570.
- Lechte, John & Newman, Saul (2013) *Agamben and the Politics of Human Rights: Statelessness, Images, Violence*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Lemke, Thomas (2010) From State Biology to the Government of Life: Historical Dimensions and Contemporary Perspectives of 'Biopolitics'. *Journal of Classical Sociology*, Vol.10 (4), p.421-438.
- Lemke, Thomas (2011) *Biopolitics: an Advanced Introduction*, New York & London: New York University Press.
- Léonard, Sarah & Kaunert, Christian (2019) *Refugees, Security and the European Union*. Florence: Routledge.

- Lietaert, Ine & Broekaert, Eric & Ilse Derluyn (2017) From Social Instrument to Migration Management Tool: Assisted Voluntary Return Programmes - the Case of Belgium. *Social Policy & Administration*, 51(7): 961-980.
- Lietaert, Ine (2019) The Usefulness of Reintegration Support: The Dual Perspectives of Returnees and Caseworkers. *British Journal of Social Work* (2019) 49, 1216–1233.
- Médecins Sans Frontières (2019) Trading in Suffering: Detention, Exploitation and Abuse in Libya, Photo Story 23.9.2019. Saatavissa: <<https://www.msf.org/libya%E2%80%99s-cycle-detention-exploitation-and-abuse-against-migrants-and-refugees>>, luettu: 27.10.2020
- Migration Data Portal (2019) Return Migration, päivitetty 18.10.2019. Saatavissa: <<https://migrationdataportal.org/themes/return-migration>>, luettu 12.5.2020.
- Mills, Catherine (2018) *Biopolitics*. London: Routledge.
- Neidhardt, Alberto-Horst & Sundberg Diez, Olivia (2020) The Upcoming New Pact on Migration and Asylum: Will it be up to the Challenge? Discussion Paper, European Migration and Diversity Programme 29.4.2020, European Policy Centre.
- Newland, Kathleen (2013) What we Know about Migration and Development. Migration Policy Institute, Policy Brief, No. 9.
- Newland, Kathleen & Salant, Brian (2018) Balancing Acts: Policy Frameworks for Migrant Return and Reintegration, Towards a Global Compact for Migration: A Development Perspective - A Series to Inform the Debate. Migration Policy Institute, Policy Brief, No. 6.
- OHCHR (2018) The Principle of Non-refoulement Under International Human Rights Law. Office of the High Commissioner for Human Rights, UN. Saatavissa: <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf>>, luettu: 30.10.2020.
- Olesen, Henrik (2002) Migration, Return, and Development: An Institutional Perspective. *International Migration*, 40(5): 125–150.
- Paluudirektiivi, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi. Saatavissa: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>>, luettu 20.10.2020.
- Pinkerton, Patrick (2019) The Biopolitics of the Migration-Development Nexus: Governing Migration in the UK. *Politics*, 39(4): 448-463.
- Prozorov, Sergei (2017) Conclusion: Whither biopolitics? Current Tendencies and Directions of Future Research. Teoksessa Prozorov & Rentea (2017) *The Routledge Handbook of Biopolitics*. London; New York, NY: Routledge.
- Rentea, Simona (2017) Introduction. Teoksessa Prozorov & Rentea (2017) *The Routledge Handbook of Biopolitics*. London; New York, NY: Routledge.
- Rogers, Rosemarie (1983) Return Migration in Comparative Perspective. *The International Migration Review*, 1983-01, Vol.17, 277-299.
- Rutherford, Paul & Rutherford, Stephanie (2013) The Confusions and Exuberances of Biopolitics. *Geography Compass*, 7/6 (2013):412–422.

- Samuel Hall & IOM (2017) Setting Standards for an Integrated Approach to Reintegration. Commissioned by IOM and funded by DFID.
- Schinkel, Willem (2010) From Zoepolitics to Biopolitics: Citizenship and the Construction of 'Society'. *European Journal of Social Theory* 13(2): 155–172.
- Schuster, Liza & Majidi, Nassim (2015) Deportation Stigma and Re-migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.41(4), 635-652.
- Schreier, Margit (2012) *Qualitative Content Analysis in Practice*. London: SAGE Publications Ltd.
- Senellart, Michel (2007) Course Context. Teoksessa Foucault, Michel (2007) *Security, Territory, Population: Lectures at the College de France, 1977-78*, Palgrave Macmillan UK.
- Sinatti, Giulia (2015) Return Migration as a Win-Win-Win Scenario? Visions of Return Among Senegalese Migrants, the State of Origin and Receiving Countries. *Ethnic and Racial Studies*, 2015 Vol. 38, No. 2, 275–291.
- Slagter, Jonathan (2019) An “Informal” Turn in the European Union’s Migrant Returns Policy Towards Sub-Saharan Africa, artikkeli 1.1.2019. Migration Policy Institute. Saatavissa: <<https://www.migrationpolicy.org/article/eu-migrant-returns-policy-towards-sub-saharan-africa>>, luettu: 12.5.2020.
- Strachan, A.L. (2019) Reintegration of Returnees, K4D Helpdesk Report 572. Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- Strand, Bendixsen, Lidén, Paasche, Aalen, Kefale, Khadir, Kurdistani, Limani & Sarwari (2016) Programmes for Assisted Return to Afghanistan, Iraqi Kurdistan, Ethiopia, and Kosovo: A Comparative Evaluation of Effectiveness and Outcomes. Chr. Michelsen Institute (CMI) Report R2016:2.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Vaughan-Williams, Nick (2009) *Border Politics: The Limits of Sovereign Power*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Vaughan-Williams, Nick (2015) *Europe's Border Crisis: Biopolitical Security and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Vaughan-Williams, Nick (2017a) The Biopolitics of European Border Security. Teoksessa Prozorov & Rentea (2017) *The Routledge Handbook of Biopolitics*. London; New York, NY: Routledge.
- Vaughan-Williams, Nick (2017b) Carl Schmitt, Giorgio Agamben and the ‘nomos’ of contemporary political life. Teoksessa Prozorov & Rentea (2017) *The Routledge Handbook of Biopolitics*. London; New York, NY: Routledge.
- Van Houte, Marieke & Davids, Tine (2008) Development and Return Migration: from Policy Panacea to Migrant Perspective Sustainability. *Third World Quarterly*, Vol.29, No.7, 1411–1429.
- Venturi, Bernardo (2017) The EU and the Sahel: A Laboratory of Experimentation for the Security–Migration–Development Nexus. Instituto Affari Internazionali, IAI Working Papers 17/38.
- Webber, Frances (2011) How Voluntary are Voluntary Returns? *Race & Class*, Vol.52(4): 98-107.
- Weiner, Myron (1985) On International Migration and International Relations. *Population and Development Review*, Vol.11 (3): 441-455.

Wiertz, Thilo (2020) Biopolitics of Migration: An Assemblage Approach. *EPC: Politics and Space*, 0(0): 1–14.

Zeveleva, Olga (2017) Biopolitics, Borders, and Refugee Camps: Exercising Sovereign Power Over Nonmembers of the State. *Nationalities Papers* 45(1): 41-60.