

Siirtolaisuuden hallintaa – Kaikkienko hyväksi?

**Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM
foucault'laisen hallintamentaliteetin
näkökulmasta tarkasteltuna**

Piia Nikula



**Web Reports No. 13
Siirtolaisuusinstituutti
2006**

Siirtolaisuuden hallintaa – Kaikkienko hyväksi?

Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM
foucault'laisen hallintamentaliteetin
näkökulmasta tarkasteltuna

Piia Nikula
Valtio-opin laitos/
Kansainvälisten suhteiden linja
Turun yliopisto
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2006

TURUN YLIOPISTO

Valtio-opin laitos/

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

NIKULA, PIIA: Siirtolaisuuden hallintaa – kaikkienko hyväksi?

Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM foucault’laisen hallintamentaliteetin näkökulmasta tarkasteltuna

Pro gradu -tutkielma, 111 s.

Valtio-oppi/Kansainvälisten suhteiden linja

Toukokuu 2006

Pro gradu -tutkielmani aiheena on Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM (International Organization for Migration) ja sen toiminta siirtolaisuuden hallinnassa. Tutkimuksen teoreettisena viitekehysenä toimii biovaltaan perustuva Michel Foucault’n hallintamentaliteettiteoria sekä ajattelu siitä, kuinka tieto-valta suhteet tuottavat todellisuutta ja miten ”totuus-” ja ”käytäntöjärjestelmät” kietoutuvat yhteen. Tutkimus perustuu kansainvälisen järjestön vallan tutkimukseen mikrotason vallan kannalta.

Tutkimuksen mielenkiinto kohdistuu siihen, miten IOM siirtolaisuutta hallinnoi ja sääntelee. Huomio kiinnittyy hallinnan mentaliteetteihin, joita voidaan selvittää tarkastelemalla IOM:n käytännön toimia eli poliittisia teknologioita sekä pyrkimällä nostamaan esiin toimintaa ohjaavia ja sen taustalla vaikuttavia poliittisia rationaliteetteja. Tutkimusongelmani, miten IOM nähdään foucault’laisen hallintamentaliteetin kautta ja mille rationaliteeteille IOM:n toiminta siirtolaisuuden hallinnassa perustuu, ratkaisussa olen käyttänyt avukseni diskurssianalyttista tutkimusotetta. Tarkoituksena on ollut tutkia kriittisesti, miten IOM oikeuttaa toimintaansa siirtolaisuuden hallinnassa. Analyysi rakentuu IOM:n ”puheelle” sen omasta toiminnasta. Olen käyttänyt aineistonani IOM:n internetsivuja, sen peruskirjaa sekä IOM:n julkaisemaa lehteä aikavälillä 1991–2005. Lehti on ilmestynyt ennen nykyistä nimeään Migration nimillä IOM News ja Monthly Dispatch.

Kansainvälisestä liikkuvuudesta puhuttaessa mainitaan yhä useammin käsite siirtolaisuuden hallinta. Hallinta kohdistuu ennen kaikkea epäsäännölliseen siirtolaisuuteen, jolloin voidaan kyseenalaistaa toiminnan sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Tutkimuksessa siirtolaisuuden hallintaa pidetään lähtökohtaisesti ristiriitaisena käsityksenä. IOM konstruoi epäsäännöllisen siirtolaisuuden siten, että se vaatii erilaisten hallinnointikeinojen käyttöönottoa. Aineistoanalyysin perusteella IOM:n toiminnalle hahmottui kuusi rationaliteettia: asiantuntijuus, suvereniteetti, uhka, avustaminen, vapaaehtoisuus ja moraalisuus. Ne osoittavat IOM:n pyrkimyksestä hallita epäsäännöllistä siirtolaisuutta kokonaisvaltaisesti ja ovat saaneet totuusefektin voiman. Tämän seurauksena IOM pitää siirtolaisuuden hallintaa itsestään selvänä toimintaperiaatteena. Se kuitenkin harjoittaa sitä ambivalenttisesti, mistä kertoo se, että IOM:n identiteetti vaihtelee teemasta toiseen.

Asiasanat

Siirtolaisuus, siirtolaisuuden hallinta, kansainvälinen järjestö, IOM, International Organization for Migration, Foucault, hallintamentaliteetti, biovalta, poliittinen rationaliteetti, poliittinen teknologia, diskurssianalyysi.

Haluan esittää kiitokseni Suomen Kulttuurirahastolle ja Turun Suomalaiselle Yliopistoseuralle saamistani apurahoista. Haluan myös kiittää Siirtolaisuusinstituuttia ja etenkin Elli Heikkilää tuesta, jota olen saanut pro gradu -tutkielmaani kirjoittaessani.

Turussa toukokuussa 2006

Piia Nikula

Sisältö

1. Johdanto	1
1.1. Tutkimuksen esittely	3
1.2. Aiempi tutkimus	6
1.2.1. Katsaus aiempaan kansainvälisten järjestöjen tutkimukseen.....	6
1.2.2. Katsaus aiempaan hallintamentaliteettitutkimukseen	8
1.3. Tutkimuksen aineisto	11
2. Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM.....	14
2.1. Lyhyt katsaus IOM:n historiaan	14
2.2. IOM toimijana.....	16
2.3. IOM kansainvälisenä hallitustenvälisenä järjestönä.....	17
3. Kansainvälisten järjestöjen vallan tutkimuksesta	20
3.1. Attributiivisen ja implisiittisen vallan doktriinit.....	20
3.2. Kansainvälisen järjestön valta sosiaalisen konstruktivismin kannalta.....	22
4. Foucault’lainen hallintamentaliteetti teoreettisena viitekehyksenä.....	24
4.1. Foucault’laisen tutkimuksen tekeminen	24
4.2. Hallinnan tutkimus	25
4.2.1. Hallintamentaliteetti	26
4.2.2. ”How of governing”	29
4.3. Mikrotason valta.....	30
4.3.1. Biovalta	31
4.3.2. Biovalta ja normalisaatio-tekniologiat	32
4.4. Diskursiivisen muodostelman luominen.....	33
4.4.1. Poliittiset rationaliteetit.....	33
4.4.2. Poliittiset tekniologiat.....	34
5. Diskurssianalyttinen tutkimusote	36
5.1. Diskurssianalyysi kriittisenä tutkimusmetodina	36
5.2. Foucault’lainen diskurssi.....	38
5.3. Tutkijan rooli diskurssianalyysissä	40
6. Siirtolaisuus ja sen hallinta	41
6.1. Siirtolaisuuden taustaa	42
6.2. Miksi siirtolaisuutta hallitaan?	43
6.3. Kriittikkiä siirtolaisuuden hallintaa kohtaan	45

7. IOM:n hallintamentaliteetti.....	47
7.1. IOM biovallan harjoittajana	47
7.2. IOM:n siirtolaisuuden hallinta eli IOM:n poliittiset teknologiat	48
7.3. IOM:n toiminnan poliittiset rationaliteetit eli IOM'n raison d'être	49
7.3.1. Asiantuntijuus	51
7.3.2. Suvereniteetti.....	53
7.3.3. Uhka	58
7.3.4. Avustaminen.....	62
7.3.5. Vapaaehtoisuus.....	66
7.3.6. Moraalisuus	69
8. IOM hallintamentaliteetin avulla luotujen rationaliteettien valossa	74
8.1. Asiantuntijuus ja moraalisuus	75
8.2. Suvereniteetti ja vapaaehtoisuus	78
8.3. Uhka ja avustaminen	79
8.4. Siirtolaisuuden hallintaa – kaikkienko hyväksi?	81
9. tutkielmaan liittyvää pohdintaa	85
9.1. Diskurssianalyttisen tutkimuksen kriittistä tarkastelua	85
9.2. Foucault'laisen tutkimuksen kriittistä tarkastelua	86
10. Yhteenveto	88
Lähteet	93

”But Man is not a tree – he has no roots; he has feet, he walks. Since the time of homo erectus he has moved about in search of pastures, more benign climates, or places where he can seek shelter from inclement weather and the brutality of his fellow men. “

Juan Goytisolo

1. Johdanto

IOM:n entinen johtaja James N. Purchell Jr. totesi vuonna 1991 pitämässään puheessa olevan ironista, että siirtolaisuus, joka on edesauttanut kansakuntien rakentamista, taloudellista kasvua sekä sosiaalista ja kulttuurista edistystä, nähdään yhä useammin ongelmana – tikittävänä aikapommina, jota niin moni näyttää pelkäävän. Näin ei kuitenkaan tarvitsisi olla. Vaikka siirtolaisuus on yksi aikamme suurimmista kysymyksistä, ei sen tarvitse olla yksi suurimmista ongelmistamme. Purchellin mukaan siirtolaisuus pitäisikin nähdä positiivisena voimavarana suhtautumalla siihen liittyviin kysymyksiin järkevästi ja pyrkimällä kehittämään niihin toimivia ratkaisumalleja. (Monthly Dispatch 154/1991) Kielteinen asenne kiteytyy tänä päivänä ennen kaikkea epäsäännölliseen siirtolaisuuteen ja se on syynä siihen, miksi yhä useammin puhutaan epäsäännöllisen siirtolaisuuden hallitsemisesta, sääntelystä ja kontrolloinnista.

Ihmisten kansainvälinen liikkuvuus on yksi elämän tosiasioista, eikä sitä ole mahdollista pysäyttää. Se on myös yksi ihmisen perusoikeuksista, jonka YK:n universaali ihmisoikeuksien julistus vuodelta 1948 takaa (UN 1948). Useimmat valtiot, muutamia sotilaallisia diktatuureja tai sosiaalisia valtioita lukuun ottamatta, eivät näin ollen voi rajoittaa maastamuuttoa, mutta ne kaikki omaavat legitiimin oikeuden asettaa rajoituksia maahanmuutolle.

Koko maailman kansainvälisestä liikkuvuudesta vain murto-osa on laillista siirtolaisuutta. Tämä on johtanut siihen, että yhä useammat ihmiset jäävät niin sanottuun limbo- tai rajatilaan, jossa ainoana vaihtoehtona paremmalle elämälle on turvautuminen laittomiin keinoihin ja epäsäännölliseen siirtolaisuuteen.

Tänä päivänä lähes mitä tahansa hyvin arkistakin toimintaa säännöstelee jollain lailla kansainvälinen hallitustenvälinen järjestö. Kansainvälisyydestä, kuten myös kansainvälisistä järjestöistä, on tullut osa elämäämme, mistä kertovat myös laskelmat kansainvälisten järjestöjen lukumäärästä. Arviot vaihtelevat satojen tai jopa tuhansien välillä

(Klabbers 2002, UIA 2000), mutta joka tapauksessa kansainvälisten järjestöjen määrä ylittää selkeästi kansallisvaltioiden lukumäärän.

IOM on Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (International Organization for Migration)¹, jonka toimintaperiaate rakentuu lauseelle *Managing migration for the benefit of all* (IOM-internetsivut). Miten perinteisesti ajatellen kaksi vastakkaista käsitettä, ihmisten vapaa liikkuvuus ja sen rajoittaminen yhdistetään uskottavaksi politiikaksi nimeltään siirtolaisuuden hallinta, jota kannatetaan maailman laajuisesti? IOM:n toimintaperiaate saa pohtimaan sekä itse käsitettä että toimintaa siirtolaisuuden hallinta. Pohdinnan kohteeksi nousee myös tapa ja kielenkäyttö, jolla IOM toiminnastaan puhuu. Tällaista tutkimusmetodia kutsutaan diskurssianalyttiseksi tutkimukseksi.

Diskurssianalyttisen tutkimukseni teoreettisena viitekehyksenä toimii Michel Foucault'n teoria hallintamentaliteetista. Teoria pohjautuu Foucault'n vuonna 1978 pitämään *Gouvernementalité* -luentoon. Foucault'n lisäksi hallintamentaliteettiteoria on kehittynyt edelleen lukuisten tutkijoiden, esimerkiksi Dean (1999), Rose (1989, 1996, 1999), Rose & Miller (1992), Burchell, Gordon & Miller (1991) sekä Dreyfus & Rabinow'n (1983) tutkimusten kautta. Tässä pro gradu -tutkielmassa ammennetaan myös heidän tutkimuksistaan. Foucault'n (1978) mukaan hallintamentaliteetin avulla voidaan tutkia toiminnan poliittisia teknologioita ja rationaliteetteja. Poliittisilla teknologioilla tarkoitetaan IOM:n käytännön toimintaa ja rationaliteeteilla hallinnan mentaliteettia, jonka mukaan IOM toimii, ja jonka IOM myös itse toiminnallaan muodostaa perustelakseen sekä toimintaansa siirtolaisuuden hallinnassa että omaa olemassaoloaan. Kyse on biovallasta eli väestöön kohdistuvasta vallankäytöstä. Foucault'lainen hallintamentaliteettiteoria sallii tutkimuksen kohdistua käytännön tasolla tapahtuvaan vallankäyttöön ja sen taustalla vaikuttaviin rationaliteetteihin, jolloin kyse on mikrotason valtasuhteista.

Tutkimukseni jakautuu seuraavasti. Ensin esittelen tutkimusasetelmani ja aiempaa tutkimusta. Sen jälkeen tarkastelen lähemmin varsinaista tutkimuskohdettani IOM:ää ja kansainvälisten järjestöjen vallan tutkimusta. Tämän jälkeen pro gradu -tutkielmassani seuraa teoriapainotteinen osio, jossa tutkimuksen huomio kohdistuu Michel Foucault'n teoriaan hallintamentaliteetista sekä tutkielmassani käytettävään tutkimusmetodiin, diskurssianalyysiin. Teoriaosaa seuraa luonnollisesti analyysiosio, jossa pureudutaan lähemmin siirtolaisuuden hallintaan ja IOM:n rooliin biovallan harjoittajana. Hallintamentaliteettitutkimuksen mukaisesti pyrin tulkinnan kautta muodostamaan IOM:n toiminnalle rationaliteetit sekä tarkastelemaan, *miten* IOM harjoittaa mikrotason valtaa.

¹ Viitataan jatkossa järjestöön käyttämällä sen kansainvälistä lyhennettä IOM.

Lopuksi esittelen muodostamani kuusi rationaliteettia sekä hahmotan niiden avulla IOM:n siirtolaisuuden hallinnassa vaikuttavan ”totuuden”.

Tämän päivän globalisoituvassa maailmassa ei kaikilla ole mahdollisuutta lähteä etsimään taloudellisesti parempaa elämää laillisen siirtolaisuuden kautta, vaan IOM:n arvi-
on mukaan jopa 15–30 miljoonaa ihmistä turvautuu laittomiin keinoihin ylläpitäen yhä kasvavaa epäsäännöllistä siirtolaisuutta (IOM-internetsivut). Pro gradu -tutkielmani tarttuu yhden toimijan tarkastelun kautta laajempaan kontekstiin kansainvälisestä liikku-
vuudesta ja siinä vallitsevasta sosiaalisesta epäoikeudenmukaisuudesta.

Tutkimustani voi pitää ajankohtaisena globalisaation sekä yhä lisääntyvän kansainväli-
sen liikkuvuuden ja integraation myötä. Tutkimukseni kohdistuu pääasiallisesti IOM:ään, koska se on johtava kansainvälinen toimija siirtolaisuusasioissa. Tästä huoli-
matta tai kenties juuri sen takia, voi tutkimustani heijastaa jossain määrin myös muihin kansainvälisiin toimijoihin siirtolaisuuskysymyksissä. Tutkimukseni pyrkii toimimaan keskustelunavauksena sille, miten siirtolaisuuden hallintaa perustellaan. Siirtolaisuuden hallinta on vakiolause kansallisvaltioiden siirtolaisuuspolitiikoissa sekä pohdittaessa EU:n (Euroopan unionin) yhteistä maahanmuutto- ja siirtolaisuuspolitiikkaa. Myös Suomen EU-puheenjohtajuus tulee käsittelemään siirtolaisuuspoliittisia kysymyksiä. IOM:n tutkimuksen myötä voidaankin samalla pohtia, heijastuvatko IOM:n toiminnassa vaikuttavat rationaliteetit mahdollisesti myös muiden kansainvälisten toimijoiden, kuten EU:n toimintaperiaatteisiin.

1.1. Tutkimuksen esittely

Tämä pro gradu -tutkielma ammentaa sisältönsä kansainväliselle politiikalle ominaisista käsitteistä, joita ovat kansainvälinen liikkuvuus, siirtolaisuus, kansainvälinen järjestö ja hallinta. Käytän tutkielmassani hyväksi kansainvälisten järjestöjen tutkimuksessa vielä melko tuoretta ja uutta näkökulmaa eli foucault’laista hallintamentaliteettitutkimusta. Foucault’n tuotannosta on sinänsä ammennettu runsaasti kansainvälisten suhteiden tut-
kimuksessa, mutta perinteisen valta-problematiikan sijasta hallintamentaliteettitutkimus antaa erilaisen ja tuoreen lähtökohdan kansainvälisten järjestöjen tutkimiseen, jolloin tutkittavaksi voidaan nostaa mikrotason valtasuhteet.

Pro gradu -tutkielmani tutkimuskohteena on IOM sekä se, miten IOM on tehnyt itses-
tään toimijan kansainvälisissä siirtolaisuusasioissa. Tarkoitukseni on tutkia, miten IOM problematisoi järjestön ulkopuolisen kohteen eli siirtolaisuuden, jota se hallinnoi

poliittisilla teknologioilla eli siirtolaisuuden hallinnan käytännön toimilla. Tässä tutkimuksessa dominoivat *miten*-kysymykset. Miten-kysymykset pitävät sisällään ennakkoletuksen ilmiön kriittisestä tarkastelusta, ja niiden avulla voidaan kyseenalaistaa vallitseva todellisuus. Miten kansainvälinen siirtolaisjärjestö, joka pyrkii toimimaan siirtolaisuuden puolesta ja edistämään kansainvälistä liikkuvuutta perustelee, eli Foucault'laisessa mielessä rationalisoi toimintansa siirtolaisuuden hallinnassa, joka puolestaan pitää sisällään ajatuksen liikkuvuuden rajoittamisesta? Tutkimusongelman ratkaisussa edetään tulkinnan ja ymmärtämisen kautta. Sitä tukee valitsemani teoriakehitys, metodi ja Foucault'n ajattelu. Diskurssianalyysia hyödyntävä tutkimus ei yleensä sisällä hypoteeseja. Tutkimuksen lähtökohta on kuitenkin kriittinen, koska mielestäni IOM:n siirtolaisuuden hallinta yhdistää kaksi perinteisesti ajateltuna täysin vastakkaista käsitettä, eli liikkumisen vapauden sekä sen rajoittamisen. Tällöin herää mielenkiinto myös kysyä, miten IOM sen tekee. Sama kysymys antaa vastauksen sille, miten IOM perustelee oman *raison d'être*'nsä.

Toiminnan taustalla olevaa strategista ajattelua voidaan valottaa selvittämällä toiminnan taustalla vaikuttavia perusteita. Foucault kutsuu näitä hallintamentaliteettitutkimuksen terminologiassa poliittisiksi rationaliteeteiksi. Poliittiset rationaliteetit eivät kuitenkaan usein ole eksplisiittisiä kansainvälisten järjestöjen toiminnassa, vaan ne muodostuvat kielen- ja vallankäytön järjestämisen tekniikan kautta. Tarkastelu keskittyy tällöin vakavien puheaktien ympärille (Foucault 1982; Dreyfus & Rabinow 1983, 48). Kyse on niin sanotusta diskursiivisesta muodostelmasta, joka syntyy tietyn toimijan ja toiminnan ympärille.

Hallintamentaliteettitutkimuksessa edetään vallan analytiikan ja diskursiivisen muodostelman hahmottamisen kautta (Dean 1999). Pyrin tuomaan hallintamentaliteettiteorian avulla esille IOM:n diskursiivisen muodostelman, jonka valossa IOM:n toiminnan tarkastelu tapahtuu. Tämän tutkielman tarkoituksena on pyrkiä hahmottamaan Foucault'laisen diskurssianalyysin avulla, ja tarkastelemalla IOM:n poliittisia teknologioita eli käytännötoimia, IOM:n siirtolaisuuden hallinnan taustalla toimivia poliittisia rationaliteetteja. Ne muodostavat samalla oikeutuksen siirtolaisuuden hallinnalle. Rationaliteetit nousevat esiin IOM:n puheesta ja sen puhuntatavasta. IOM konstruoi siirtolaisuuden hallinnan sekä pitää sitä jatkuvasti yllä omassa puheessaan. Diskurssianalyttisen tutkimuksen avulla pyrin tuomaan esiin sen, miten IOM pitää siirtolaisuuden hallintaa itsestäänselvyytenä, toimintana, jolla on totuusefekti (effect of truth). Tarkoituksena on havainnollistaa, miten IOM:n siirtolaisuuden hallinta näyttäytyy hallintamentaliteetin näkökulmasta tarkasteltuna, sekä miten siinä esiintyvät rationaliteetit ovat mikrotason vallankäyttöä. Tutkimuskysymykseni jakautuu seuraavasti pää- ja alakysymykseen:

1. *Miten IOM näyttäytyy foucault’laisen hallintamentaliteetin kautta?*
2. *Mitä rationaliteetteja nousee esiin IOM:n siirtolaisuuden hallinnassa eli miten IOM oikeuttaa siirtolaisuuden hallinnan?*

Pyrin löytämään tutkimuskysymyksiini vastaukset Foucault’n hallintamentaliteettiteorian avulla. Tutkimuskysymykset sekä niille vastauksien hakeminen perustuvat aineistoanalyysiin, jossa foucault’laisen hallintamentaliteettiteorian sekä diskurssianalyttisen metodin mukaisesti tulkinta on merkittävässä osassa. Tutkimukseni aineisto muodostuu IOM:n internetsivuista, järjestön peruskirjasta, sekä IOM:n julkaisemasta lehdestä aikavälillä 1991–2005.

Kuten kaikessa foucault’laiseen, tulkintaan sekä diskurssianalyysiin perustuvassa tutkimuksessa, myös tässä pro gradu -tutkielmassa tutkijalla on oma roolinsa sekä tutkimuksen substanssin ja kielenkäytön että tutkimustulosten suhteen. Hallintamentaliteettitutkimuksessa rationaliteettien muodostamisessa kyse ei ole neutraalin tiedon tuotannosta (Dean 1999). Niiden esiinnostaminen tapahtuu tutkijan diskursiivisen ajattelun kautta. Tutkimus on vääjäämättä jossain määrin myös arvolatautunutta, koska täydellistä neutraliteettia ei tällaisessa tutkimuksessa ole mahdollista saavuttaa. Tulkinnallisuus kuitenkin nähdään tutkimuksessa pikemminkin mahdollisuutena, kuin esteenä ajattelun rakentumiselle. Tarkoituksena ei ole antaa yksiselitteisiä kausaaliseen ajatteluun pohjautuvia vastauksia, vaan esittää näkemyksiä toimintaa mahdollisesti ohjaavista rationaliteeteista ja tuoda esiin tiettyjä itsestään selvyyskiä, perusteluja, joita IOM siirtolaisuuden hallinnassa käyttää sekä pohtia niitä. Foucault’laisen tutkimusotteen anti on pikemminkin kysymysten ja ongelmien esittämisessä, kuin oikeiden vastauksien antamisessa (Dreyfus & Rabinow 1983). Tarkoituksena ei Foucault’n tavoin ole esittää yhtä ainoaa oikeaa teoriaa, niin sanottua totuutta jonkin toimijan toiminnasta, vaan tarjota analyttisiä keinoja tehdä tulkintoja ja tarkastella niitä.

Dreyfus’in & Rabinow’n (1983, 253) mukaan se, mikä motivoi analyttistä tutkimusta, ei ole niin subjektiivista tai objektiivista, mitä Foucault väittää sen olevan. Dreyfusin & Rabinow’n mielestä kyseessä on pikemminkin tulkinnallinen teko, joka ensin artikuloi sen, minkä näemme käytännöllisenä ja lopulta fokusoi mielenkiintomme siihen. Tuloksena saatava tulkinta ei näin ole subjektiivinen keksintö, eikä myöskään objektiivinen kuvaus asiasta. Kyse on mielikuvituksen ja suoritettujen analyysien tuottamasta tuloksesta, joka mahdollistuu sen takia, että tutkija on sitoutunut tällaisen tutkimuksen tekoon.

Tutkimuksessani liikkeellepanevana voimana on ollut yleinen mielenkiintoni kansainvälistä liikkuvuutta sekä IOM:ää kohtaan. Epäsäännöllinen siirtolaisuus on yksi tämän päivän ehkä tärkeimmistä asioista kansainvälisellä agendalla. Kansainväliset jär-

jestöt puolestaan ovat oleellisia toimijoita aikamme globaalissa sekä keskinäisriippuvaisessa maailmassa. IOM nivoo ne siirtolaisuuden hallinnassa mielenkiintoisesti yhteen. Sen toiminta vaikuttaa ensi näkemältä kaikin puolin ristiriidattomalta, mutta toisaalta kansainvälisiin järjestöihin suhtautuminen on lähes aina vinoutunut niiden kannatuksen puolelle (Klabbers 2002, 37). Tämä on mahdollisesti syynä myös sille, ettei IOM ole ollut ulkopuolisten tahojen tutkimuksen kohteena lähes lainkaan. Myös tässä suhteessa pro gradu -tutkielmani astuu uudelle ja tuoreelle maaperälle.

1.2. Aiempi tutkimus

Tämä pro gradu -tutkielma edustaa vielä melko uutta ja tuoretta näkökulmaa perinteiseen kansainvälisten järjestöjen vallan tutkimukseen. Syynä on foucault'laisen hallintamentaliteettitutkimuksen hyödyntäminen. Hallintamentaliteettiteoria poikkeaa perinteisestä kansainvälisten järjestöjen tutkimuksesta siinä, että se mahdollistaa mikrotason vallankäytön asettamisen tarkastelun alle. Muun muassa Michael Merlingenin (2003a, 2003b) tutkimukset Etyjistä (Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö) toimivat esimerkkinä hallintamentaliteettiin pohjautuvasta kansainvälisten järjestöjen tutkimuksesta.

Hallintamentaliteettiteoria tarkastelee tapaa, *miten* hallinnoidaan, kun taas perinteinen kansainvälisten järjestöjen tutkimus on yleensä keskittynyt siihen, *mistä* kansainväliset järjestöt ammentavat valtansa. Ne ovat rakentuneet pikemminkin miksi-kysymysten varaan ja tutkimuksissa on pohdittu sitä, miksi jokin tietty järjestö omaa valtaa jonkin tietyn asian suhteen. Koska tutkimukseni on osa yleistä kansainvälisten järjestöjen tutkimusta, on hyvä tehdä lyhyt katsaus siihen, mistä lähtökohdista kansainvälisten järjestöjen tutkimus on lähtenyt liikkeelle. Tämän lisäksi on syytä tarkastella lähemmin sitä, miten ja minkälaisissa tutkimuksissa hallintamentaliteettitutkimusta on aiemmin hyödynnetty.

1.2.1. Katsaus aiempaan kansainvälisten järjestöjen tutkimukseen

Kansainvälisten järjestöjen tutkimus on hyvin laaja-alaista ja sen taustaa on vaikea kartoittaa lyhyesti. Lähes jokainen kansainvälisiä suhteita käsittelevä teos sisältää kappaaleen, joka on omistettu kansainvälisten järjestöjen tarkastelulle. Muun muassa seuraavien tutkijoiden teoksia voidaan pitää eräänlaisina klassikkoina kansainvälisten suhteiden ja sitä myötä kansainvälisten järjestöjen tutkimuksessa, vaikkei lista ole lähelläkään täydellistä: Archer (2001), Bull (1995), Buzan & Jones (1981), Buzan & Little (2000), Claude (1984), Cox (1969, 1987), Deutsch (1988), Haas (1964), Keohane (1989), Keohane & Nye (1973, 1994), Haggard & Simmons (1987), Rosenau & Czempiel (1992),

Rosenau (1995), Ruggie (1998), Taylor & Groom (1978, 1988) Tutkimuskirjallisuuden lisäksi lukuisat kansainväliset aikakausjulkaisut, esimerkiksi *International Organization*, *International Studies Quarterly*, *International Politics*, *European Journal of International Relations*, toimivat väylänä tutkimuksille kansainvälisistä järjestöistä. UIA (Union of International Associations) tuottaa runsaasti sekä materiaalista että havainnollista tietoa kansainvälisistä järjestöistä sekä internet-sivuillaan että vuosikirjan muodossa (*Yearbook of International Organizations*). Sen lisäksi, että kansainvälisiä järjestöjä tutkitaan *per se*, on tyypillistä tutkia jotain tiettyä järjestöä joltain tietyltä kannalta. Hallitustenvälisiä järjestöjä eli IGOja voidaan jaotella poliittis-maantieteellisen kattavuuden tai toimialan mukaan, kuten Hakovirta (2002) on tehnyt.

Kansainvälisten järjestöjen olemassaolon voi sanoa juontavan juurensa Versailles'n rauhansopimukseen vuonna 1919, jolloin sen osana perustettiin Kansainliitto. Kansainliiton perimmäisenä tarkoituksena oli taata kansainvälinen rauha ja turvallisuus ensimmäisen maailmansodan jälkeen. Sen jälkeinen 1900-luku oli hallitustenvälisten järjestöjen vilkasta syntyäikää. Syynä tähän Archer (2001, 3) pitää sitä, että vasta silloin oli muodostunut suhteellisen vakaa suvereenien valtioiden systeemi Eurooppaan, ja kansainvälisten järjestöjen synty oli mahdollista. Kansainvälisten järjestöjen synty liittyy läheisesti kansainvälisten suhteiden vakiintumiseen ja järjestöjä voidaan pitää kansainvälisen diplomatian sekä kansainvälisen oikeuden yhteisenä jälkeläisenä.

Kansainvälisten järjestöjen olemassaoloa horjutti toinen maailmansota. Se toi räikeimmin esille Kansainliiton kyvyttömyyden, mutta loi samalla perustan YK:lle. YK:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen kehittymiseen vaikutti vuoden 1945 kansainvälispoliittinen ilmapiiri ja systeemi, joka perustui vahvasti valtioiden suvereenisuuteen (Archer 2001, 24). Toisen maailmansodan loppumisen jälkeen kansainvälisissä suhteissa vallitsi realistinen voimapolitiikka ja sittemmin neorealismi. Se heijastui kansainvälisissä järjestöissä muun muassa NATO:n (North Atlantic Treaty Organization) (1949) sekä Varsovan liiton perustamisessa (1955). Realistisen voimapolitiikan johtavana ajatuksen oli eräänlainen hallinta-ajattelu (management of power), mutta sen valtiotoimijan korostus vähätteli muiden kansainvälisten ja kansallisten toimijoiden merkitystä. Tästä huolimatta kansainvälisten järjestöjen määrä oli koko ajan nousussa. Kansainvälisten järjestöjen akateeminen tutkimus lisääntyi etenkin 1960-luvulla ja koki silloin ensimmäisen varsinaisen nousukautensa YK-tutkimuksen muodossa. Hakovirran (2002, 98) mukaan realismin valta kuitenkin heikensi IGO-tutkimuksen dynamiikkaa ja 1970-luvulla tutkimussuuntaa kohtasi uusi lamakausi.

Kansainvälisten järjestöjen kautta syntynyt yhteistyö ei kuitenkaan sovellu yksioikoisesti realismiin tai neorealismiin piiriin, koska valtioiden yhteistyötä ei voi selittää pelkäs-

tään kansallisilla intresseillä. Yhtenä perusteena kansainväliselle yhteistyölle ja sen jatkumiselle, sekä kansainvälisten järjestöjen lisääntymiselle nähtiin altruismi ja idealismi, joka perustui ajatteluun demokratioiden luonnollisesta taipumuksesta olla sotimatta keskenään, ja jonka syntyyn Kantin kirjoitukset teoksessa *Ikuiseen rauhaan* (1795) vaikuttivat suuresti (Frost 1996). Liberaalit teoriat puolestaan kehittyivät ajatukselle samanmielisten valtioiden yhteistyöstä. Kehitys on jatkunut muotoon, josta on saanut alkunsa transnationaalisen yhteiskunnan synty. Tällöin yhteistyö muodostuu sekä formaalisemmasta että epämuodollisemmasta instituutioiden välisestä yhteistyöstä (Byers 2001). Paikkansa ovat myös vakiinnuttaneet erilaiset regiimateoriat (muun muassa Keohane 1984 ja Haggard & Simmons 1987), sekä kansainvälisen ongelmienhallinnan ja alueellisen integraation tutkimukset. Kansainvälisiä järjestöjä on tutkittu myös funktionalismin kannalta, jolloin tarkastelun kohteena on järjestöjen tietty funktio ja tarkoitus, sekä taustalla ajatus integraation syvenemisestä kansallisvaltioiden välillä (Deutsch 1968, 166).

Kansainvälisten järjestöjen tutkimukseen on vaikuttanut järjestöihin liitetty positiiviseen suuntaan vinoutunut käsitys niiden olemassaolosta. Toisaalta kansainvälinen yhteistyö ei Keohanen (1989) ja Klabbersin (2002) mukaan välttämättä vie kohti parempaa. Rikkaat maat saattavat yhteistyöllään riistää köyhiä maita tai erilaiset järjestöt toimiessaan oman asiansa puolesta aiheuttaa ongelmia sen ulkopuolelle jääville. Kansainvälisten järjestöjen roolia ja valtaa kansainvälispoliittisessa ympäristössä onkin tutkittu usein hyvin kriittiseltä kannalta. Esimerkkeinä tällaisista tutkimuksista voidaan pitää muun muassa Taylor'in & Groomin (1978, 1988) ja Barnett'in & Finnemore'n (1999, 2004) teoksia. Näin ollen vaikka järjestys, jota kansainväliset järjestöt edustavat, on muun muassa Bullin (1995) mukaan oleellista maailmanpolitiikalle, ei sitä pidä ottaa itsestään selvänä arvona, jonka muodosta vain osa kansainvälisistä toimijoista voi olla päättämässä.

Tämän kappaleen tarkoituksena on ollut tehdä lyhyt yleiskatsaus kansainvälisten järjestöjen tutkimukseen. Tutkimus, jolta ammennetaan, on hyvin laaja, jolloin lyhyen katsauksen tekeminen on haasteellista. Kuten kaikessa tutkimuksessa, raja on kuitenkin vedettävä johonkin. Kappaleen tarkoituksena onkin ollut ennen kaikkea raottaa ovea kansainvälisten järjestöjen tutkimukseen ja muodostaa omalle kansainvälisen järjestön tutkimukselleni IOM:stä tausta ja konteksti, joka tukee tutkielmaa kokonaisuuden kannalta. Seuraavassa huomio kohdistuu puolestaan aiempaan hallintamentaliteettitutkimukseen.

1.2.2. Katsaus aiempaan hallintamentaliteettitutkimukseen

Yhteiskuntatieteisiin ja etenkin valtio-opin tieteenalaan liittyy läheisesti käsite hallitus (government). Tämän keskeisen käsitteen merkitys muuttui Michel Foucault'n vuonna

1978 *Collège de France*ssa pitämän hallintamentaliteetti (gouvernementalité, governmentality) -luennon jälkeen. Ensiesittelyn jälkeen hallintamentaliteetti-termi esiintyi useissa isoissa tutkimuksissa, mutta vakiinnutti roolinsa tutkimuksessa kunnolla vasta 1990-luvulla. Tällöin hallintamentaliteetti-luento julkaistiin uudestaan Burchell, Gordon & Miller’in toimittamassa englanninkielisessä teoksessa *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (1991). Siinä hallintamentaliteettia on tarkasteltu Foucault’n omien 1970-luvun lopulla tekemien tutkimusten valossa, jotka käsittelivät hallitusta (government) ja liberalismia.

Mitchell Dean on kirjoittanut hallintamentaliteetista kirjassaan *Governmentality. Power and Rule in Modern Society* (1999). Deanin mukaan hallintamentaliteetti-termi voidaan alkuperäisestä synnystään huolimatta nähdä yhtenä 1990-luvun poliittisen sekä sosiaali-teorian neologismina. Dean (1999, 1–2) näkee Foucault’n hallintamentaliteettitutkimuksen pohjautuvan ennen kaikkea liberaalihallituksen muuttuvaan statukseen ja hyvinvointivaltion ideaalin taantumiseen. Dean uskoi hallintamentaliteettitutkimukseen siinä määrin, että hän ennakoiti kirjassaan, että hallintamentaliteettitutkimukset tulitaisiin näkemään kaikista konkreettisimpina ja vitaalisimpina tutkimuksina auktoriteetista (hallinnoijasta) ja siitä, miten auktoriteettia (hallintaa) harjoitetaan.

Vaikka hallintamentaliteetti-termi ja koko teoria ovat lähtöisin Foucault’lta, myös muut, kuten Dean (1991, 1994, 1997, 1999), Burchell, Gordon & Miller (1991), Rose & Miller (1992), Rose (1989, 1999), Barry, Thomas & Rose (1996), Dreyfus & Rabinow (1983), Hindess (1996, 1997, 1998a, 1998b) sekä Lemke (1999, 2001, 2002) ovat kirjoittaneet runsaasti Foucault’sta, hallintamentaliteetista ja biovallasta sekä tehneet urauurtavaa työtä hallintamentaliteettitutkimuksen kehityksessä, sekä empiirisesti että teoreettisesti käsitteiden kehittämisessä. Hallintamentaliteettitutkimus voidaan Deanin (1999, 2–4) mukaan nähdä kollektiivisena projektina, joka voidaan toteuttaa useasta eri näkökulmasta ja johon monet voivat omalta osaltaan kontribuoida. Se ei näin ollen muodostu vain yhdestä paradigmasta tai tavasta tehdä tutkimusta, vaan siinä voidaan käyttää samoja työkaluja useilla eri tavoilla sekä erilaisissa tutkimuksissa. Maantieteellisesti hallintamentaliteettitutkimus on sijoittunut Foucault’n lähipiiriin lisäksi etenkin Australiaan, Iso-Britanniaan, Pohjois-Amerikkaan ja Kanadaan. Hallintamentaliteettitutkimusta harjoitetaan akateemisesti ennen kaikkea jatko-opiskelijoiden parissa ympäri maailmaa, ja lisäksi kansainväliset tutkijaverkostot ja seminaarit täydentävät tutkimusta omalta osaltaan.

Hallintamentaliteettitutkimus voidaan tänä päivänä sijoittaa lukemattomaan määrään tutkimuksia. Kyse on ongelmakeskeisestä ja nykyaikaan suuntautuvasta tutkimuksesta, jota luonnehtii konkreettisuus, mutta toisaalta myös hyvin teoriavetoisesta tutkimukses-

ta. Konkreettisuudesta huolimatta lähtökohtana on teoreettinen konstruktio, jonka kautta tutkimuksessa edetään. Tutkimustraditio on kasvanut käsittämään muun muassa kysymyksiä köyhyyden (Dean 1991, 1997), psykologian (Rose 1989), koulutuspolitiikan (Hunter 1988), työvoiman, sukupuolisuuden, talouden (Miller & Rose 1990) sekä kehitysmaatutkimuksen (Philpott 2000) kannalta. Hallintamentaliteettitutkimuksella onkin ollut suuri vaikutus erilaisille tieteenaloille, kuten esimerkiksi politiikan, sosiologian, talouden, lain, filosofian, kasvatustieteiden ja historian tutkimukselle.

Kansainvälisten suhteiden ja kansainvälisten järjestöjen tutkimuksessa hallintamentaliteettitutkimuksen voi nähdä pohjautuvan kansainvälisen hallinnan (international governance) tutkimussuuntaan, joka on kehittynyt 1990-luvulta lähtien (ks. muun muassa Rosenau & Czempiel 1992, Rosenau 1995, Smouts 1998). Kyse on eräänlaisesta ongelmanratkaisusta ja tarkastelun kohteena se, miten kansainvälisiä ongelmia on mahdollista yhteistoiminnan kautta hallitsemaan. Vaikka itse hallintamentaliteettitutkimus kansainvälisen politiikan tutkimuksessa on vielä melko varhaisessa vaiheessa, siitä voidaan jo mainita muutama merkittävä edustaja. Hallintamentaliteetin avulla on tutkittu esimerkiksi Australiaa (Dean & Hindess 1998), suvereniteettia ja turvallistamisproblematiikkaa (Dillon 1995a, 1995b, Aradau 2001, Huysmans 1998a, 1998b), ihmiskauppaa sekä terrorismia (Aradau 2004, 2005), siirtolaisuutta (Huysmans 1995, Bigo 2002, 2004), taloutta ja neoliberalismia (Hindess 1998a, Rose 1996) sekä kansalaisuuskysymyksiä (Hindess 1998b). James Keeley (1990) on kirjoittanut Foucault'laisen analyysin käytöstä kansainvälisten regiimien tutkimuksessa ja Michael Merlingenin (2003a, 2003b) tutkimukset Etyjistä (Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö) puolestaan toimivat esimerkkinä kansainvälisen järjestön tutkimuksesta hallintamentaliteetin avulla.

Suomalaista hallintamentaliteettitutkimusta on tässä vaiheessa vielä verrattavan vähän. Sitä edustaa esimerkiksi Hännisen ja Karjalaisen toimittama teos *Biovallan kysymyksiä* (1997). Markus Mervolan kansainvälisen politiikan valmisteilla oleva väitöskirjatutkimus ammentaa myös hallintamentaliteettiteoriasta tarkastellessaan sitä, miten siirtolaisuus rakentuu yhteiskunnan turvallisuuteen ja hyvinvointiin kohdistuvaksi uhkaksi, joka vaatii erilaisten väestön hallinnointikeinojen käyttöönottoa (Mervola 2003, 2005). Lisäksi Tampereen yliopistossa on kansainvälisen politiikan oppiaineessa tehty muutama pro gradu -tutkielma (Tamminen 2001, Sarkonen 2005), jossa Michel Foucault'n hallintamentaliteettiteoriaa tai sen osia on käytetty hyväksi tutkimuksen teossa.

Vaikka Foucault'n tuotannosta ammentaminen ei sinänsä ole uutta kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa, Foucault'n hallintamentaliteettiteorian toimivuus ja arvo kansainvälisiä hallitustenvälisiä järjestöjä tutkittaessa on siinä, että se tuo huomion keskipisteeksi mikrotason valtasuhteet, joissa yleensä kansainvälisiä hallitustenvälisiä järjestöjä

tarkastelevat tutkimukset epäonnistuvat (Merlingen 2003, 361). Niiden avulla päästään tutkimaan tapaa, miten kansainvälinen järjestö toimii eli käyttää valtaansa. Vielä melko harvat tutkijat ovat käyttäneet kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa hallintamentaliiteetin, poliittisten rationaliteettien sekä vallankäytön ja järjestämisen tekniikkojen ja diskurssien käsitteitä. Vaikka Foucault näyttäytyy yhä hieman etäisenä kansainvälisten suhteiden ja järjestöjen tutkimukselle, hänen työnsä merkitys näkyy Keeleyn (1990, 85) mukaan siinä, että hän hyökkää niin sanottua määräysvaltaa vastaan ja tuo analyysin alemmalle tasolle.

1.3. Tutkimuksen aineisto

Tämän pro gradu -tutkielman primaariaineisto muodostuu pääosin kahdesta erillisestä ja erilaisesta: IOM:n internetsivuista sekä IOM:n julkaisemasta kausijulkaisusta aikavälillä 1991–2005. Olen myös sisällyttänyt IOM:n peruskirjan vuodelta 1989 aineistooni. Alussa IOM:n julkaisu ilmestyi kuukausittain nimellä *Monthly Dispatch*, mutta sittemmin lehti muutti muotonsa neljännesvuosittain ilmestyväksi julkaisuksi. Se ilmestyi nimellä *IOM News* vuoteen 2004 asti, kunnes se muutti nimensä nykyiseen muotoonsa *Migration*². Aineistoni rajautuu 1990-luvusta vuoteen 2005 asti, koska tarkasteluni keskittyy nimenomaisesti siirtolaisuuden hallintaan, joka alkoi muotoutua IOM:n toimintaperiaatteeksi 1990-luvulla. Vuonna 1989 IOM muutti peruskirjaansa ja alkoi painottaa siirtolaisuuden edistämisen (promoting migration) sijaan säännönmukaisen eli hallitun siirtolaisuuden edistämistä (facilitating orderly migration). Suuntaus kehittyi edelleen vuonna 1995, jolloin IOM määritteli uudelleen itseään ja missiotaan.

Olen valinnut aineistoni seuraavien syiden tähden. Kun tutkimuksen tarkoituksena on vastata kysymykseen *miten* IOM perustelee toimintaansa siirtolaisuuden hallinnassa, on oleellista ensin tarkastella *mikä* IOM on, *mitä* se tekee ja *miksi*. IOM:n internetsivut antavat näihin kysymyksiin parhaiten vastauksen. Tämän päivän maailmassa kansainväliselle järjestölle on lähes elinehto ylläpitää kattavia ja ajan tasalla olevia internetsivuja. Ne ovat paras tapa kansainväliselle järjestölle tiedottaa toiminnastaan suurelle yleisölle, sekä ainoa reaaliaikainen lähde, jolloin tieto on aina säännöllisesti päivitettyä. Internetsivuilla järjestö joutuu tauotta esittämään perustellut syyt omalle olemassaololleen. Ne ilmaisevat hyvin sen kuvan, jonka IOM haluaa itsestään sekä toiminnastaan välittää sitä

² En tee eroa tutkimuksessani lehden kolmen eri muodon välillä, vaan käsittelen lehteä yleisesti IOM:n kausijulkaisuna. Viittaan siihen jatkossa yksinkertaisuuden vuoksi termillä IOM:n lehti. Tutkielmani lähdeluettelo sisältää eritellyn sekä kattavan listan koko primaari-aineistosta.

ympäröivälle maailmalle. Internetsivujen avulla voidaan myös tarkastella IOM:n puhetapaa, ja sitä, *miten* se kuvaa ja perustelee toimintaansa.

Internetsivuja saatetaan yhä jossain määrin pitää ”vähemmän tärkeinä lähteinä”. Sähköinen muoto ei kuitenkaan anna siihen enää perusteita. Tänä päivänä on oleellista, että tieto on sähköisessä muodossa sekä internetissä, jolloin se tavoittaa mahdollisimman suuren yleisön. Internetsivuja ei näin ollen voida enää väheksyä lähdeaineistona. Internetsivujen lisäksi olen kuitenkin halunnut sisältää aineistooni myös painetun primaari-lähteen. Ensisijaista painettua primaariaineistoa tutkimuksessani edustavat IOM:n julkaiseman lehden numerot vuosilta 1991–2005. Tämän lisäksi huomioin IOM:n peruskirjan vuodelta 1989. Olen valinnut lehden osaksi aineistoani, sillä se kuvaa kattavasti IOM:n toimintaa ja edustaa omalta osaltaan IOM:n puhetta sekä IOM:stä itsestä että sen toiminnasta. Tällöin esille tulee, mitä IOM toiminnastaan haluaa tuoda esille sekä miten IOM kuvaa omia poliittisia teknologioitaan Samalla kuvautuu ja rakentuu IOM:n identiteetti, ja voidaan selvittää IOM:n toiminnan taustalla vaikuttavia rationaliteetteja. IOM-lehti on kehittynyt ilmestymishistoriansa aikana uutiskirjeen tyylisestä katsauksesta muodon ja sisällön kannalta rikkaampaan sekä kattavampaan suuntaan. Se toimii esimerkkinä vapaamuotoisesta, mutta vakavasta institutionaalisesta puheesta. Lehti sisältää IOM:n henkilöstön artikkelinomaisia kirjoituksia eri maiden operaatioista, IOM:n suorittamista tutkimuksista sekä siirtolaisuuteen liittyvistä asioista, jotka IOM näkee ongelmiksi ja joita IOM pyrkii siirtolaisuuden hallinnalla ratkaisemaan.

Tutkimalla IOM:n internetsivuja ja IOM-lehteä on hallintamentaliteetin avulla mahdollista muodostaa ja tuoda esiin IOM:n toiminnan diskursiivinen muodostelma. Aineiston jakautuminen erilaisiin tekstimuotoihin sekä sähköisessä että painetussa muodossa sallii hedelmällisen ja kokonaisvaltaisen, mutta silti johdonmukaisen analyysin tekemisen. IOM-lehden tarkastelulla tutkimukseen saadaan myös aikaperspektiiviä internetsivujen edustaessa nykypäivää. Molemmille aineistoille on yhteisenä tekijänä IOM toimijana ja puhujana. Kyse on IOM:n äänestä, jolla se kuvaa, selittää ja analysoi omaa toimintaansa. Se antaa kuvan siitä, miten IOM hahmottaa sen ulkopuolisen todellisuuden, sekä miten IOM myös muodostaa oman identiteettinsä sekä tekee itsestään toimijan maailmassa.

Hallintamentaliteettitutkimusta ei ole rajattu vain jonkin tietyn tutkimuskohteen tutkimiseen. Tutkija voi soveltaa sitä melko vapaasti valitsemansa ilmiön tarkasteluun tietyn aineiston avulla. Tutkijoiden lähestyminen aineistoa kohtaan voi vaihdella, jolloin myös tulkintaan perustuvan tutkimuksen lopputulokset ja johtopäätelmät voivat olla erilaisia. Vaikka monimuotoisuus ja tulkinnallisuus ovat tällaisen tutkimuksen avainsanoja, oleellista on huomioida johdonmukaisuus sekä ajattelun perustaminen valittuun teo-

riakehykseen sekä tutkimusmetodiin. Kyse ei ole aineiston tarkastelusta tiettyjen hypoteesien ohjaamana, vaan aineiston kriittisestä, mutta silti avoimesta tarkastelusta. Lähestymistapa mahdollistaa sen, että analyysissa päästään lähemmäs IOM:n käytäntöjä ja toimintaa, jolloin mikrotason valtasuhteet ja toiminnan rationaliteetit pystytään tuomaan esiin.

2. Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM

Tämän luvun tarkoituksena on tarkastella lähemmin tutkimuskohdettani IOM:ää. IOM on kansainvälinen hallitustenvälinen järjestö, jonka toiminta muodostuu laajasti siirtolaisuuteen liittyvistä asioista. Marie Ducasse-Rogierin (2001) kirjoittaman historiikin sekä IOM:n internetsivujen mukaan IOM:n toiminta koostuu siirtolaisuuden hallinnasta, ihmiskaupan vastaisesta työstä, työmuuttoon liittyvistä asioista, tiedonvälityksestä, terveydenhoitopalveluista, vapaaehtoisessa paluussa avustamisesta, siirtolaisuuteen liittyvästä teknisestä yhteistyöstä, siirtolaistutkimuksesta, siirtolaisuuden edistämisestä, hätä- ja kriisienjälkeisissä tilanteissa toimimisesta sekä erityisistä ohjelmista, jotka sijoittuvat toiminta-alojen välimaastoon. IOM on kansainvälinen järjestö sanan varsinaisessa merkityksessä, sillä se ulottuu yli sataan maahan. Vuoden 2005 joulukuussa IOM:llä oli 116 jäsenmaata ympäri maailmaa. Tämän lisäksi IOM:llä on muiden kansainvälisten järjestöjen tapaan tarkkailijajäseniä. Nämä 21 (vuoden 2005 joulukuun tietojen mukaan) tarkkailijajäsentä ovat valtioita sekä kansainvälisiä hallitustenvälisiä ja ei-hallitustenvälisiä järjestöjä. (IOM-internetsivut: Members and Observers.)

IOM:n päämaja sijaitsee Genevessä Sveitsissä ja sillä on noin 280 kenttämissiota ja toimistoa eri puolilla maailmaa. Suurin missio on Kosovossa, missä IOM:llä on yhä noin 350 työntekijää. (IOM-internetsivut: Members and Observers, IOM Kosovo.) IOM:n projektien määrä ylitti 1400 vuonna 2005 ja järjestön henkilöstöön kuuluu noin 5000 henkilöä. IOM:n operationaalisen budjetin on arvioitu olevan noin 1,1 miljoonaa USD vuonna 2005. IOM:n yleiskulujen osuus sen kaikista menoista on 12 %, joka on yksi matalimmista kansainvälisillä järjestöillä. YK:lla vastaava prosenttiluku on 13. (IOM-internetsivut: Facts and Figures.) Vuonna 1992 IOM hyväksyttiin tarkkailijaksi YK:n yleiskokoukseen muiden hallitustenvälisten järjestöjen tavoin.

2.1. Lyhyt katsaus IOM:n historiaan

IOM:n historia ulottuu aina vuoteen 1951 asti, jolloin Brysselissä pidettiin Belgian ja Yhdysvaltojen aloitteesta kansainvälinen siirtolaisuuskonferenssi ja perustettiin väliaikainen hallitustenvälinen komitea käsittelemään Euroopan siirtolaisuutta (Provisional Intergovernmental Committee for the Movements of Migrants from Europe, PICMME). Muutamaa vuotta aikaisemmin vuonna 1946 oli YK:n järjestelmän sisällä perustettu IRO (International Refugee Organization) ja UNHCR (Office of the United Nations

High Commissioner for Refugees) vuonna 1950. Järjestöjen synnyn taustalla olivat toisen maailman sodan jälkeisten olojen tuomat haasteet siirtolaisuusasioihin. (IOM-internetsivut, Ducasse-Rogier 2001, 9–11.)

Pian sen perustamisen jälkeen väliaikainen komitea muuttui pysyväksi hallitustenväliseksi komiteaksi (Intergovernmental Committee for European Migration, ICEM) ja pysyi sellaisena aina vuoteen 1980 asti. Tällöin ICEM muutti nimensä muotoon ICM (Intergovernmental Committee for Migration). Nimenmuutoksella haluttiin tunnustaa ICM globaalina toimijana siirtolaisuusasioissa. Toiminta on sittemmin levinnyt nopeasti ja ulottuu tänä päivänä yli mannerten aina Latinalaisesta Amerikasta Aasiaan asti. Vuonna 1989 järjestö uudisti nimensä vielä viimeisen kerran: ICM:stä tuli nykyinen IOM (International Organization for Migration) vuoden 1953 perustamissäännön muutoksella ja ratifioinnilla. (IOM-internetsivut: History.)

IOM kirjoittaa internetsivuillaan (IOM-internetsivut: History) avustaneensa historiansa aikana huomattavaa määrää siirtolaisia. Vuonna 1960 vielä silloinen ICEM oli avustanut miljoonaa siirtolaista, kunnes vuonna 1990 luku oli noussut viiteen miljoonaan. Kasvu on jatkunut tasaisesti 2000-luvulle asti ja vuonna 2003 luku ylitti 12 miljoonaa. IOM:n toiminta muodostui 1950-luvulla muun muassa Itävallasta ja Jugoslaviasta paenneiden unkarilaisten pakolaisten asuttamisesta, ja 1960- ja 1970-luvulla IOM avusti korkeasti koulutettujen rekrytoinnissa latinalaisen Amerikan kehitysmaihin, Venäjältä paenneiden juutalaisten pakolaisten asuttamisesta sekä vakiinnutti asemansa kansainvälisenä keskustelufoorumina siirtolaisuusasioissa eri hallitusten ja kansainvälisten järjestöjen kesken. 1980-luvulla IOM:n globaali rooli nousi esiin toiminnan laajentuessa Afrikkaan sekä Aasiaan. Lähi-itään IOM:n toiminta ulottui 1990-luvulla, kun Irakin hyökkäys Kuwaitiin oli aiheuttanut kurdien maansisäisen pakolaisuuden. 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa IOM on jatkanut työtään pakolaisten asuttamisessa muun muassa Ruandassa, entisen Jugoslavian alueella, Tshetsheniassa ja Afganistanissa sekä avustanut luonnonkatastrofien uhreja muun muassa Hondurasissa, Intiassa ja Thaimaassa.

1990-luvulla IOM:n globaali työ voitiin jakaa niin sanottuihin vanhoihin sekä uusiin aktiviteetteihin. Vanha toiminta koostui ”siirtolaisuusasioiden ymmärtämisestä”, eli tutkimuksesta, tiedonvälityksestä sekä foorumin luomisesta siirtolaiskeskustelulle. Uudessa suunnassa korostui puolestaan ”siirtolaisuuden hallinta”, eli teknisen avun antaminen valtioille siirtolaisuuden kontrolloinnissa ja sääntelyssä, sekä toisaalta erilaisten palvelujen tuottaminen siirtolaisille. (Ducasse-Rogier 2001, 9–11.) 2000-luvun myötä IOM on jatkanut operationaalista rooliaan eri maissa. Se on samalla omaksunut itselleen näkyvämmän roolin siirtolaisuuspolitiikkojen kehittämisessä sekä siirtolaisuusasioissa neuvomisessa. IOM:n toiminta kattaa maailmanlaajuisesti erilaisia siirtolaisuuden aktivi-

teetteja. 1990-luvulta lähtien sen rooli on kasvanut epäsäännöllisen siirtolaisuuden eli ihmiskaupan ja ihmiskuljetuksen vastaisessa työssä. IOM:n kansainvälinen dialogi on keskittynyt siirtolaisuusasioiden tarkasteluun globalisoituneessa maailmassa.

2.2. IOM toimijana

IOM:n peruskirjan (1989) ensimmäisen luvun mukaan IOM:n mandaatti ja toiminnan päämäärät ja tehtävät ovat: 1) avustaa siirtolaisia, jotka eivät ilman erityisavustamista kykenisi järjestämään muuttoa maahan, joka tarjoaa mahdollisuuden hallittuun siirtolaisuuteen, 2) huolehtia pakolaisten kuljetuksesta, 3) tarjota valtioiden pyynnöstä tai sovituna niiden kanssa siirtolaispalveluja, kuten rekrytointia, kielen oppimista, terveystarkastuksia, integraation helpottamista ja tiedon saamista siirtolaisuuskysymyksissä, 4) tarjota samanlaisia palveluja kuin valtiot tarjoavat vapaaehtoisessa paluussa, 5) tarjota foorumi valtioille sekä kansainvälisille ja muille järjestöille näkemysten ja kokemusten vaihtoon edistettäessä yhteistyötä sekä kehitettäessä käytännön ratkaisuja siirtolaisuuteen. IOM:n perustamissopimuksen (1951) sopimuspuolet ovat hyväksyneet, että kansainvälisellä tasolla tarvitaan taho, joka takaa siirtolaisten hallitun liikkumisen sekä edistää siirtolaisten asuttamista ja integraatiota.

IOM määrittelee itsensä internetsivuillaan (IOM-internetsivut: Mission Statement) maailman johtavaksi siirtolaisuusjärjestöksi. IOM:n toiminnan julkilausuma kiteytyy seuraavaan virkkeeseen ”*IOM is committed to the principle that humane and orderly migration benefits migrants and society*”. IOM on näin ollen sitoutunut ajatukseen, jonka mukaan inhimillinen ja hallittu siirtolaisuus on sekä itse siirtolaisten että ympäröivän yhteiskunnan hyödyksi. IOM toimii yhdessä kansainvälisen yhteisön kumppaneidensa kanssa ja avustaa valtioita kohtaamaan kasvavat haasteet, joita siirtolaisuus, laillinen tai laitton, aiheuttaa.

IOM:n fokus on siirtolaisuuden hallinnassa. IOM:stä on tullut kompleksinen transnatonaalinen toimija ja siirtolaisuuspolitiikkojen suunnittelun ja implementoinnin lisäksi sillä on laaja-alaisesti myös muita projekteja. IOM:n toiminta rakentuu nykyään siirtolaisuuden hallinnasta, ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta, työsiirtolaisuuden edistämisestä, tiedonvälityksestä, terveystarjoamisesta, vapaaehtoisessa paluussa sekä reintegraatiossa avustamisesta, teknisestä yhteistyöstä, tutkimuksesta sekä hätätilanteissa ja kriisinjälkeisissä tilanteissa avustamisesta. IOM ei ole osa YK:n järjestelmää, vaikka se työskentelee läheisesti YK:n eri elinten ja toimistojen kanssa. Lisäksi IOM:llä on hallitustenvälisenä kansainvälisenä järjestönä yhteistyöhön perustuva sekä neuvoo-antava rooli eri jäsenmaiden hallitusten kanssa. (IOM-internetsivut: Mission Statement.)

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan IOM:n siirtolaisuuden hallintaa, joka kohdistuu epäsäännölliseen siirtolaisuuteen. IOM nimittää toimintaa myös siirtolaisuuden sääntelyksi. Tällöin siirtolaisuuden hallinta muodostuu rajatarkkailusta ja rajakontrollien kehittamisestä, vapaaehtoisessa paluussa ja integraatiossa avustamisesta, ihmiskauppan ja -salakuljetuksen vastaisesta toiminnasta sekä ”ajelehtivien” siirtolaisten avustamisesta (IOM-internetsivut: Managing Migration). IOM pyrkii siirtolaisuuden hallinnassa kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, eikä kehittämään vain ja ainoastaan ad hoc -strategioita. IOM:n mukaan on tarpeellista kehittää yhteinen kieli siirtolaisuusasioille, jotta siirtolaisuuden intressejä ja prioriteetteja voidaan ymmärtää paremmin. IOM:n käyttämä puhe ja kieli rakentavatkin osaltaan ympäröivää todellisuutta sekä sitä, miten siirtolaisuuden hallinta käsitetään.

2.3. IOM kansainvälisenä hallitustenvälisenä järjestönä

Kansainväliset järjestöt eivät synny itsestään, vaan ne ovat ihmisten luomia sosiaalisia konstruktioita joltain tiettyä päämäärää varten (Klabbers 2002, 7–8). Kansainvälisten järjestöjen toiminta perustuu kansallisvaltioiden väliseen yhteistyöhön, ja niitä voidaan luokitella usein eri tavoin. Yleinen tapa on jakaa ne kolmeen luokkaan seuraavasti: hallitustenväliset (IGO, international governmental organization), kansainväliset ei-hallitustenväliset järjestöt (INGO, international non-governmental organization) sekä monikansalliset yritykset. Todellisuudessa luokittelu saattaa joskus olla päällekkäistä. Kansainvälisillä järjestöillä saattaa olla esimerkiksi sekä IGOille että INGOille ominaisia piirteitä (Hakovirta 2002, 97).

UIA puolestaan määrittelee hallitustenväliset järjestöt seuraavasti: ne perustuvat viralliseen asiakirjaan tai sopimukseen, joka on tehty kansallisvaltioiden välillä, sopimuksen osapuolina on vähintään kolme kansallisvaltiota ja niillä on pysyvä sihteeristö, joka hoitaa järjestön asioita. YK:n talous- ja sosiaalikomitean ECOSOC:in (Economic and Social Council) päätöslauselman 288 (X) mukaan kaikki kansainväliset järjestöt, joita ei ole perustettu hallitustenvälisellä sopimuksella, määritellään ei-hallitustenvälisiksi järjestöiksi. Koska IOM on perustettu hallitustenvälisellä sopimuksella (IOM 1989), määritellään se hallitustenväliseksi kansainväliseksi järjestöksi.

Kansainvälisten hallitustenvälisten järjestöjen toiminta muodostuu järjestön ulkopuolella olevasta todellisuudesta eli jostakin ilmiöstä sekä järjestön omasta toiminnasta tämän ilmiön suhteen. IOM:lle ilmiö on siirtolaisuus ja toiminta siirtolaisuuden hallinta. Jos kansainvälisen hallitustenvälisten järjestön toiminnan tarkoitus lähtee yksinomaan järjestön sisältä, riskinä on, että järjestön tarkoitukseksi muodostuu vain sen oman olemassaolon ylläpitäminen. Järjestö tarvitsee Klabbersin (2002) mukaan toiminnalleen, joka

myös tähtää jatkuvuuteen, yleisen hyväksynnän ja oikeutuksen, jotta sitä ja sen seurauksena koko järjestön olemassaoloa ei aseteta kyseenalaiseksi. Kansainvälisten hallitustenvälisten järjestöjen kohdalla tämä luonnistuu yleensä jäsenvaltioiden avulla. Ne hyväksyvät ja oikeuttavat järjestöjen toiminnan, koska ne myös usein päättävät toiminnan suunnan.

IOM edustaa kansainvälisenä hallitustenvälisenä järjestönä globaalia toimijaa. IOM:n toiminnan taustalla vallitsee funktionalismin ja kansainvälisen ongelmanhallinnan idea, vaikkei se edusta puhtaasti kumpakaan niistä. IOM on konkreettinen esimerkki hallitustenvälisestä järjestöstä, joka on syntynyt tarpeesta luoda ja vahvistaa kansainvälisiä hallitustenvälisiä järjestöjä maailmanlaajusten ongelmien kärjistyessä. IOM pyrkii havainnollistamaan kansainvälisen yhteistyön etuja ja levittämään sen omia toimintatapoja ja taitoja mahdollisimman laajasti siirtolaisuuskysymyksissä. Huolimatta siitä, että ajatukset kansainvälisistä järjestöistä ohjautuvat automaattisesti yhteistyön, rauhan ja ”paremman maailman” edistämiseen, kansainvälisten hallitustenvälisten järjestöjen olemassaolo ei perustu ainostaan yleismaailmallisten tarkoituksen palvelemiseen. Useimmat IGO:t on luotu ajamaan joko alueellisia tai kansallisia asioita (Hakovirta 2002, 103) ja se tulee ilmi myös niiden olomuodosta hallitustenvälisinä järjestöinä. IOM ei muodosta poikkeusta tästä millään tavoin.

IOM määritellään usein, ja ennen kaikkea se määrittelee itse itsensä, maailman johtavaksi kansainväliseksi siirtolaisuusjärjestöksi (IOM-internetsivut). Siirtolaisuusasioissa sen rooli tunnustetaan laajasti, mutta muuten IOM:n roolia kansainvälisenä hallitustenvälisenä järjestönä voidaan pitää lähes marginaalisena. IOM näkyy erilaisissa kansainvälisissä symposiumeissa ja konferensseissa, joiden teemana on kansainvälinen liikkuvuus sekä siirtolaisuus, mutta muuten se ei ole millään tavalla erityinen kansainvälinen hallitustenvälinen järjestö. Asiaa havainnollistaa se, ettei IOM:ää mainittu yhdessäkään teoksessa, joita tarkastelin aiemmin tässä tutkielmassa tehdessäni katsausta kansainvälisten järjestöjen tutkimukseen (ks. tämän tutkielman s. 7). Näin ollen IOM:n rooli laajemmalla kansainvälisepoliittisella areenalla tai muiden kansainvälisten hallitustenvälisten järjestöjen joukossa on verrattain perifeerinen.

Jossain määrin tällainen asema herättää kysymyksiä, koska kyse on maailmanlaajuisesta järjestöstä, jonka toiminta levittyy yli sataan maahan ja jonka toiminnankohteena on käytännössä katsoen koko siirtolaisuusväestö eli 175 miljoonaa ihmistä. Osasyynä tähän saattaa olla, ettei IOM omaa varteenotettavaa tai merkittävää poliittista tai taloudellista roolia kansainvälisepoliittisella areenalla. Se ei myöskään omaa pakkovaltaa jäseniinsä nähden, vaan on lähestulkoon osa kansallisvaltioiden politiikkaa. Tällöin IOM:n toimintaan vaikuttavat myös sen jäsenmaiden kautta kansainvälisen politiikan voimarealiteetit.

Tästä huolimatta IOM omaa valtaa sen käytännön toimien ja jokapäiväisen työn kautta. Kyse on mikrotason vallasta, jota IOM:n kaltaiset kansainväliset hallitustenväliset järjestöt harjoittavat, ja joka tekee ne merkittäviksi kansainvälistä poliittiseksi toimijoiksi, vaikkeivat ne siltä ensinäkemältä, tai yleensä IGOjen merkittävyyttä kansainvälistä poliittisella areenalla ajateltaessa, vaikuta. Seuraavassa luvussa huomioni kohdistuu kansainvälisten järjestöjen vallan tutkimukseen tarkastelemalla valtaa attributiivisen ja impliittisen sekä sosiaalisen konstruktivismiin kannalta.

3. Kansainvälisten järjestöjen vallan tutkimuksesta

Kansainväliset järjestöt ovat dynaamisia toimijoita kansainvälisellä areenalla. Ne ovat levittäytyneet kattamaan lähes minkä tahansa asian ja ilmiön tämän päivän maailmassa. Moniulotteisuudestaan huolimatta kansainväliset järjestöt voivat kuitenkin toimia vain sen vallan kautta, jonka ne omaavat oikeudellisesti (Klabbers 2002, 60). Tämä rajoittaa kansainvälisten järjestöjen toimintaa, eivätkä järjestöt voi pyrkiä kattamaan mitä tahansa ilmiötä tai asiaa. Esimerkiksi WHO:lle (World Health Organization) ei ole mahdollista pyrkiä sotilaallisen sopimuksen osapuoleksi.

Kansainvälisten järjestöjen valta liittyy kansainvälisten suhteiden ohella läheisesti kansainväliseen oikeuteen. Kun kansainvälinen järjestö on vakiinnuttanut olemassaolonsa, se pyrkii usein vaikuttamaan jäsenvaltioihinsa jollain tavalla. Miten järjestö niin tekee ja mistä valta periytyy? Jan Klabbers (2002) on käsitellyt teoksessaan kansainvälisten järjestöjen valtaa kahden eri doktriinin eli attributiivisen (doctrine of attributed powers) sekä implisiittisen vallan (doctrine of implied powers) doktriinien kannalta. Barnett & Finnemore (1999, 2004) ovat puolestaan tarkastelleet kansainvälisten järjestöjen valtaa sosiaalisen konstruktivismiin näkökulmasta, jonka mukaan kansainväliset järjestöt omaavat niin sanottua konstruktivistista valtaa. Esittelen seuraavassa molemmat näkökulmat ja heijastan niitä tutkimuskohteeseeni IOM:ään.

3.1. Attributiivisen ja implisiittisen vallan doktriinit

Klabbers (2002, 63) kirjoittaa, että attributiivisen vallan doktriinin mukaan kansainvälisellä järjestöllä on vain ja ainoastaan se valta, mikä sille on sen perustamissopimuksessa säädetty. Järjestölle on silloin säädetty myös sen toiminnan tarkoitus. Tämän käsityksen mukaan IOM ei näyttäisi omaavan perustamissopimuksensa perusteella oikeutta epä-säännöllisen siirtolaisuuden hallintaan. IOM:n peruskirjassa (1989) mainitut toiminnan päämäärät toteutuvat yhä osaltaan IOM:n toiminnassa, mutta lisäksi IOM on laajentanut toimi-alaansa kattamaan kysymyksiä, joista ei ole lainkaan mainintaa perustamissopimuksessa. Siirtolaisuuden hallinta on yhä enemmän liikkumisen vapauden ja kontrollin tasapainottamista, ihmiskaupan vastaista työtä, kansallisen turvallisuuden huomioimista sekä siirtolaisten palauttamista lähtömaihinsa eli vapaaehtoisessa paluussa avustamista, koska siirtolaisuuden hallinta kohdistuu pääosin epä-säännöllisen siirtolaisuuteen. (IOM-internetsivut: Regulating Migration.)

Kansainvälisen järjestön tarkastelu attributiivisen vallan kannalta antaa aihetta johtopäätökseen, jonka mukaan kansainvälinen järjestö saa tehdä vain niitä asioita, joiden harjoittamiseen sille on annettu valta järjestön perustamissopimuksessa. Tällöin järjestön voi Klabbersin (2002, 64–65) mukaan kärjistetyksi nähdä olevan vain ja ainoastaan jäsenvaltioidensa äänitorven asemassa. Vaikka IOM pyrkii edistämään kansainvälistä siirtolaisuutta, se ei pyri siihen esimerkiksi vetoamalla avoimempiin siirtolaisuuspolitiikkoihin. Jokainen valtio päättää itse siirtolaispolitiikastaan, ja IOM mukautuu sekä niihin että muihin valtioiden lakeihin ja asetuksiin peruskirjansa (1989, 12) mukaisesti. Tapauksessa, jossa järjestöllä ei ole jäsenvaltioistaan erillistä tahtoa, voidaan kyseenalaistaa koko järjestön olemassaolon perusteet. Toisaalta vaikka kansainvälisillä toimijoilla ei ole jäsenvaltioistaan erillistä tahtoa, ne voivat silti esittää vaatimuksia kansallisvaltioille. Chayes & Chayes (1998) toteavatkin, että kansainväliset toimijat vaativat yhä suurempaan ääneen kansallisvaltioilta esimerkiksi ihmisoikeuksien edistämistä sekä demokraattisten arvojen kunnioittamista.

Kansainvälisten järjestöjen peruskirjoissa on luonnollisesti aukkoja toiminnan kannalta, koska luonnostelijat eivät ole voineet ennakoida kaikkia mahdollisia tapahtumia ja tulevaa kehitystä (Klabbers 2002, 66). Tällöin järjestöä ei pitäisi rajoittaa toimimaan vain ja ainoastaan sen vallan perusteella, joka sille on myönnetty peruskirjassa. Järjestölle pitäisi sallia tietynlaista joustavuutta. Kyse on tällöin vallasta, jota ei ole annettu järjestölle eksplisiittisesti, vaan implisiittisesti.

Klabbers (2002, 67) kirjoittaa, että useat valtiomiehet ja tutkijat suhtautuvat implisiittisen vallan doktriiniin myönteisesti. Erimielisyyttä aiheuttaa kuitenkin se, miten implisiittisen vallan olemassaolo oikeutetaan. Implisiittistä valtaa voidaan selittää tulkinnan avulla. Peruskirjaa tulkitaan tällöin esimerkiksi siten, että se puoltaa toimintaa, jota ei varsinaisesti peruskirjassa mainita. Tällöin peruskirjan tulkitseminen hyödyttää toimintaa eli sille muodostuu tulkinnan kautta ”effet utile”. Koska siirtolaisuuden hallinta on ennen kaikkea suvereenien kansallisvaltioiden politiikkaa, ja koska IOM:n tulee toiminnassaan tukeutua jäsenvaltioiden politiikkoihin, pitäisi sen myös voida toimia siten, että peruskirjan implisiittinen tarkoitus toteutuu. Implisiittisen vallan doktriinin mukaan IOM:n nykyään harjoittama siirtolaisuuden hallinta ei ole ristiriidassa peruskirjassa määriteltyjen toimintojen kanssa, vaan sen voi nähdä IOM:n kokonaistoimintaa täydentävänä. Tällöin siirtolaisuuden hallinnan voi nähdä sisältyvän implisiittisesti IOM:n peruskirjassa ilmaisemiin toiminnan päämääriin.

Implisiittisen vallan doktriinia on arvosteltu siitä, että se jää kovin epämääräiseksi. Implisiittisen vallan doktriinin käsitystavan mukaan kansainväliset järjestöt on mahdollista nähdä valtioiden suvereniteetin haastajina, jolloin ne voisivat järkyttää valtioiden poliit-

tista tasapainoa. (Klabbers 2002; 69, 73). IOM ei kuitenkaan ole ottanut itselleen tällaista roolia, vaan sen toiminta kansainvälisenä hallitustenvälisenä järjestönä perustuu yhteisymmärrykseen ja yhteistyöhön sen jäsenvaltioiden kanssa (IOM 1989, IOM-internetsivut: Mission Statement).

Kansainväliset järjestöt sijoittuvat Klabbersin (2002) mukaan näin ollen ympäristöön, jota on jo kauan vaivannut tietynlainen kaksinapaisuus. Taustalla ovat perinteiset neoliberaalis-institutionaaliset kysymykset kansainvälisen järjestön vallasta: missä määrin kansainvälisen järjestön toiminta on vain jäsenvaltioiden valtasuhteiden ilmaisu ja mikä on kansainvälisen järjestön vallanlähde? Tämä pro gradu -tutkielma ei edes yritä vastata edellä esitettyihin kysymyksiin, koska mielenkiinnon kohteena ei ole se, mistä valta kumpuaa, vaan se, *miten* valtaa harjoitetaan. Näin myös vältetään umpikuja, johon ajautuminen olisi väistämätöntä, jos tarkastelu kohdistettaisiin iänikuiseen dilemmaan siitä, mihin kansainvälisten järjestöjen valta todella perustuu.

Hedelmällisemmän lähtökohdan kansainvälisen järjestön vallan tutkimukselle tarjoaakin sosiaalisen konstruktionismin viitekehys. Sosiaalinen konstruktionismi on yleinen, monitieteellinen lähestymistapa, joka ei vain kuvaa maailmaa ja todellisuutta, vaan merkityksellistää sekä samalla järjestää, uusintaa ja muuntaa sitä (Wendt 1999). Pyrkimyksenä on sosiaalisen konstruktivismiin kautta nähdä kansainväliset järjestöt kykenevinä muokkaamaan ympäröivää todellisuutta. Esimerkiksi IOM vallan voi nähdä kumpuavan sen harjoittamista käytännöistä, jotka luovat ja muuntavat todellisuutta. Tarkastelen seuraavassa näkemystä kansainvälisten järjestöjen vallasta sosiaalisen konstruktivismiin kannalta.

3.2. Kansainvälisen järjestön valta sosiaalisen konstruktivismiin kannalta

Barnett & Finnemore (1999, 2004) lähestyvät kansainvälisten järjestöjen valtaa sosiaalisen konstruktivismiin kannalta. Lähtökohtana on ajatus, jonka mukaan materiaalistien resurssien puutteesta huolimatta kansainvälinen järjestö omaa valtaa sosiaalisen todellisuuden konstruoimisessa. Barnett & Finnemore (1999, 700) tarjoavat kansainvälisten järjestöjen tutkimiseen näkökulman, jonka mukaan kansainväliset järjestöt nähdään aktiivisina toimijoina kansainvälisepoliittisella areenalla. Tällöin ne haastavat kansainvälisen politiikan perinteisen valtiokeskeisen näkemyksen. Lisäksi Barnett & Finnemore huomioivat, etteivät kansainväliset järjestöt ja niiden toiminta ole automaattisesti ”hyvää”. Myös niiden toimintaa voi lähestyä kriittisesti ja kyseenalaistaen.

Barnettin & Finnemoren (1999, 701) lähestymistapaa kansainvälisten järjestöjen valtaan voi pitää konstitutiivisena. Lähestymistapa ei jää pelkän vallan kuvailun tasolle, vaan si-

sältää vallan käyttäytymisen ja seurausten analyysia. 1950-luvulta lähtien kansainvälisiä järjestöjä on tutkittu realismin, liberalismiin tai niiden neo-suuntausten kannalta (Hakovirta 2002, 44). Tällöin kysymyksenä on ollut ennemminkin se, miksi järjestöt ovat syntyneet, kuin se, mitä järjestöt oikein tekevät. Konstruktivismi puolestaan vakiinnutti asemansa 1990-luvulla. Sen mukaisesti Barnett & Finnemore näkevät kansainväliset järjestöt eräänlaisina sosiaalisina faktoina (social facts), jolloin tarkastelu on hyvä ulottaa myös siihen, miten ne ovat sellaisiksi muodostuneet. Jotta tarkastelun voi keskittää sen pohtimiseen, miten kansainvälisten järjestöjen tai ylipäätään joidenkin toimijoiden toiminnasta muodostuu niin sanottuja itsestään selvyiksi tai totuuksia, on tutkimuksessa käännyttävä Michel Foucault'n ja hänen kehittämänsä hallintamentaliteettiteorian puoleen.

Oma lähestymiseni kansainvälistä järjestöä eli IOM:ää ja sen valtaa kohtaan tapahtuu sosiaalisen konstruktivismiin laajemmassa teoreettisessa viitekehyksessä. Lähtökohtaisena oletukseni on seuraava: IOM:n valta ilmenee nimenomaan sosiaalisen todellisuuden eli siirtolaisuuden hallinnan konstruomisessa. Sillä, miten IOM todellisuuden hahmottaa ja toimintansa muodostaa, on vaikutusta sen vallankäyttöön. Sen sijaan, että tässä tutkimuksessa ammennettaisiin itse sosiaalisen konstruktivismiin laajasta kentästä, näkökulma rajautuu Foucault'n kattavaan hallintamentaliteettiteoriaan. IOM:n ja siirtolaisuuden hallinnan tarkastelu tapahtuu Foucault'n hallintamentaliteettiteorian avulla aikaansaadun diskursiivisen muodostelman ympäristössä. Sen avulla on mahdollista tarkastella sitä, miten IOM omalta osaltaan konstituoii siirtolaisuuden hallinnan todellisuuden ja tekee todellisuuden objektit alttiiksi juuri tietynlaisille hallintatekniikoille. Seuraavassa luvussa pureudun syvällisemmin Foucault'n hallintamentaliteettiteoriaan.

4. Foucault’lainen hallintamentaliteetti teoreettisena viitekehyksenä

Michel Foucault’n (1926–1984) teoria hallintamentaliteetista muodostaa teoreettisen lähestymistavan sekä viitekehyksen pro gradu -tutkielmalleni. Lähestymistapa ulottuu hallinnan tarkasteluun niin biovallan, mikrotason valtasuhteiden kuin hallinnan mentaliteettien kannalta. Nämä käsitteet ja niiden lähempi tarkastelu on oleellista teoreettisen viitekehyksen sekä myöhemmän analyysin rakentumisen kannalta.

Suhtautuminen Foucault’n ajatteluun ja tutkimukseen on hyvin kaksijakoista akateemisten tutkijoiden keskuudessa. Toiset vannovat intohimoisesti sen nimeen, kun taas toiset ovat hyvin kriittisiä tai jopa skeptisiä pohdittaessa tutkimuksen validisuutta. Tämän riskitiriidan takia olen katsonut tarpeelliseksi yhdistää tähän lukuun sekä yleisempää foucault’laisen tutkimuksen pohdiskelua että itse teoreettisen viitekehyksen tarkastelun. Olen päätenyt tähän kenties epäkonventionaaliseen tapaan esitellä tutkielmani teoreettista viitekehystä, koska mielestäni on hyvä tarkastella ensin yleisellä tasolla foucault’laista tutkimusta, jotta päästään sisälle siihen ilmapiiriin, joka foucault’laisessa tutkimuksessa vallitsee. Luvun selittävät sekä pohdinnalliset kohdat auttavat ymmärtämään foucault’laisen tutkimuksen eli myös tämän pro gradu -tutkielman lähtökohtia sekä diskursiivista muodostelmaa, vaikkakin pääasiallinen huomio keskittyy hallintamentaliteettiteoriaan tutkielman teoreettisena viitekehyksenä.

4.1. Foucault’laisen tutkimuksen tekeminen

Foucault’laisen tutkimuksen tekeminen virittää tutkijan kyseenalaistamaan. Foucault’lle oli tyypillistä, että hän ei tutkimuksissaan hakenut ainoastaan vastausta, vaan pikemminkin oikeaa kysymystä. Tutkimuksen pääasiallinen tavoite ei välttämättä ole hypoteesin todeksi tai epätodeksi osoittaminen, vaan oleellisempaa on tarkastella kriittisesti erilaisten toimijoiden toimintaa, tai kyseenalaistaa niissä vallitsevia totuuksia. (Dean 1999). Foucault kutsui tutkimusotettaan genealogiseksi. Genealogisessa tutkimuksessa ilmiöistä ei tehdä yleistyksiä, vaan tutkimusotteessa analysoidaan tapahtumia ja tehdään ”diagnoosia”. Genealogiaa voi Hännisen & Karjalaisen (1997, 7) mukaan myös luonnehtia eräänlaisena politiikan taitona, joka edellyttää määrätynlaista ajattelua.

Foucault’laisessa tutkimuksessa huomio kiinnitetään siihen, miten jostain ilmiöstä puhutaan. Tutkimuksessa pohditaan myös, ketkä ilmiöstä puhuvat sekä tarkastellaan paik-

koja ja näkökulmia, joista käsin ilmiöstä tai asiasta puhutaan. Foucault (1998, 18) kutsuu tällaista tutkimusta diskursiivisen tosiasian eli diskursiivisen muodostelman luomiseksi. Omassa pro gradu -tutkielmassani kyse on diskursiivisen muodostelman luomisesta IOM:n siirtolaisuuden hallinnalle.

Foucault'n ajattelu kattaa lähes kaiken yhteiskunnallisesta yksilölliseen. Dreyfus & Rabinow (1983) kirjoittavat Foucault'n pyrkineen tematisoimaan suhteet totuuden, teorian ja arvojen, sekä niiden sosiaalisten instituutioiden ja käytäntöjen välillä, joissa ne ilmenivät. Tämän kehityksen myötä Foucault'n huomio kiinnittyi yhä enemmän valtasuhteisiin, ja genealogiseksi kysymykseksi nousi, miten esiin nostettuja diskursseja käytetään ja mikä on niiden rooli yhteiskunnassa. Näitä kysymyksiä Foucault käsitteli ensimmäisen kerran teoksessaan *Tarkkailla ja rangaista* (1980), jossa hän myös käsitteli avaintermejä hallita (govern) ja säännöstellä (regulate). Nämä termit ovat avaintermeinä myös omassa tutkimuksessani IOM:stä.

4.2. Hallinnan tutkimus

Hallinnan tutkimuksen juuret juontavat Michel Foucault'n laaja-alaiseen tuotantoon 1970- ja 1980 -luvulla. Kyse on yhteiskuntatieteellisestä tutkimustraditiosta, joka kattaa laaja-alaisesti hallinnan käsitteen. Tutkimus voi kohdistua yksilöihin, jolloin tutkimuskohteena on yksilöiden itsekontrolli. Vaihtoehtoisesti hallinnan tutkimus voi kohdistua laajojen ihmisryhmien, massojen käyttäytymisen säätelyyn joltain tietyltä taholta. Jälkimmäistä hallinnoimisen muotoa, jossa hallinnan kohteena on väestö, Foucault kutsui biovallaksi. Foucault (1983, 221) käsitti hallinnan sekä sen laajassa että suppeassa merkityksessä, mutta itse termi *government* viittasi Foucault'lle poliittisten rakennelmien tai valtion johtamisen sijasta paremminkin tapaan, jolla yksilöiden tai ryhmien käytöstä ohjattiin.

Hallinnoimisen ja hallintamentaliteetin (gouverner, gouvernement, gouvernementalité) käsitteet ovat peräisin Foucault'n 1970-luvun kirjoituksista, joissa hän työsti genealogista tutkimusotettaan eli vallan analytiikkaa. Hän oli käsitellyt sitä muun muassa artikkelissaan *Nietzsche, l'histoire, la généalogie*, sekä tutkimuksissaan vankila- ja mielisairaalajärjestelmistä *Tarkkailla ja rangaista* (*Surveiller et punir* 1975) sekä seksuaalisuudesta *Seksuaalisuuden historia* (*Histoire de la sexualité: La volonté de savoir* 1976, *L'usage des plaisirs* 1984, *Le souci de soi* 1984).

Foucault'n (1978, 87–88) mukaan hallitsemiseen ja hallinnointiin liittyvät ongelmat ovat peräisin jo 1500-luvun Euroopasta. Hallintaan liittyy problematiikkaa siitä, miten hallitaan ja kuinka ankarasti, kuka hallinnoi sekä mitkä ovat hallinnan päämäärät. Drey-

fus & Rabinow (1983) ovat kirjoittaneet Foucault'n epäilyn institutionaalista valtaa, luokittelua ja kontrollia kohtaan juontaneen juurensa hänen tulkintaan 1600-luvun kehityksestä Ranskassa. Tällöin perustettiin ensimmäiset köyhäintalot, joihin kaikki köyhät koottiin. Institutionaalinen huolenpito ihmisistä johti Foucault'n mukaan ihmisten luokitteluun ja kontrolliin. Vaikka valtio ei Foucault'n mukaan ollut enää ainut muoto vallan käyttämiselle, piti muiden valtasuhteiden yhä viitata siihen, koska useat niistä olivat edelleen valtion kontrollin alla. Foucault'n (1983, 224) mukaan valtasuhteet olivat kehittyneet, rationalisoitu sekä keskittyneet valtion instituutioiden tuella. Valtasuhteisiin voitiin viitata edelleen *gouvernement*-sanalla, mutta niihin oli tullut lisäksi uusi hallinnan mentaliteetin ulottuvuus. Valtasuhteet olivat tulleet hallintamentalisoituiksi. Tällä tarkoitetaan sitä, että valtasuhteita tarkastellessa huomio kiinnitetään tiettyyn mentaliteettiin, joka ohjaa vallan käyttöä.

Hallinnoimisen ja hallintamentaliteetin tarkastelu nousi uudella tavalla Foucault'n huomion keskiöön 1970-luvun puolivälin jälkeen, jolloin Foucault piti *Gouvernementalité*-luentonsa *Collège de France* Pariisissa vuonna 1978. Siinä hän myös nosti uudelleen esiin käsitteen biovalta sekä kohdisti huomionsa teemoihin kuten ”turvallisuus, alue, väestö” ja ”elävien hallinnointi”. Foucault myös pyrki kehittämään jo aiemmin kehittämäänsä valta-analytiikkaa, joka keskittyi mikrotason valtasuhteisiin.

4.2.1. Hallintamentaliteetti

Foucault (1983, 221) määritteli hallinnan uudelleen käyttäytymisen ohjaamisena, ”*conduct of conduct*’ina”. Kyse on aktiviteetista, joka tähtää vaikuttamaan ihmisiin tai heidän käyttäytymiseen, tai muokkaamaan tai ohjaamaan tapaa, miten käyttäytytään ja toimitaan. Kun ihmisiä hallinnoidaan ja käytöstä ohjataan suuntaan tai toiseen, ei hallinnan kohteista tule fyysisen determinaaation passiivisia kohteita. Jotta yksilöitä voidaan hallita, täytyy heidät saada asettumaan tietylle kannalle joko pakottamalla tai vapaaehtoisesti. Tällöin tärkeäksi muodostuu se, miten hallitaan, koska hallinta edellyttää ja vaatii hallinnan kohteiden aktiivisuutta ja vapautta.

Foucault'n lisäksi keskeiset foucault'laiset tutkijat ovat määritelleet hallintamentaliteettia, ja vaikuttaneet osaltaan teorian kehittymiseen sen nykyiseen muotoonsa. Mitchell Dean (1999) tarkastelee hallintamentaliteettia teoksessaan *Governmentality* seuraavasti:

Government is any more or less calculated and rational activity, undertaken by a multiplicity of authorities and agencies, employing a variety of techniques and forms of knowledge, that seeks to shape conduct by working through our desires, aspirations, interests and beliefs, for definite but shifting ends and with diverse set of relatively unpredictable consequences, effects and outcomes. (Dean 1999, 12.)

The term governmentality seeks to distinguish the particular mentalities, art and regimes of government and administration that have emerged since 'early modern' Europe, while the term government is used as a more general term for any calculated direction of human conduct. (Dean 1999, 2.)

Hallinta käsittää minkä tahansa yrityksen muokata käyttäytymistä tiettyjen normien tai päämäärien takia. Hallinnan merkitys on laaja, koska hallintaa harjoittavia toimijoita, auktoriteetteja, hallittavaa käytöstä, normeja, päämääriä, vaikutuksia tai seurauksia on rajaton määrä. Hallintamentaliteetti-termi pyrkii erottamaan hallinnan mentaliteetteja, taitoja ja menettelytapoja (regiimejä). Hallinta ei pyri ainoastaan käskemään ihmisiä, vaan tarkoituksellisesti ohjaamaan ihmisten käytöstä. Foucault'n (1978, 87–104) mukaisesti hallintamentaliteettitutkimuksissa kiinnostus kohdistuu siihen, miten ajatus toimii organisoiduissa tavoissa tehdä asioita eli käytäntöjen regiimeissä (regimes of practices).

Historioitsijat ja yhteiskunnalliset ajattelijat ovat usein keskittyneet ajattelun teoreettiseen ja abstraktiin ulottuvuuteen. Hallinta-analyyseissa puolestaan tutkitaan, miten ajattelu liitetään ja sisäänrakennetaan teknisiin keinoihin, käytäntöihin sekä instituutioihin, joiden avulla käytöstä voidaan muokata. Hallinnan mentaliteetti nousee esiin käytännöllisiksi (tai käytännöiksi) ja teknisiksi (tai tekniikoiksi) tehdyistä ajatuksista. (Dean 1999, 18.) Voidaan ajatella, että jokaisen instanssin, omassa tutkimuksessani IOM:n, toiminnan taustalla on tietty ajatus, mentaliteetti, jonka olemus ja päämäärä pyritään tavoittamaan tarkastelemalla konkreettista toimintaa eli hallintakäytäntöjä (poliittisia teknologioita) sekä niitä ohjaavia ja samalla niiden oikeuttamista tukevia perusteluja (poliittisia rationaliteetteja). Poliittisiin rationaliteetteihin perustuva toiminta on usein muodostunut itsestään selvyyksiksi, joihin ei enää edes kiinnitetä huomiota. Nämä niin sanotut ”totuudet” voidaan kuitenkin nostaa esiin foucault'laisen hallintamentaliteettiteorian ja diskurssianalyysin avulla.

Burchell, Gordon & Miller (1991) puolestaan ymmärtävät hallintamentaliteetin seuraavasti:

Government is not just a power needing to be tamed or an authority to be legitimized. It is an activity and an art which presupposes thought. The sense and object of governmental acts do not fall from the sky or emerge ready formed from social practice. They are things which have had to be – and which have been – invented. (Burchell, Gordon, Miller 1991, x.)

Tämä Burchell, Gordon & Miller'in kuvaus tiivistää Foucault'n esittämän hallinnan olemuksen tuomalla esiin neljä huomionarvoista asiaa: kyse on *vallankäytöstä* ja *toi-*

minnasta, joka vaatii sekä *taitoa* että *pohdintaa*. Toiminnan järkipäisyys tai kohde ei tipahda annettuina eteemme, eivätkä ne ilmene sellaisenaan sosiaalisessa käytännössä. Kyse on aina asioista, jotka joku on keksinyt sekä jonkin tietyn asian hahmottamisesta siten, että se kaipaa hallintaa.

Foucault itse määritteli tyylilleen uskollisena hallintamentaliteetin käsitteen pidemmin sekä monisanaisemmin. Se käsittää Foucault'n (1978, 103) mukaan seuraavat kolme asiaa:

1. *The ensemble formed by the institutions, procedures, analyses and reflections, the calculations and tactics that allow the exercise of this very specific albeit complex form of power, which has as its target populations, as its principal form of knowledge political economy, and as its essential technical means apparatuses of security.*
2. *The tendency which, over a long period and throughout the West, has steadily led towards the pre-eminence over all other forms (sovereignty, discipline, etc.) of this type of power which may be termed government, resulting, on the one hand, in the formation of a whole series of specific governmental apparatuses, and, on the other, in the development of a whole complex of savoirs.*
3. *The process, or rather the result of the process, through which the state of justice of the Middle Ages, transformed into the administrative state during the fifteenth and sixteenth centuries, gradually becomes 'governmentalized'.*

Toisaalta Foucault'lle oli myös ominaista tarttuvien ja terävien lauseiden kehittäminen, mitä kuvaa jo aiemmin esitelty hallinnan määrittely käyttäytymisen ohjaamisena eli ”*conduct of conduct*’ina”. Foucault (1978, 103) tähdensi hallintamentaliteetin määrittelyssään sitä, että hallinnan kohteena oli väestö eli kyse oli biovallasta. Lisäksi hän toi esiin hallinnan teknologioiden yhteyden turvallisuusrakenteeseen sekä sen, että hallintaa voi olla myös muunlaista, kuin suvereniteettiin tai kuriin perustuvaa, mutta silloin sen täytyy perustua tietoon (*savoirs*).

Hallinta viittaa enemmän tai vähemmän systematisoituihin, säännösteltyihin ja harkittuihin vallanmuotoihin eli niin sanottuihin poliittisiin teknologioihin, jotka yltyvät spontaania vallankäyttöä edemmäksi. Tämä johtuu siitä, että ne seuraavat tietynmuotoista järkeilyä eli poliittisia rationaliteetteja, jotka määrittävät toiminnan päämäärät, tai tavan, jolla ne voidaan saavuttaa. Hallinta onkin, Barry Hindessin (1996, 106) sanoin, ”*the regulation of conduct by the more or less rational application of the appropriate technical means*”. Kun asioita tarkastellaan hallintamentaliteetin näkökulmasta, on myös huomioitava historialliset ja sosiaaliset olosuhteet, jotka tekevät jostain tiedosta ”totta”,

sekä tarkkailtava näiden ”totuuksien” mahdollisia teoreettisia tai ei-teoreettisia seurauksia (Lemke 2002, 14).

Deanin (1999, 14) mukaan hallintamentaliteettiajattelu korostaa ihmisen käytöksen hallintaa kaikissa konteksteissa. Eri auktoriteetit tai toimijat voivat synnyttää erilaisia ”totuuksia” eli eri muotoja totuudesta ja käyttää niiden ilmaisemiseen erilaisia resursseja, tapoja ja tekniikoita. Hallinta vaatii ja pitääkin aina sisällään tietyn tiedon tuottamista ja asiantuntijuuden käyttöä, laskelmoitua toimintaa ja toimijoiden käyttäytymisen koordinaatiota. Tällainen rationaalinen tai tiettyihin rationaliteetteihin perustuva yritys muokata käytöstä vihjaa Deanin (1999, 10–12) mielestä hallinnan yhdistämisestä myös moraalisiin kysymyksiin. Hallintaa pidetään moraalisesti oikeutettuna, jos taustalla on oletus, että kansallisvaltioiden tai muiden hallintaa harjoittavien tahojen politiikat ja käytännöt perustuvat tietoon siitä, mikä on sopivaa ja vastuullista käytöstä yksilöille ja kollektiiville. Sisäänrakentuu ajatus standardeista ja käyttäytymisnormeista, joiden avulla todellista käyttäytymistä voidaan arvioida ja ohjata. Käyttäytymistä hallitaan ja kontrolloidaan tarkoituksenmukaisesti, ”rationaalisesti” ja tietyt toimijat varmistavat sen, että hallinta toteutuu. Vaikka Foucault pidättäytyi tekemästä päättelyjä, jotka pohjautuvat arvoihin, myös Gordon (1991, 6–8) näkee biopoliittisessa hallinnoinnissa moraalisen ulottuvuuden sen liittyessä elämisen ja ihmisten ohjaamiseen.

Hallintamentaliteetissa on kyse valtasuhteista, jotka ovat sosiaalisia suhteita. Hallintamentaliteetti tuo esiin Foucault’n hypoteesin valtatekniikkojen ja tiedonmuotojen vastavuoroisesta muodostumisesta (Lemke 2005, 1) ja yhdistää perinteisen tavan ajatella hallintaa hallituksena, joka käyttää legitiimiä valtaa ja voimaa tietyllä maantieteellisellä alueella, sekä hallinnan laajempaan, ei kansallisvaltioon sidottuna käsitteenä. Hallitusvaltaa kyseenalaistetaan enää harvoin. Hallintamentaliteetti antaa Deanin mukaan (1999, 14–16) kuitenkin mahdollisuuden kyseenalaistaa sekä itse auktoriteetti, että tapa, jolla valtaa käytetään.

4.2.2. ”How of governing”

Hallintamentaliteetin pääajatuksena on tutkia tapaa, *miten* hallitaan (how of governing) (Dean 1999, 2). Tällöin hallintamentaliteettitutkimuksen lähtökodaksi muodostuvat *miten*-kysymykset. Kun analyysi aloitetaan miten-kysymyksillä, on taustalla aina kriittinen oletus vallan oikeutetusta luonteesta. Kysymyksellä ei Foucault’n (1983, 217–219) mukaan kuitenkaan tarkoiteta ainoastaan sitä, miten hallinta ilmenee, vaan miten, eli millä keinoilla hallintaa harjoitetaan.

Hallinta-analyysi tarkastelee Deanin (1999, 18) mukaan hallinta-käytäntöjä niiden kompleksisessa ja muuttuvassa suhteessa. Miten ja millä tavoin ”totuus” tuotetaan sosi-

aalisissa, kulttuurisissa ja poliittisissa käytännöissä? Hallinta tapahtuu sen totuuden mukaan, joka hallinnoijalla on itsestään ja ympäröivästä todellisuudesta sekä hallinnan päämääristä. Hallinta ei sisällä vain valta ja auktoriteettisuhteita, vaan myös asiat itsestä eli toimijan identiteetistä. Tämän seurauksena tavat, joilla hallinnoimme ja ohjaamme ympäröivää todellisuutta, luovat lisää erilaisia tapoja tuottaa totuutta. Hallinta-analyysi ei ole pelkkää hallinnan empiiristä aktiviteettia, vaan itse hallinnan taitoa (art of government).

Foucault viittasi usein Machiavelliin puhuessaan hallinnan taidosta. Vaikka Machiavellin kirjoituksissa ja ennen kaikkea vuonna 1512 ilmestyneessä *Ruhtinas* -teoksessa suurin huomio kiinnittyi Machiavellin suosimiin häikäilemättömiin keinoihin valtiollisessa toiminnassa, Foucault'n (1978, 89) mukaan tekstit oli nähtävä myös nimenomaan hallinnan taitona (art of government). Huolimatta erilaisista näkemyksistä Machiavellin kirjoituksista sekä niiden puolustajat että vastustajat pyrkivät näkemään hallinnan taidon taustalla tietyn rationaalisuuden. Foucault'n valta-analytiikka suhteessa Machiavelliin erosi kuitenkin siinä, että Foucault sijoitti hallinnoimisen ja hallintamentaliteetin lähtökohdat tulkitsemaansa antimachiavellistiseen ”valtiojärjen” perinteeseen autonomisena rationaalisuutena. Antimachiavellisteissa Foucault tukeutui muun muassa Guillaume de La Perrière'een ja hänen teokseensa *Miroir Politique*. Hallinta ei perustunut enää jumallaiseen käskyvaltaan tai kosmos-teologiseen maailmanjärjestykseen, vaan Foucault piti ajatustaan hallinnoimisesta valtiotaidon ja -järjen johdannaisena.

4.3. Mikrotason valta

Mikrofysiikan mukaan valta voidaan ajatella tiettyinä taktiikoina ja tekniikoina, joiden kautta yksilöiden käyttäytymistä voidaan monitoroida, muokata ja kontrolloida (Foucault 1980, 34). Foucault esitti teoriansa kouluihin ja vankiloihin suuntautuneiden tutkimustensa avulla. Niissä tutkimuksissa mikrotason valta-ajattelua kuitenkin kritisoitiin siitä, että se ei huomioinut tarpeeksi yhteiskunnan ja valtion suhdetta. Foucault kehitti kritiikkiä vastaan teoriansa hallintamentaliteetista. Sen mukaan väestön hallinnointia voitiin tutkia suhteessa valtioon tai muihin yhteiskunnallisiin instituutioihin, ja silti pitää huomio kiinnittyneenä mikrotason valtasuhteisiin samalla tavoin, kuin oli tehty tutkittaessa paikallisia instituutioita.

Mikrotason valtasuhteiden anti kansainvälisen järjestön tutkimisessa on siinä, että mikrotason valta-analytiikka ei keskity vain konsensukseen tai väkivaltaan. Perinteisesti kansainvälisten järjestöjen valtaa on tarkasteltu juuri yhteistyö-konfliktiparin kautta. Mikrotaso puolestaan yhdistää käytännön teknologiat valtaan. Hallintamentaliteetti hyödyntää tätä siten, ettei se näe hallinnan operoivan suurten kehityskulkujen kautta,

vaan ohjausmekanismina käyttäytymiselle. (Lemke 2001, 3.) Mikrotason valtasuhteista ammentavassa hallintamentaliteettitutkimuksessa kansainvälisten järjestöjen valtaa tutkitaankin sosiaalisen konstruktionismin kannalta, ja sitä tarkastellaan toimintana, joka on nimenomaan käyttäytymisen ohjaamista.

4.3.1. Biovalta

Foucault kirjoitti biovallan käsitteestä ensimmäisen kerran teoksessaan *Seksuaalisuuden historia* vuonna 1976. Poliittisten käytäntöjen ja taloudellisen havainnoinnin myötä kehittyivät muun muassa syntyvyyden, kansanterveyden, asumisen ja maastamuuton ongelmat. Erilaiset tekniikat, joilla pyrittiin alistamaan ruumis ja kontrolloimaan väestöä, lisääntyivät räjähdysmäisesti. ”Väestön” keksiminen hallinnoimisen kohteeksi ja sen edellyttämän tiedontuotannon kehitys muodostivat sen vallankäytön ja totuudentuotannon yhtälön, jota Foucault kutsui biovallaksi ja jota Foucault syvensi hallintamentaliteetti-luennollaan vuonna 1978.

Dreyfus & Rabinow (1983; 196, 203) kirjoittavat Foucault’n tarkoittaneen biovallalla kaikilla elämänaloilla lisääntyvää hallintaa, jolla vedotaan yksilön ja väestön hyvinvoinnin lisäämiseen. Biovalta levisi aikoinaan vetoamalla tietoon, jonka mukaan väestön hallinnalla eli ihmiselämän ottamisella laskelmien ja erilaisten toimenpiteiden kohteeksi, voitiin suojella ihmisiä. Foucault’n analyysi biovallasta korosti, että tieto on yksi tärkeimmistä komponenteista, joka mahdollistaa vallan harjoittamisen modernissa maailmassa. Tietoa ja valtaa tuotetaan samanaikaisesti.

Foucault’n (1998) ajatusten mukaisesti valta on siedettävää vain sillä ehdolla, että se naamioi oleellisen osan itsestään. Tällöin vallan harjoittaminen riippuu kyvystä piilottaa ne mekanismit, joiden mukaan valta toimii. Myös biovallan tarkastelu tapahtui näkökannalta, jossa huomio keskittyi ihmiseen manipulaation kohteena. Foucault (1980a) nimitti tällaista valtaa myös kurinalaiseksi vallaksi (disciplinary power). Kurinalaisen vallan tärkein päämäärä on tuottaa yksilö, jota voi kohdella ”mukautuvana yksilönä”.

Foucault’n (1998) käsitys on, että biovallan aikakaudella ”laki toimii yhä enemmän normin tavoin” ja biovallan soveltamisen historiallisena tuloksena on normalisoiva yhteiskunta. Tämän teesin yleisenä taustana oli Foucault’n kiinnostus vallan, kokemuksen ja tiedon suhdetta koskevaan ongelmaan (Hänninen 1997, 157). Jos biovallan kautta ei saavuteta haluttua tulosta, on se todiste tarpeesta tehostaa hallintaa. Hallinnassa täytyy entistä enemmän turvautua asiantuntijavaltaan, johon normalisaatio perustuu. Näin vaikiinnutetaan tekninen matriisi. Tekninen matriisi perustuu oletukseen, jonka mukaan tekniselle ongelmalle löytyy tekninen ratkaisu. Näin myös taataan ja turvataan biovallan käyttö. (Dreyfus & Rabinow 1983, 196.) Onkin syytä tarkastella, miten jokin asia kon-

stituoidaan tai ”rationalisoidaan” tekniseksi ongelmaksi, ja miten se sen jälkeen ”normalisoidaan”.

4.3.2. Biovalta ja normalisaatio-teknologiat

Dreyfus & Rabinow (1983, 195–196) kirjoittavat normalisaatio-teknologioista, jotka vaikuttavat biovallan oikeutukseen. Ne ovat oleellinen osa anomalioiden eli epäsäännöllisyyksien luomista, luokittelua ja kontrollointia. Normalisaatio-teknologiat perustuvat väitteille, joiden mukaan anomaliat pystytään tiettyjen teknologioiden avulla eristämään ja sitä kautta normalisoimaan. Anomalioiden tunnistaminen tieteellisesti antaa biovallalle oikeutuksen hallintaan ja kontrollointiin.

Normalisoivilla teknologioilla on lähes identiteettinen rakenne Kuhnin (1970) tieteen paradigman kanssa. Tieteestä tulee normaalia, kun tietyn alan harjoittajat hyväksyvät teorian jostain tietystä ongelmasta ja sen ratkaisusta. Myös normalisoivat teknologiat toimivat vakiinnuttamalla yhteisen määritelmän päämääristä ja toimenpiteistä, sekä sovitusta esimerkeistä, joiden mukaan normalisointi tapahtuu. Normaalin lisäksi määritellään samalla, mitkä käytännöt luokitellaan systeemin ulkopuolelle, ja omaavat tarpeen ”normalisoinnille”. Kyse on eräänlaisen inkluusio-ekskluusio -jaon tekemisestä. Kuhnin ja Foucault’n erottaa Dreyfus’in & Rabinow’n (1983, 197–199) mielestä kuitenkin se, että Foucault’n työssä sosiaalisten ilmiöiden tutkimisessa on luonnollisesti tulkintalotuvuus mukana. Kuhnin tutkimuksissa tulkinnalle ei ole tilaa.

Määrittämällä jokin asia ongelmaksi, joka tarvitsee ratkaisua sekä määrittämällä sille ratkaisu, muodostuu yhteiskunnasta ja tieteestä Dreyfus’in & Rabinow’n (1983, 198) termein *normalisoivaa* eli sellaista, joka korostaa ennustavaa ja kontrolloivaa toimintaa. Normalisoivassa on aina poliittinen ulottuvuus mukana. Normaalin tieteen kerätessä ja muodostaessa tietoa ympäröivästä maailmasta normalisoivasta tieteestä tai sen mukaan muodostuneesta yhteiskunnasta saattaa puolestaan tulla tehokas ja mahdollisesti jopa salakavala dominaation muoto.

Biovallan vakiintuessa väestön hallinta kohdistui yhä enemmän väestöön itseensä ja sen käyttäytymisen kontrollointiin, sekä pyrkimykseen normalisoida anomaliat. Hänninen (1997, 151) kirjoittaa, että esimerkiksi rikokseen alettiin suhtautua tapauksena, joka viesti yhteiskunnalle vaarallisen jäsenen olemassaolosta. Samalla oikeudenkäytön kiinnostuksen kohteeksi nousi pikemminkin itse rikollinen kuin rikos, mikä tosiasiaa häipyi taka-alalle. Tällaisen toiminnan taustalla vaikutti tietynlaiset ”totuudet”. Toisaalta ”totuuksien” mukainen käytäntö on jossain määrin ristiriitaista. Esimerkiksi Hännisen (1997, 162) tarkastelemaan ”vaaralliseen yksilöön” kohdistuu samalla kertaa ”yhteiskunnasta” eristämisen sekä ”yhteiskuntaan” palauttamisen pyrkimys. Normalisoivissa

teknologioissa onkin Dreyfus'in & Rabinow'n (1983) mukaan aina kyse niin sanotun ”toiseuden” luomisesta.

4.4. Diskursiivisen muodostelman luominen

Foucault'laisessa tutkimuksessa jotakin tiettyä ilmiötä tai asiaa tarkastellaan yleensä kriittiseltä näkökannalta. Tällöin muodostuu diskursiivinen muodostelma. Foucault'n mukaan erilaiset tahot esittävät asiansa aina tietyn diskursiivisen muodostelman sisällä. Tämä on joko tietoista tai tiedostamatonta. Hallintamentaliteetin avulla voidaan tarkastella diskursiivisessa muodostelmassa tapahtuvaa hallintaa ja sen mentaliteetteja eli määrittää ne ”totuudet”, joiden avulla vallankäyttöä ”rationalisoidaan”. Totuudet tulevat esiin puheessa, käytetyissä käsitteissä sekä niiden määrittelyssä, kohteiden erittelemisessä sekä toiminnan oikeuttamisessa. Hallinnan mentaliteetit selvittämällä voidaan tarkastella asiaa, joka on konstituoitu ongelmaksi, ja jolle tietty taho on pyrkinyt kehittämään ratkaisun. Lemke (2005, 1) puhuu eräänlaisesta interventtiosta.

Hallintamentaliteettitutkimuksen genealogisista tutkimuskohteista voidaan käyttää nimeä totuudellinen puhunta eli diskurssi. Hallintamentaliteettitutkimuksessa Foucault kuitenkin käytti termiä *rationaliteetti*. Termi on oivallinen, koska rationaliteettien tehtävänä on tuottaa toiminnalle järjestelmällisesti totuuksia. Ne ovat eräänlaisia perusteita, jotka pohjautuvat ”hallinnoijan rationalisuuteen”. Kyse ei siis ole absoluuttisista rationalisuuksista, vaan juuri toiminnan *rationaliteeteista*. Totuudellisten rationaliteettien oletetaan nousevan hallinnollisista tai institutionaalisista käytännöistä tai puheesta sekä organisoivan ja kodifioivan toimintatapoja. Käytäntöjen taustalla olevat rationaliteetit voidaan tuoda esiin ottamalla itse käytännöt, eli poliittiset teknologiat, lähempään tarkasteluun. Rationaliteetit tukevat hallintaa ja ohjaavat joko omaa tai muiden käyttäytymistä. Hallintamentaliteettitutkimus tutkiikin Deanin (1997, 64) mukaan ”totuusjärjestelmien” eli rationaliteettien ja ”käytäntöjärjestelmien” eli poliittisten teknologioiden yhteenkietoutumista.

4.4.1. Poliittiset rationaliteetit

Poliittisen rationaliteetin sekä poliittisen teknologian käsitteet juontavat juurensa Foucault'n luentoon ”*Omnes et Singulatim: Towards a Criticism of 'Political Reason'*” vuodelta 1979. Siinä Foucault muotoili nämä kaksi käsitettä täsmentämään hallintamentaliteetin käsitettä. Foucault'n analyysi hallinnan rationaliteeteista yhdistyy mikrofysiiseen perspektiiviin, jonka Foucault kehitti jo *Tarkkailla ja rangaista* -teoksessaan vuonna 1975. Liberaalit periaatteet poliittisen vallan rationaalistamiseen korostavat hallinnan taitoa, joka helpottaa tekniikoiden levittämistä. Itse asiassa Foucault'n hallinnan (gou-

verner) sekä ajatustapojen (mentalité) yhteen nivominen osoittaa, ettei vallan teknologioita ole mahdollista tutkia ilman taustalla vaikuttavia poliittisia rationaliteetteja.

Gordon (1991, 2–3) kirjoittaa Foucault'n käyttäneen termiä *hallinnan rationaliteetti* vaihtokelpoisena termin *hallinnan taito* kanssa. Foucault oli kiinnostunut hallinnan toteuttamisen lisäksi nimenomaan siitä, *miten* jokin toiminta tehdään ylipäänsä mahdolliseksi, hyväksyttäväksi sekä "rationaaliseksi" sekä hallinnoijien että hallittavien välillä. Poliittisia rationaliteetteja ei voida pitää neutraalina tietona, joka ainoastaan "representoi" todellisuutta. Sen sijaan rationaliteetteihin itsessään liittyy intellektuaalista todellisuuden prosessointia, jonka seurauksena poliittiset teknologiat toimivat. Prosessi sisältää erilaisia toimijoita, menetelmiä, instituutioita sekä tiedon muotoja, joilla on tarkoitus hallinnoida poliittisten rationaliteettien objekteja ja subjekteja. (Lemke 2001, 1–2.) Rationaliteetit muodostavat elementin hallinnasta, jonka avulla luodaan diskursiivinen muodostelma, jossa vallan harjoittaminen on "rationaalista". Poliitiikkaa ja tietoa ei tällöin ole tarvetta asettaa vastakkain, vaan prosessissa muodostetaan Lemken (2001, 7) termein poliittista tietoa (*political knowledge*) tai totuuksien politiikkaa (*politics of truth*).

Foucault'n mukaan on hyödyllisempää tutkia rationaalistamiseen johtavaa prosessia eri aloilla sekä eri käytäntöjen kautta, kuin koko yhteiskunnan tai kulttuurin rationaalistamista. Rationaliteettien tutkimisessa ei myöskään takerruta siihen, onko kyseessä todellakin rationaalinen asia. Tällöin rationaalisuus nähtäisiin yleisesti, eikä diskursiivisen muodostelman kautta. Toisaalta rationalisuuskään ei ole yksiselitteistä. Jo Max Weber (1980, 26) totesi aikanaan, että ei ole olemassa vain yhtä ainoaa järkeä (Reason) tai universaalista standardia, jonka mukaan kaikki ajatuksen muodot voidaan luokitella. Myös se, mitä me kutsumme järjeksi, on ainoastaan lännelle tyypillistä rationalismia. Foucault'laisten poliittisten rationaliteettien tutkimisessa ei näin ollen ole kyse "järkevyyksien", vaan totuuksina pidettyjen asioiden esiinnostamisesta. Poliittiset rationaliteetit ovat perusteita toiminnalle huolimatta siitä ovatko ne perinteisen järjen mukaan järkeviä vai eivät. Rationaliteetit ovatkin tiedon tuotantoja ja sovellutuksia, jotka yhdessä vastaavien käytännön toimien eli poliittisten teknologioiden kanssa saavat aikaan sosiaalisen elämän hallinnointia.

4.4.2. Poliittiset teknologiat

Foucault'n (1978, 79) mukaan käytännöt eli poliittiset teknologiat rakentuvat aina poliittisille rationaliteeteille. Voidaan myös puhua rationaliteetti-regiimeistä (regimes of rationality), koska rationaliteettien eri muodot sisältyvät erilaisiin käytäntöihin tai käytäntöjärjestelmiin. Väestön ja poliittisen vallan suhdetta tutkitaan erilaisten prosessien kannalta, joissa yksilöt esitetään poliittisen vallankäytön kohteina. Foucault käsitti val-

lan poliittisten teknologioiden toimintana sosiaalisessa rakenteessa ja keskittyi niihin yhteyksiin, jotka muodostuivat väestön sekä poliittisten teknologioiden ja rationaliteettien välille.

Burchell'in (1991, 142–143) mukaan poliittiset teknologiat toteuttavat poliittisten rationaliteettien idean. Ne etenevät poistamalla perimmältään poliittisen ongelman poliittisesta diskurssista ja muotoilevat sen uudelleen käytännön kautta. Tämän jälkeen ongelmat ovat teknisiä, joiden ratkaisuista voidaan kiistellä, mutta joiden teknistä luonnetta ei sinällään kyseenalaisteta. Poliittisten teknologioiden oleellinen komponentti on uudelleennimeäminen, reforminen kielenkäyttö. Heijastamalla poliittisiä teknologioita tutkimukseeni IOM:stä todentuu uudelleennimeäminen IOM:n puheessa ja toiminnassa. IOM harjoittaa esimerkiksi faktisesti maastakarkotuksen toimeenpanoa, mutta kutsuu sitä kotiinpaluussa avustamiseksi. Poliittiset teknologiat rakentavatkin osaltaan todellisuutta, joka perustuu kahtiajakoon. Se erittelee normaalin epänormaalista ja todentuu inklusiona ja eksklusiona.

Hallintamentaliteettitutkimuksessa poliittinen rationaalisuus yhdistetään normalisoinnin ajatukseen tiettyjen normien välityksellä. Poliittiset teknologiat puolestaan toimivat normalisoivina useimmiten asiantuntijakoneistojen tai erilaisten rationaliteettien kautta. Hännisen (1997, 162) mukaan asiantuntijatieto iskostuu kieleen, jolla biovallan hallinnan kohteista puhutaan, ja todentaa samalla Foucault'n yhtälöä tiedosta ja vallasta. Koska kielen osuus ja se, miten asioista puhutaan, on foucault'laisessa tutkimuksessa merkittävässä osassa, siirrytään seuraavassa tarkastelemaan kielen ja erilaisten puhetaiposten tutkimista eli diskurssianalyttistä tutkimusmetodia.

5. Diskurssianalyttinen tutkimusote

Tutkija kiinnostuu diskurssianalyttisestä tutkimusmetodista aineiston herättäessä kysymyksiä sen suhteen, miten jokin asia on sanottu. Toisaalta tutkimusintressi voi myös herätä silloin, kun jokin aineisto ja sen sisältö vaikuttaa itsestäänselvyydeltä. Tällöin tällaista ”totuudellista” puhetapaa halutaan tarkastella hieman lähempää ja tutkimus sisältää jo lähtökohtaisesti kriittisen tutkimusotteen. Tämän luvun tarkoituksena on esitellä ja tarkastella diskurssianalyttistä tutkimusotetta, joka on samalla sekä kiistelty että ylistetty tutkimusmetodi, ja joka toimii oman pro gradu -tutkielmani tutkimusmetodinä.

Diskurssianalyysistä on kirjoitettu erittäin runsaasti. Siitä on tehty sekä yleiskuvauksia että spesifimpiä teoksia. Diskurssianalyttisestä tutkimuskirjallisuudesta voidaan mainita muun muassa seuraavat tutkijat teoksineen: Brown & Yule (1983), Caldas-Coulthard & Coulthard (1996), Coulthard (1985), van Dijk (1977, 1985, 1997), Fairclough (1989, 1992, 1995), Foucault (1982a, 1984), Gee (1999), Georgakopoulou & Goutsos (2004), Husa (1995) sekä Jokinen, Juhila & Suoninen (1993, 2002). Lisäksi olemassaolevat aikakausjulkaisut, esimerkiksi *Discourse and Society* ja *Discourse Processes*, julkaisevat diskurssianalyttistä tutkimusta.

Tässä pro gradu -tutkielmassa keskityn ennen kaikkea foucault’laiseen tapaan ymmärtää diskurssi. Sitä voidaan pitää osana kriittistä diskurssianalyysia, mutta toisaalta se myös eroaa siitä joiltakin osin. Tarkoitukseni onkin selvittää tätä alla olevissa kappaleissa. Tämän lisäksi tarkastelen tutkijan roolia diskurssianalyttisessä tutkimuksessa. Siinä, sekä muutenkin tässä luvussa paino on haluttu antaa suomalaisten diskurssianalyttiköiden tutkimuksille.

5.1. Diskurssianalyysi kriittisenä tutkimusmetodinä

Diskurssianalyysi perustuu Jokisen, Juhilan & Suonisen (1999, 18–19) mukaan kielen ja ilmaisun tutkimiseen. Tutkimuskohteeksi muodostuu, miten toimijat kuvaavat, selittävät ja tekevät ymmärretyksi toimintaansa kielenkäytöllään. Tekojen ja ilmiöiden syiden nimeäminen jää toissijaiseksi. Diskurssianalyysin lähtökohtaisena oletuksena on, että samaakin ilmiötä (tekoa tai asiaintilaa) voidaan tehdä ymmärrettäväksi usein eri tavoin. Olettamusta vain yhdestä ja yksiselitteisestä totuudesta pidetään vajavaisena. Kieli ei heijasta sosiaalista todellisuutta neutraalisti, eikä se ole pelkkä tapa kertoa todellisuudesta. Husa (1995, 3) kirjoittaa kielen ja puhutavan olevan itsessään todellisuutta muok-

kaavia ja luovia tekijöitä, ja teksti tai puhe samalla sosiaalisen todellisuuden tuote ja tuottaja. Diskurssianalyysi tarkasteleekin kaikkea kielenkäyttöä varsinaisena toimintana eli tekoina. Tällöin puhetta, tekstejä tai tekoja ei pidetä toistensa vastakohtina. Ne ovat yhtä lailla toimintaa, joka ylläpitää tai muuntaa sosiaalista todellisuutta. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 19.) Sosiaaliset käytännöt voivat myös vaihdella, eli sosiaalisilla käytännöillä voi olla useita eri muotoja. Parkerin (1992, 1–4) mukaan sosiaalinen todellisuus hahmottuu täten monenlaisena ja joskus jopa toisiaan vastaan kilpailevina vaihtoehtoina.

Jokinen, Juhila & Suoninen (1999, 250; 1993, 9–10) kirjoittavat diskurssianalyysin kantavana ideana olevan se, että todellisuus on aina argumentoinnin asia. Todellisuuden nähdään rakentuvan kielenkäytön kautta. Tällaista näkökulmaa kutsutaan sosiaalisiksi konstruktionismiksi. Diskurssianalyttinen tutkimus edustaa näin ollen konstruktionistista näkökulmaa, ja se voidaan määritellä tutkimukseksi, jossa analysoidaan, miten todellisuutta tuotetaan erilaisten sosiaalisten käytäntöjen, myös kielen, avulla. Sosiaalinen konstruktivismi tarjoaakin laajan viitekehyksen omalle tutkielmalleni – niin teorian kuin metodologian kannalta.

Koska kieltä käytetään kulttuurisissa tilanteissa ja käytännöissä, kielenkäyttö ei koskaan ole täysin vapaata, vaan siihen kohdistuu sekä sosiaalisia odotuksia että paineita. Kieli ohjaa vastaanottamaan tekstin tai puheen tietyllä tavalla. Kyse on eräänlaisen odotushorisontin toiminnasta. Kieli vaikuttaa ”vastaanottajan” odotushorisonttiin ja muokkaa sitä, miten vastaanottaja ottaa tietyllä tavalla ilmaistun tiedon vastaan (Jauss 1978). Diskurssit voivat muuttua ja muovautua uudelleen ajan myötä. Lisäksi diskurssien tilanesidonaisuuden takia tietyn diskurssin merkitys voi muuttua ratkaisevasti kielenkäytökontekstissa. van Dijk (1985) korostaakin muiden diskurssianalyttikoiden tavoin, että diskurssianalyysissä on aina huomioitava vallitsevat olosuhteet, tilanteet ja käytännöt.

Diskurssianalyysiin kuuluu sisäsyntyisesti tietty kriittisyys, vaikka toisaalta voidaan erottaa toisistaan kriittinen ja analyttinen diskurssianalyysi. Jokisen, Juhilan & Suonisen (1993, 86–87) mukaan kriittisen diskurssianalyysin lähtökohtana on useimmiten oletus jonkinlaisten alistussuhteiden olemassaolosta. Tällöin tutkimuskohteeksi muodostuu tavallisimmin niiden sosiaalisten ja kielellisten käytäntöjen tarkastelu, joilla oletettuja alistussuhteita oikeutetaan ja ylläpidetään. Kriittinen diskurssianalyysi pohjautuu ennen kaikkea Foucault’n käsitykseen diskurssista. Kriittiseen tutkimukseen kuuluu lähtökohtaisesti poleeminen suhde vallitsevaan sosiaaliseen järjestykseen.

Norman Fairclough (1989, 1992, 1995) on eräs keskeisimmistä kriittisen diskurssianalyysin tutkijoista. Kriittisen diskurssianalyysin avulla voidaan huomio keskittää sosiaalisiin ongelmiin ja niissä esiintyviin valtasuhteisiin (Fairclough & Wodak 1997). Dis-

kurssit eivät ainoastaan heijasta vallitsevia valta- ja sosiaalisia suhteita, vaan ne myös tuottavat niitä jopa siinä määrin, että ne muodostavat tietyn ideologian. Kriittinen diskurssianalyysi menee pelkkää kuvailua pidemmälle ja on sekä tulkitsevaa että selittävää. Kriittinen diskurssianalyysi on van Dijkin (1993) mukaan luonteeltaan sosiopoliittista. Sillä nähdään sekä Fairclough'n (1992) että van Dijkin (1993) mukaan rooli, jolla kriittinen diskurssianalyysi yrittää saada aikaan muutosta sosio-poliittisissa prosesseissa. Tästä foucault'lainen diskurssi jossain määrin poikkeaa. Foucault (1982a) ei välttämättä aja jotain tiettyä muutosta, vaan pyrkii pikemminkin tiettyjen itsestään selvyyksien esille nostamiseen. Foucault (1980a, 1980b) käsittää vallan kehittyvän sosiaalisissa ja diskursiivissa suhteissa. Kyse ei tällöin ole ideologian muodostumisesta, vaan totuudellisten puhuntojen tuotannosta. Tarkastelen seuraavassa lähemmin foucault'laista diskursia.

5.2. Foucault'lainen diskurssi

Foucault'n tuotannon (muun muassa 1970 ja 1982a) aiheina ovat olleet erilaiset instituutiojärjestelmät historian eri aikoina ja niissä käytettävät diskursiiviset käytännöt. Tarkoituksena on ollut tutkia sitä, millä perusteella tietty tieto on mahdollistunut eli kyse on tiedon ja totuuden rakenteista, jotka tekevät tiedon ja tietämisen mahdolliseksi (Husa 1995). Foucault kirjoittaa käyttäneensä, sekä myös väärinkäyttäneensä diskurssin käsitettä monin tavoin. Foucault'n (1982, 107) määrittelyn mukaan diskurssi on joukko väitelausumia (ilmauksia), sikäli kun ne kuuluvat samaan diskursiiviseen muodostelmaan. Hän kutsuu diskursseiksi asenteita, mielipiteitä (käsityksiä asioista) tai käytäntöjä, jotka muodostavat sellaisia tiedon rakenteita, joiden kautta ihmiset toimivat.

Foucault'n mielestä ”totuudet” määritellään aina jonkin käsitesysteemin tai jonkun tietyn alan diskursiivisten käytäntöjen kautta. Foucault (1970, 320) kyseenalaistaa sen, että tiettyjä diskursseja pidetään annettuina totuuksina. Tämä on kuitenkin luonnollista sekä kulttuurillemme että ihmisluonnolle yleensä. Taipumuksenamme on muokata puheesta niin sanottuja vakavampia puheakteja, jotka muodostuvat jälkeensä totuudeksi. Jonkin asian tai toiminnan oikeutus (tai kumoaminen) perustuu foucault'laisessa analyysissa Dreyfusin & Rabinow'n (1983, 48) mukaan juuri vakaviin puhetekoihin ja niiden väitteeseen olla tietoa. Vakavia puheakteja voidaan tutkia, toistaa ja välittää toisille. Toisaalta tällaisia vakavia väitteitä voidaan pitää harvinaisina, toisaalta ne tulevat esiin itsestäänselvyyksissä ja totuuksissa, jolloin niitä ei usein huomata edes kyseenalaistaa.

Vakavia puheakteja ei esiinny tyhjiössä. Puheakti ja jokin ilmiö todentuu ja realisoituu vain käytännössä sen mukaan, mitä siitä sanotaan, sekä miten sitä kuvataan ja selitetään. Vakavissa puheakteissa Foucault'a (1982) kiinnosti niiden luonne, niiden välisten suh-

teiden paljastaminen diskursiivisissa muodostelmissa sekä muutokset, joita diskursiivisissa muodostelmissa tapahtuu. Husa (1995) toteaa, että juuri vakaville puheteoille pyritään esimerkiksi erilaisissa instituutioissa antamaan ”totuudellinen” asema, jonka myötä niitä yritetään soveltaa, toistaa ja tuottaa uudelleen.

Diskurssianalyysillä ei pyritä tarjoamaan kaikenkattavia selityksiä ja ehdottomia totuuksia, vaan ennen kaikkea herättämään keskustelua ja esittämään hyviä kysymyksiä. Diskurssit voidaan foucault’laisessa kontekstissa ymmärtää sekä puheeksi että kirjoitukseksi, joille on annettu tai joihin pikemminkin on kytketty jokin tietty merkitys. Diskursiivinen käytäntö määrittää, miten ja millä oikeutuksella joku voi ”sanoa” jotakin. Foucault’n käsityksen mukaan valta (*pouvoir*) ja tieto (*savoir*) liittyvät yhteen. Vallan ja tiedon yhteydellä tarkoitetaan sitä, että ”tieto luo tilaa vallan toiminnalle aivan kuten valta luo uusia tiedon kohteita” (Ojakangas 1992). Valta ei pelkästään aseta kieltoja tai ole yleensä kielteistä, vaan se muodostaa tietoa ja tuottaa itse diskursseja. Diskurssit voidaan Foucault’n (1982) mukaan ymmärtää vain sen kautta, miten ne määrittävät suhteessa toisiinsa lausumiin ja sosiaalisiin käytäntöihin, jolloin keskeistä on interdiskursiivisuus.

Huolimatta tutkimusasetelmasta, joka tähtää vallitsevien totuuksien kyseenalaistamiseen, Foucault ei pyri paljastamaan pinnanalaista totuutta tai asioiden syvämerkitystä. Foucault antoi ymmärtää jo teoksessaan *Seksuaalisuuden historia* (1998), että koko syvämerkityksen käsite on kulttuurinen konstruktio. Foucault’n (1982, 108–109) analyysi välttää tulkintaa siinä mielessä, että tulkinnalla haettaisiin puheteokojen salaista tai piilevää merkitystä. Analyysillä pikemminkin kyseenalaistetaan väitelausumien muoto ja kysytään lisäksi, mitä niiden olemassaolo tarkoittaa. Foucault’laisen diskurssianalyysin merkitys yhteiskunnalliselle tutkimukselle oli siinä, että hän pyrki eroon banaliteeteista, joilla todellisuutta konstruointiin. On eri asia riisua todellisuus sen kaavusta sekä tarkastella, ruotia ja selittää sitä, kuin uskoa, että kaavun takaa voitaisiin paljastaa toinen todellisuus, joka ikään kuin ohjelmoisi ja selittäisi ensimmäistä. Jälkimmäinen olisi lähinnä naiivia. (Veyne 1978, 242.) Lopullista ”totuutta” ei näin ollen pyritä, eikä edes voida esittää. ”Totuus” on aina sidottu tiettyyn ajallis-paikalliseen tilanteeseen.

Totuuden saaneet tiedot muodostuvat usein itsestäänselvyyksiksi. Ne saatetaan ohittaa arkipuheena tai asiantuntevana ja vakiintuneena institutionaalisenä puheena, koska ne toistuvat usein tai koska ne esitetään lähes täysin vaihtoehdottomana. Jotta totuusdiskurssit voidaan identifioida, on tärkeää tarkastella, miten niitä tuotetaan ja uusinnetaan sosiaalisissa käytännöissä (Jokinen, Juhila, Suoninen 1993, 81–89). Fairclough (1992; 12, 36) ilmaisee asian siten, että tutkittavaksi muodostuu, miten jotkin tiedot saavat totuuden aseman sekä millaisia subjektipositioita niissä tuotetaan ihmisille.

5.3. Tutkijan rooli diskurssianalyysissa

Diskurssianalyysissa tutkijalla on lähes yhtä tärkeä rooli kuin aineistolla. Koska tutkija on kulttuurinen toimija, hän käyttää muiden toimijoiden tavoin tiettyjä tulkintaresursseja, ja häntä voidaan pitää tutkimuksen keskeisenä osana. Tutkija tuottaa tutkimustulostensa muodossa uutta sosiaalista todellisuutta. Tutkijan näkökulma aineiston tutkimiseen vaikuttaa myös kielenkäyttöön, joka määrittää itse tutkimusta. Tällöin myös siihen on kohdistettava kriittisyyttä sekä huomioitava sen mahdollisesti tuottamat seuraukset.

Kirsi Juhila (1999, 201–203) puhuu niin sanotuista diskurssianalyytikon tutkijapositioista, joita hän määrittelee kolme: analyytikko, asianajaja ja tulkitsija. Positio voi vaihtua eri tutkimuksissa, mutta myös saman tutkimuksen aikana. Positio riippuu aina tutkijan tutkimusintresseistä sekä hänen muodostamistaan tutkimuskysymyksistä.

Analyytikko pyrkii Juhilan mukaan (1999, 203–205) pitämään osallisuutensa suhteessa analysoitavaan aineistoon mahdollisimman pienenä ja kontrolloituna. Analysoinnin kohteena on ennen kaikkea ihmisten kielellinen toiminta. Analyytikkopositio on yleinen etnometodologiassa sekä tutkimuksissa, joissa tutkitaan kasvokkain tehtyjä haastatteluja ja keskusteluja. Asianajaja sen sijaan pyrkii saavuttamaan tutkimuksellaan jonkin päämäärän tai edistämään jotakin asiaa. Asianajaja on sitoutunut muutokseen. Analysoidessaan aineistoa asianajaja pohtii, miten kielelliset toimijat rakentavat todellisuuden sekä, miten todellisuudet voisi rakentaa toisin. Asianajajan positioon liittyy sisäsyntyisesti olemassa olevien totuuksien ja todellisuuksien kritisointi. Tämä positio perustuu vahvasti Foucault'n (1982) vallan genealogiaan, jonka mukaan viatonta tietoa tai vallasta vapaata keskustelukenttää ei ole olemassa. Kielellisen vallankäytön erittelemisellä voidaan paljastaa vakiintuneita, mutta myös vaiettuja totuuksia. Paitsi valta- ja alistussuhteiden eritteleminen, myös vaiennettujen tai marginalisoitujen äänien kuuluville saaminen on Juhilan (1999, 205–208, 212) mielestä olennaista tälle tutkijapositiolle. Tulkitsijan position ottava diskurssianalyytikko puolestaan näkee eri tutkimusaineistot monenlaisten mahdollisuuksien maailmana. Niitä voi lukea ja kuunnella monin eri tavoin, jolloin keskeiseksi nousee tutkijan ja aineiston välinen vuorovaikutuksellinen suhde. Tutkija on paitsi aineiston analysoija, myös yksi sen keskeisistä tuottajista.

6. Siirtolaisuus ja sen hallinta

Siirtolaisuuden hallinta kuuluu tämän päivän maailmassa sekä kansallisvaltioiden, kansainvälisten järjestöjen että alueellisten yhteisöjen, kuten Euroopan Unionin, kielenkäyttöön, raportteihin ja selvityksiin puhuttaessa siirtolaisuudesta tai maahanmuuttopolitiikoista. YK:n mukaan lähes kaikkien kansallisvaltioiden hallitusten näkemykset siirtolaisuudesta ovat muuttumassa aiempaa kiristyvämpään suuntaan. Noin 40 prosentilla maailman valtioista on siirtolaisuuspolitiikka, joka tähtää maahanmuuton vähentämiseen. Suunta on sama sekä kehittyneissä että vähemmän kehittyneissä maissa. (UN Press Release POP/844.) Konkreettisesti tämä tarkoittaa viisumipolitiikan kiristämistä, rajavartiointin teknologista kehitystä, palautussopimusten solmimista sekä turvapaikkakiintiöiden pienentämistä. Siitä huolimatta, että turvapaikanhakijoiden määrä laski vuonna 2005, maailmanlaajuinen siirtolaisuus eli kansainvälinen liikkuvuus on yhä suurta (OECD 2005). Se kattaa myös yhä suuremmassa määrin epäsäännöllisen siirtolaisuuden, johon kohdistuu suurin osa siirtolaisuuden hallinnan sääntelystä ja kontrollinnista.

Siirtolaisuuden hallinta on käsitteenä hyvin laaja eikä sille ole vielä olemassa yhtenäistä määritelmää. Toisaalta siirtolaisuuden hallinta voidaan ymmärtää rajojen sulkemisena, kiristyvinä maahanmuuttopolitiikkoina tai jopa sosiaalisena manipulaationa. Toisaalta taas sitä voidaan pitää yhteiskunnallista toimivuutta, sosiaalista ja kollektiivista vastuuta sekä integraatiota korostavana lähestymistapana. Esitetyt vaihtoehdot kuvaavat siirtolaisuuden hallinnan ääripäitä, koska monisyiseen ilmiöön liittyy aiheen kärjistämistä sekä yksinkertaistamista.

Tietyn käsitteen rakentamiseen vaikuttavat sekä diskursiiviset että ei-diskursiiviset käytännöt. Siirtolaisuuden hallinta muodostuu kaikesta, millä sitä kuvataan, jaotellaan ja selitetään, sekä miten sitä harjoitetaan. Tässä tutkielmassa huomio kiinnittyy IOM:n siirtolaisuuden hallintaan ennen kaikkea siirtolaisuuden sääntely -aspektin kannalta. Tällöin hallinta kohdistuu pääosin epäsäännölliseen siirtolaisuuteen. Koska IOM:n työ epäsäännöllisten siirtolaisten kohdalla ei kuitenkaan rajoitu vain pelkkään sääntelyyn, vaan on paljon kokonaisvaltaisempaa, on mielestäni tässä pro gradu -tutkielmassa luontevampaa puhua yleisesti IOM:n siirtolaisuuden hallinnasta.

Tällä hetkellä IOM:n toiminta ja ääni kantautuu 116 jäsenmaahan. Lisäksi IOM vaikuttaa yhä laajemmin siirtolaisuuspoliittisissa kysymyksissä, sekä pitää yllä siirtolaispoliittista keskustelufoorumia. Sillä, miten IOM siirtolaisuuden hallinnan määrittää ja miten

se siirtolaisuuden hallinnasta puhuu, sekä miten se sitä harjoittaa ja oikeuttaa, on merkitystä myös laajemmassa perspektiivissä. IOM:n valta ilmeneekin sen käytännön ja taustalla vaikuttavan mentaliteetin kautta. Koska IOM on yksi merkittävimmistä tekijöistä kansainvälispoliittisella agendalla, määrittää se myös suuntaa, johon siirtolaisuuden hallinta kehittyy.

6.1. Siirtolaisuuden taustaa

Siirtolaisuutta voidaan pitää ihmisluonnolle ominaisena käyttäytymisenä. Siirtolaiseksi on lähdetty kautta aikojen, ja siirtolaisuus on ollut tavanomainen ilmiö eri kansojen ja kansalaisuuksien keskuudessa. Lähes joka puolelta maailmaa on lähdetty enemmän tai vähemmän vapaaehtoisesti tai pakon sanelemana uusiin maisemiin uutta elämää rakentamaan. Usein aina paremman toivossa. YK:n selvityksen mukaan noin kolme prosenttia maailman väestöstä eli 175 miljoonaa ihmistä asui syntymämaansa ulkopuolella vuonna 2000. Luku on kaksinkertainen siihen verrattuna, mitä se oli vuonna 1970, ja ylittänyt vuoden 1990 arvion 21 miljoonalla. Siirtolaisväestö onkin kaksinkertaistunut viimeisten 25 vuoden aikana. Lähes joka kymmenes henkilö kehittyneissä maissa on siirtolainen, kun taas vähemmän kehittyneissä maissa siirtolainen on vain joka seitsemäs kymmenes henkilö. (UN Press Release POP/844.) Siirtolaisuus koskettaa kauttaaltaan satoja miljoonia ihmisiä sekä lähtö-, läpikulku-, että kohdemaissa.

Aikaisemmin siirtolaisuus viittasi perinteisesti vapaaehtoiseen siirtolaisuuteen. Tämän päivän maailmassa on kuitenkin otettava yhä laajemmin huomioon aikaisemmin anomalioiksi, mutta sittemmin siirtolaisuuden arkipäivän todellisuudeksi liitettävät epäsuunnollisen siirtolaisuuden ilmiöt. Niihin kytkeytyvät muun muassa laittomaan siirtolaisuuteen, ihmiskauppaan sekä ihmissalakuuljetukseen liittyvät ongelmat. Viime aikoina siirtolaisuuteen on alettu kiinnittää enemmän huomiota myös talouden tarpeiden, esimerkiksi halvan työvoiman kannalta.

Siirtolaisuutta ja siihen liittyviä kysymyksiä voidaan pitää ikuisina, mutta myös muuttuvina. Siirtolaisuuskysymyksistä on tullut sekä kansallisen että kansainvälisen agendan painopiste. Siirtolaisuutta ei voi ilmiönä rajata helposti, koska siihen kytkeytyy sekä kansainväliseen politiikkaan ja ympäröiviin olosuhteisiin, väestön ikääntymiseen, työvoimapulaan että yleiseen liikkuvuuteen liittyviä poliittisia, sosiaalisia, taloudellisia ja demografisia kysymyksiä. Koska siirtolaisuus ei voi tapahtua enää luonnollisesti uusien alueiden asuttamisen kautta, siitä on tullut (tai siitä on tehty) ilmiö, jota tarvitsee ohjata ja hallita.

Siirtolaisuutta on tutkittu hyvin runsaasti. Suurin osa tutkimuksesta sijoittuu maantieteen, historian, kulttuurintutkimuksen tai sosiologian tutkimusaloille, mutta yhä kasvavassa määrin siirtolaisuutta tutkitaan myös kansainvälisen liikkuvuuden ja sen ongelmien kannalta eli kansainvälisen politiikan piirissä. Niin sanottu rights based -lähestyminen on myös kasvamassa tutkittaessa epäsäännöllistä siirtolaisuutta, ihmiskauppaa sekä oikeutta siirtolaisuuteen (Ks. esimerkiksi Aleinikoff & Chetail 2003, Bogusz et al. 2004). Aikakausjulkaisut *International Migration Review* ja *International Migration* toimivat hyvinä lähtökohtina antamaan käsitystä siirtolaisuustutkimuksen laaja-alaisuudesta sekä siitä, mihin suuntaan se tänä päivänä on menossa. Kansainvälisesti siirtolaisuusaiheisia konferensseja sekä erilaisia ad hoc -tapahtumia järjestetään jatkuvasti eri puolilla maailmaa, esimerkiksi *Managing Migration in the 21st Century* (Hamburg 1998), *International Symposium on Migration: towards regional cooperation on irregular migration* (Bangkok 1999), *Human Movements and Immigration (HMI) World Congress* (Barcelona 2004). Myös IOM järjestää säännöllisesti kansainvälisiä siirtolaisuuskonferensseja sekä pitää siten yllä dialogia siirtolaisuudesta.

6.2. Miksi siirtolaisuutta hallitaan?

IOM on merkittävä kansainvälinen järjestö, jonka toimiala muodostuu siirtolaisuudesta. IOM:n toiminta-aihe muodostuu nykyään siirtolaisuuden hallinnasta: ”*Managing migration for the benefit of all*” (IOM-internetsivut). Kansainvälisten järjestöjen työstä huolimatta siirtolaisuuden hallinta on yhä kuitenkin lähes kokonaan kansallisvaltioiden käsissä. Suvereniteettiinsa perustuen kansallisvaltiot päättävät, millä perustein ihmiset pääsevät rajojen sisäpuolelle sekä millä perusteella maahan voi jäädä. Tämän päivän maailmassa yhä useammin valtiot sanovat ovensa kolkuttajille ei, jolloin siirtolaiseksi haluvan (wanna-be immigrant) unelma ei toteudu ja matka katkeaa jo lähtömaahan. Epäsäännöllisten siirtolaisten kohdalla tilanne on vielä tiukempi. Valtioiden perspektiivistä epäsäännölliset siirtolaiset ovat valtiojärjestyksen rikkojia (Kostakopoulou 2004) ja ”ulkopuolisia”, joilla ei ole minkäänlaista oikeutta tulla maahan.

IOM:n siirtolaisuuden hallinta kattaa siirtolaisuuden kokonaisuudessaan aina omaehtoisesta ja vapaaehtoisesta siirtolaisuudesta eli maahan- tai maastamuutosta aina olosuhteiden pakosta tapahtuvaan muuttoliikkeeseen eli pakkomuuttoon³. Tämän lisäksi IOM:n siirtolaisuuden hallinta kohdistuu yhä suuremmissa määrin epäsäännölliseen siirtolai-

³ Kyse on pakolaisuudesta, jos henkilöiden status täyttää vuoden 1951 Geneven sopimuksessa määritellyt ehdot vainosta tai sen uhkasta. Pakkosiirtolaisuuteen voi kuitenkin olla myös Geneven sopimuksen ulkopuolisia syitä, kuten köyhyys, nälänhätä, luonnonkatastrofit, huonot elinolot tms.

suuteen. Tällöin siirtolaisuuden hallinta muodostuu pyrkimyksistä estää ja rajoittaa epä-säännöllistä siirtolaisuutta, mutta myös epä-säännöllisten siirtolaisten avustamisesta ja voimavaraistamisesta. (IOM-internetsivut: Regulating Migration.)

Yhä kasvavassa määrin siirtolaisuuden syynä on työ. Tarvittavaa työvoimaa pyritään rekrytoimaan globaaleista ”siirtolaisvirroista”. Lähtömaan työttömyys toimii työntävänä tekijänä (push-factor) ja kohdemaan työvoimapula ja sen aikaansaamat työllistymismahdollisuudet vetävinä tekijöinä (pull-factor) (Schoorl et al. 2000). Lisääntyvä työvoiman tarve on yksi elämän tosiasioista tämän päivän maailmassa ja se kohtaa ennen kaikkea länsimaita, joissa syntyvyys on vähentynyt huomattavasti. Siirtolaisuuden hallinta pyrkii edistämään työperäistä siirtolaisuutta, kun taas toisenlainen eli ei-toivottu siirtolaisuus pyritään pysäyttämään jo heti rajalla. (OECD 2003.)

Toisaalta siirtolaisuuden dynamiikkaa ei voi enää selittää vain taloudellisiin perusteisiin nojautuen, vaan tilalle ovat tulleet poikkitieteelliset lähestymistavat (Brettel & Hollifield 2000). Siirtolaisuus voidaan määritellä hallittuun ja hallitsemattomaan siirtolaisuuteen. Hallittuun siirtolaisuuteen nähdään kuuluvan *toivottu siirtolaisuus* (wanted migration) ja hallitsemattomaan siirtolaisuuteen puolestaan *ei-toivottu siirtolaisuus* (unwanted migration). Yksi ehkä keskeisimmistä siirtolaisuuden hallintaa koskevista dilemmoista onkin paradoksi lisääntyvän työvoiman ja kontrollin tarpeen välillä, sekä niiden yhteensovittaminen (Cornelius 1994). Miten sallia tarpeeksi siirtolaisia, jotta voidaan ylläpitää talouden sektorin hyvinvointia ja toisaalta tarpeeksi kontrollia? IOM:n siirtolaisuuden hallinnan yhtenä perusteena onkin siirtolaisuuteen liittyvien ongelmien eliminointi ja hyvien puolien maksimointi.

Kansainvälisestä siirtolaisuudesta on tulossa yhä lisääntyvässä määrin valikoivaa. Eri maiden siirtolaisuuspolitiikoihin liittyy joko implisiittisesti tai eksplisiittisesti valikoivan siirtolaisuuspolitiikan käsite puhuttaessa pyrkimyksistä edistää työperäistä maahanmuuttoa. Yleensä sen ajatellaan olevan nopein ja tehokkain tapa täyttää työvoimapulan tarpeet, mutta se ei välttämättä ole täysin ongelmatonta. Valikoivan siirtolaisuuspolitiikan pitäisi pyrkiä lisäämään win-win-win -mentaliteettia kansainvälisessä työsiirtolaisuudessa, jotta molemmat, sekä lähtömaat että kohdemaat hyötyisivät. Lähtömaita ei saisi jättää tyhjin käsin, vaan niiden tilanne pitäisi huomioida, jotta maat eivät menetä parhaita osajiaan. (Tanner 2005, 11.) Tannerin (2005, 47) mukaan globaalista työn perässä tapahtuvasta siirtolaisuudesta on tullut myös yhä useammin hyvin koulutettujen ja heidän perheidensä muuttoliikettä. Eräällä tavalla vapaaehtoisesta eli siirtolaisten omaan tahtoon perustuvasta siirtolaisuudesta onkin tullut elitististä. Tämä ei kuitenkaan saisi olla perustana siirtolaisuuden hallinnalle.

Siirtolaisuuden hallinnassa vaikuttava ja sitä oikeuttava valikoivuus ei perustu ainoastaan markkinatalouden tuotannon kasvattamiseen. Agendalle ovat tulleet myös keskustelut turvallisuushkien lieventämisestä, mitä voidaan pitää tyypillisesti 1990-luvun lopun ja etenkin 2000-luvun alun ilmiönä. Vuoden 2001 Yhdysvaltoihin kohdistuneiden terroristi-iskujen jälkeen ilmapiiri siirtolaisuuden edistämiseksi muuttui täysin. Siirtolaisuuden hallinta -keskustelut saivat uutta sisältöä, kun turvallisuushkaa korostavat ja *vaarallinen yksilö* -diskurssit alkoivat lisääntyä keskusteluissa sekä tutkimuksissa (mm. Bigo 2002, 2004; Düvell 2003, Huysmans 1995, Mervola 2003,). Puhuttaessa siirtolaisista *ei-toivottuina* tai jopa vaarallisina yksilöinä muodostetaan samalla ajatusrakennelma, jossa siirtolaisuus käsitetään vaarallisena sekä uhkana turvallisuudelle. Ole Waever (1995) on kutsunut turvallistamiseksi (securitization) sitä, kun jostakin asiasta tehdään turvallisuuspoliittinen kysymys. ”*Ei-toivottuja siirtolaisia*” pidetään lisääntyvässä määrin uhkana järjestykselle ja kansallisvaltioille.

Keskustelu turvallisuushkasta liittyy ennen kaikkea epäsäännölliseen siirtolaisuuteen. Epäsäännölliseksi siirtolaisuudeksi luetaan laittoman siirtolaisuuden ja ihmiskaupan ilmiöt, jotka muodostavat siirtolaisuuden ”harmaan alueen”. Arviot epäsäännöllisten siirtolaisten eli ihmiskaupan uhrien sekä salakuljetettujen siirtolaisten määrästä vaihtelevat. IOM arvioi luvuksi 15–30 miljoonaa (IOM-internetsivut: Counter-Trafficking). Turvallisuus-uhka ajattelun takia loogisin tapa käsitellä epäsäännöllistä siirtolaisuutta on sen laittomuus ja rikos-näkökulmasta. Esimerkiksi Bermanin (2003, 37) mukaan epäsäännöllinen siirtolaisuus on osa kansainvälistä järjestäytyneitä rikollisuutta, jota vastaan täytyy taistella. Limanowska (2002, 13) puolestaan kirjoittaa ihmiskaupan olevan järjestäytyneen rikollisuuden kolmanneksi tuottavin muoto – kannattavampaa on vain huume- ja asekauppa. Epäsäännöllinen siirtolaisuus nähdään näin ollen maailmanjärjestystä sekä kansallisvaltion turvallisuutta uhkaavana tekijänä, jota täytyy hallita ja kontrolloida.

Epäsäännöllinen kertoo terminä ilmiöstä, joka ei sovellu toimivan globaalin ja järjestäytyneen yhteiskunnan rakenteeseen. Kyse on ”epäsäännöllisestä” siirtolaisuudesta, jossa eksplisiittisenä on ajatus kontrolloimattomasta ja sääntelemättömästä. Toimintapolitiikka perustuu useimmiten normalisaatioon (Dreyfus & Rabinow 1983, 195–196) eli epäsäännöllisen siirtolaisuuden kontrolliin, rajoittamiseen ja estämiseen – prosessiin, jolla epäsäännöllinen pyritään muuttamaan säännölliseksi.

6.3. Kritiikkiä siirtolaisuuden hallintaa kohtaan

Kansainvälisessä politiikassa käsitteet ”globaalista siirtolaisuuden hallinnasta” (Jordan & Düvell 2003) sekä ”kansainvälisen siirtolaisuusregiimin strategioista” (Overbeek 1995) ovat yhä yleisempiä. Ne, kuten siirtolaisuuden hallinta yleisesti, liittyvät laajem-

min kansainvälisen politiikan ilmiöön globaalista hallinnasta (global governance). Kyse on Rosenaun (1992) mukaan tietynlaisten mekanismien käytöstä jonkin tietyn ilmiön ympärillä. Hallinta esitetään kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa usein käytäntöinä ja kontrollimekanismien kautta. Siihen sisältyy myös lähes aina ajatus ideaalista, joka voidaan globaalilla hallinnalla saavuttaa (Groom & Powell 1994). Kyse on luotettavien ja sääntöjenmukaisten vastausten tuottamisesta erilaisiin sosiaalisiin ja poliittisiin ongelmiin, joita myös siirtolaisuudessa nähdään ja joihin yksittäiset kansallisvaltiot eivät kykene vastaamaan.

Toisaalta tällainen hallinta ei aina tavoita ideaalisuutta, jolle se on rakennettu. Usein siirtolaisuuden hallinta-politiikka vaikuttaa hyvin rajoittavalta ja eksklusiiviselta sisäpiirin ulkopuolelle jääville. Siirtolaisuuden hallinta rakentuukin täysin inklusio-eksklusio -ajattelulle (Huysmans 1995). Tällöin on Jordanin & Düvellin (2003) mukaan perusteltua kyseenalaistaa globaali siirtolaisuuden hallinta, koska se ei nykyisten siirtolaisuuskäytäntöjen – lisääntyvien kontrollien ja rajoitusten – myötä edistä sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Siirtolaisuuden hallinta ei vaikuta oikeudenmukaiselta lähi-historiaankaan nähden. Muutto rikkaisiin maihin oli normaali ja laillinen käytäntö aina 1970-luvun lamakauteen asti (Henriksson 2000).

Siirtolaisuuden hallintaa pidetään yleisesti hyväksyttävänä käytäntönä tämän päivän maailmassa, koska se puhuu huolehtimisen puolesta. Myös IOM:n toimintaa voidaan pitää eräänlaisena institutionaalisen huolenpitona. Tätä ei kuitenkaan pidä ottaa automaattisesti hyvänä asiana. Dreyfus & Rabinow (1983) kirjoittavat, että Foucault kiinnitti erityistä huomiota institutionaalisen huolenpidon vaaroihin, koska se johtaa helposti ihmisten luokitteluun ja kontrolliin, mikä puolestaan luo eriarvoisuutta sekä alistussuhteiden muodostamista.

Kuten minkä tahansa toiminnan, myös siirtolaisuuden hallinnan kannalta on hälyttävää, jos toiminta otetaan annettuna, eikä huomiota kiinnitetä toiminnan perusteluihin. Siihen, miten siirtolaisuuden hallinta oikeutetaan, vaikuttavat muun muassa seuraavat seikat: korostetaanko kontrollia, avustamista, laittomuutta tai rikosaspektia? Entä keskitytäänkö ihmisoikeuksien turvaamiseen korostamalla liikkumisen vapautta ja oikeutta valita asuinpaikkansa, vai kyseenalaistetaanko ylipäänsä epäsäännölliseen siirtolaisuuteen johdaneet perimmäiset syyt kuten köyhyys ja eriarvoisuus? Pro gradu -tutkielmani seuraavassa luvussa siirryn tarkastelemaan aineistoanalyysin avulla sitä, miten IOM perustelee ja samalla oikeuttaa siirtolaisuuden hallinnan.

7. IOM:n hallintamentaliteetti

Tämä luku muodostaa pro gradu -tutkielmani varsinaisen analyysin. Koska IOM:n toiminnan kohteena on väestö, käsittelen ensin IOM:ää yleisesti biovallan harjoittajana. Sen jälkeen palaan luvussa neljä käsittelemääni tutkielmani teoreettiseen viitekehykseen eli Foucault'n hallintamentaliteettiteoriaan. Heijastan foucault'laisia käsitteitä poliittisista teknologioista ja rationaliteeteista IOM:ään ja sen siirtolaisuuden hallintaan. Poliittisilla teknologioilla tarkoitetaan IOM:n käytäntöjä siirtolaisuuden hallinnassa ja poliittisilla rationaliteeteilla taustalla vaikuttavia perusteita. Lopuksi pyrin hahmottamaan IOM:n toiminnan hallintamentaliteetin tuomalla esiin, miten IOM harjoittaa mikrotason eli käytännön kautta ilmenevää valtaa, ja miten se toteuttaa ja oikeuttaa siirtolaisuuden hallinnan.

IOM:n siirtolaisuuden hallinnan tarkastelu tapahtuu tietyn diskursiivisen muodostelman sisällä. Hallintamentaliteetin muodostavat sekä käytännön toiminnot eli poliittiset teknologiat sekä IOM:n toiminnan taustalla vaikuttavat poliittiset rationaliteetit. Olen muodostanut ja nostanut rationaliteetit esiin käyttämällä hyväksi foucault'laista diskurssi-analyysia, jonka olen kohdistanut IOM:ää ja sen toimintaa käsittelevään aineistooni.

Kuten kaikessa diskurssianalyysisessä sekä foucault'laiseen teoriaperintöön pohjaavassa tutkimuksessa, myös omassa tutkimuksessani sekä sen tutkimustuloksissa tulkinta näyttelee isoa roolia. Kyse ei ole neutraalin tiedon tuottamisesta. Lähtökohtanani on kriittinen oletus IOM:n vallasta, jolloin diskurssianalyytiseksi tutkimuspositiokseni muodostuu Juhilan (1999, 205–208) mukaan asianajaja. Asianajajan positio sisältää olemassa olevien totuuksien ja todellisuuksien kritisoinnin ja se perustuu vahvasti Foucault'n vallan genealogiaan. Aineistoanalyysin tarkoituksena on tuoda esiin, miten IOM:n siirtolaisuuden hallinta muodostuu sen toiminnan ”totuudeksi” ja miten se samalla tukee koko IOM:n olemassaoloa.

7.1. IOM biovallan harjoittajana

Foucault'n mukaan biovallassa keskitytään ihmiseen manipulaation kohteena. Foucault (1980a) nimitti tällaista valtaa kurinalaiseksi vallaksi, jonka tärkein tehtävä on tuottaa yksilö, jota voi kohdella ”mukautuvana yksilönä”. Tällainen valta toteutuu IOM:n siirtolaisuuden hallinnassa. IOM hahmottaa siirtolaisuuden siten, että se kaipaa hallintaa, ja sen pyrkimyksenä on tuottaa epäsäännöllisistä siirtolaisista yksilöitä, jotka mukautuvat

IOM:n hallintaan. IOM:n toiminta on muuttunut siirtolaisuuden edistämisestä (promoting migration) siirtolaisuuden hallinnaksi (managing orderly migration) (Ducasse-Rogier 2001). Tällöin se samalla antaa oikeutuksen toiminnalleen, koska kuten Burchell, Gordon & Miller (1991) asian ilmaisevat, jotta hallintaa voidaan harjoittaa, pitää asia hahmottaa siten, että se *kaipaa* hallintaa.

Biovaltaan liittyvät normalisaatio-tekniologiat, jotka ovat oleellinen osa anomalioiden luomista, luokittelua ja kontrollointia. Normalisaatio-tekniologioiden avulla anomaliat pystytään eristämään ja sitä kautta normalisoimaan. Usein se tapahtuu siten, että anomaliat tunnistetaan tieteellisesti eli vetoamalla asiantuntijuuteen. (Dreyfus & Rabinow 1983, 195–196.) IOM:n biovallankäytön taustalla vaikuttavat poliittiset tekniologiat eli käytäntö, toiminnan normalisaatio-tekniologiat ja poliittiset rationaliteetit. IOM:n mikro-tason vallankäyttö ja hallinta perustuvat siihen, että IOM hahmottaa siirtolaisuuden anomaliaksi epäsäännöllisen siirtolaisuuden. Tällöin IOM on biovallankäytön mukaisesti oikeutettu normalisoimaan anomalian eli muuttamaan epäsäännöllisen siirtolaisuuden säännölliseksi. Poliittiset rationaliteetit ohjaavat koko toimintaa sekä luovat oikeutuksen sekä IOM:n siirtolaisuuden hallinnalle sekä sen olemassaololle. Seuraavassa esittelen lyhyesti IOM:n käytäntöjä siirtolaisuuden hallinnassa, minkä jälkeen ryhdyn tarkastelemaan ja ruotimaan IOM:n siirtolaisuuden hallinnan poliittisia rationaliteetteja, jotka olen diskurssianalyttisen aineiston tarkasteluni avulla voinut muodostaa.

7.2. IOM:n siirtolaisuuden hallinta eli IOM:n poliittiset tekniologiat

IOM:n päämääränä on edistää hallittua siirtolaisuutta. IOM on jakanut siirtolaisuuden hallinnan neljään toimialaan, jotka ovat: siirtolaisuus ja kehitys, siirtolaisuuden tukeminen, siirtolaisuuden sääntely ja pakkomuutto (IOM-internetsivut: Managing Migration). Siirtolaisuuden hallinta ymmärretään yleisesti esimerkiksi eri maiden siirtolaisuuspolitiikoissa toimintana, jolla pyritään kontrolloimaan hallitsematonta siirtolaisuutta. Pyrkimyksenä on estää epäsäännöllinen siirtolaisuus, joka pitää sisällään ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen ilmiöt. Hallinnan kohteeksi muodostuvat tällöin epäsäännölliset siirtolaiset.

IOM:n toiminnassa epäsäännöllisten siirtolaisten hallinta on keskitetty nimikkeen siirtolaisuuden sääntely alle. Koska tarkasteluni IOM:stä on ulkopuolista, en koe tarvetta pitäytyä IOM:n kanssa samassa kielenkäytössä. Tämä on perusteltua myös siksi, että IOM:n kielenkäyttö on osa tutkimuskohdettani. Vaikka tutkimukseni rajautuu IOM:n siirtolaisuuden hallintaan sen sääntely-aspektin kannalta, viitataan toimintaan yleisemmin siirtolaisuuden hallintana. Hallinta kohdistuu tällöin ennen kaikkea epäsäännölliseen siirtolaisuuteen eli *ei-toivottuun* siirtolaisuuteen. Käytännössä IOM:n työ muodos-

tuu ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen ehkäisemisestä, palautettavien eli karkotettavien siirtolaisten kotiinpaluussa avustamisesta sekä erinäisistä kontrollitoimista. IOM:n (IOM-internetsivut: Regulating Migration) mukaan kyse on:

- 1) kontrollin tarpeen ja liikkuvuuden helpottamisen tarpeen tasapainottamisesta (Balancing the need for control and the need to facilitate movement),
- 2) ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen vastaisesta työstä (Trafficking and smuggling),
- 3) kansallisen turvallisuuden takaamisesta (National security) ja
- 4) vapaaehtoisessa kotiinpaluussa ja reintegraatiossa avustamisesta (Assisted voluntary returns and Reintegration).

Nämä ovat IOM:n käytännön toimia siirtolaisuuden hallinnassa ja niihin konkretisoituvat Foucault'n hallintamentaliteettiteorian avulla tarkasteltuna IOM:n toiminnan poliittiset teknologiat. IOM:n toiminta epäsäännöllisten siirtolaisten kohdalla pyrkii kokonaisvaltaisuuteen ja myös sen takia on tässä pro gradu -tutkielmassa mielestäni luontevampaa puhua yleisesti IOM:n siirtolaisuuden hallinnasta.

Olen tarkastellut aineistossani siirtolaisuuden hallintaa ja huomoinut IOM:n kirjoitukset aiheesta sekä IOM:n internet-sivuilla, IOM:n peruskirjassa sekä IOM-lehdessä (*Monthly Dispatch, IOM News, Migration*) aikavälillä 1991–2005. Seuraavassa illustroin sitä, miten IOM viittaa siirtolaisuuden hallintaan eri yhteyksissä. Tarkastelemalla miten IOM toimintaansa kuvaa sekä miten se siitä ”puhuu”, voidaan diskurssianalyttisen tutkimusotteen avulla esiin nostaa taustalla vaikuttavia poliittisia rationaliteetteja. Ne ohjaavat IOM:n toimintaa, rakentavat edelleen IOM:n identiteettiä kansainvälisenä hallitustenvälisenä järjestönä sekä muodostavat siten perusteita myös koko järjestön olemassaololle.

7.3. IOM:n toiminnan poliittiset rationaliteetit eli IOM'n raison d'être

Tämä kappale muodostaa pro gradu -tutkielmani varsinaisen aineistoanalyysin. Tutkin, miten IOM näyttäytyy foucault'laisen hallintamentaliteetin kautta ja mitä rationaliteetteja nousee esiin IOM:n siirtolaisuuden hallinnassa eli miten IOM oikeuttaa siirtolaisuuden hallinnan. Miten muodostuvat diskursiivisen muodostelman tuottamat ”totuudet” IOM:n toiminnalle? Mitkä ovat foucault'laisittain IOM:n siirtolaisuuden hallinnan mentaliteetit?

Tarkoitukseni on kuvata ja selittää, miten IOM omalta osaltaan problematisoi eli konstituoii sitä ympäröivän ja sen ulkopuolisen todellisuuden eli kohteen, jota sen on tarkoi-

tus hallinnoida. Tämä tapahtuu tarkastelemalla sitä, miten IOM kansainvälisenä siirtolaisuusjärjestönä siirtolaisuutta lähestyy ja mistä sen toiminta muodostuu. IOM:n käytäntöä, eli poliittisia teknologioita ei Foucault'n (1979) mukaan ole mahdollista tutkia kiinnittämättä huomiota taustalla vaikuttaviin poliittisiin rationaliteetteihin.

Hallinnan toteuttamisen lisäksi Foucault oli kiinnostunut nimenomaan siitä, miten jokin toiminta tehdään mahdolliseksi, foucault'laisittain ”rationaaliseksi” sekä hyväksyttäväksi sekä hallinnoijan että hallinnoitavien välillä (Gordon 1991, 2–3). Tässä tutkielmassa tarkastelun kohteeksi muodostuu, millä perustein IOM näkee siirtolaisuuden ilmiönä, joka vaatii hallintaa sekä miten IOM siirtolaisuutta hallinnoi. Toiminnan lähtökohtana voi pitää eräänlaista ongelmanratkaisutilannetta, koska tarve hallintaan muodostuu silloin, kun jokin asia tai ilmiö koetaan ongelmana. Tällöin ongelma pyritään normalisoimaan. Foucault'n hallintamentaliteettianalyysi antaa kehyksen tutkia taustalla vaikuttavia mikrotason valtasuhteita sekä miten valta erilaisten rationaliteettien kautta esitetään ja miten se ”totuuksina” ilmenee. Millä tavalla ja minkälaisia käsitteitä eli rationaliteetteja käyttäen IOM tekee todellisuuden objektit alttiiksi juuri tietynlaisille hallintatekniikoille? Tutkimuskohteena on ”totuudellistamiseen” johtava prosessi (Foucault 1979). Havainnollistan prosessia tutkimalla aineistoani foucault'laisen diskurssianalyysin avulla.

Olen heijastanut Foucault'n teoriaa hallintamentaliteetista sekä käsitystä biovallasta IOM:n käytäntöihin ja puhetapaan seuraavasti: olen tutkinut IOM:n siirtolaisuuden hallintaa tarkastelemalla, miten IOM kuvaa siirtolaisuuden hallintaa ja miten IOM kirjoittaa siitä internet-sivuillaan sekä omassa lehdessään (*Monthly Dispatch, IOM News, Migration*) vuosien 1991–2005 aikana. Lisäksi olen tarkastellut IOM:n peruskirjaa vuodelta 1989. IOM:n siirtolaisuuden hallinta pitää sisällään hallintamentaliteetin elementit, eli kyse on *vallankäytöstä* ja *toiminnasta*, joka vaatii sekä *taitoa* että *pohdintaa* (Burchell, Gordon, Miller 1991). IOM tuottaa näin ollen käytännöllään oman toimintansa ”totuuden”, joka puolestaan ilmenee laajemmassa IOM:n sosiaalisessa, kulttuurisessa sekä poliittisessä viitekehysessä.

IOM:n toiminnan totuudet ilmenevät tutkielmassani rationaliteettien muodossa. Foucault'n hallintamentaliteettiteoriaan sekä diskurssianalyysiin pohjautuvan aineiston eli IOM:n käytäntöjen ja puhetavan tarkastelun avulla olen muodostanut IOM:n toiminnalle kuusi rationaliteettia. Rationaliteetit ovat: *asiantuntijuus*, *suvereniteetti*, *uhka*, *vapaehtoisuus*, *avustaminen* sekä *moraalisuus*. Ne vaikuttavat IOM:n toiminnan taustalla, ja niiden esiinnostamiseen konkretisoituu, miten Foucault'n hallintamentaliteettiteoriaan perustuvat totuus- ja käytäntöjärjestelmät kietoutuvat yhteen. Seuraavassa esittelen kaikki kuusi rationaliteettia yksi kerrallaan ja perustelen samalla tapaa, jolla ne hahmotuvat IOM:n toiminnalle. Analyysi rakentuu hyödyntämällä sekä teoreettista viitekehys-

tä että aineistoa limittäin. Vaikka diskurssianalyttisessä tutkimuksessa tulkinnalla on oma roolinsa, rakentuu tutkimuksen reliabiliteetti kokonaan aineistosta. Havainnollistan tätä tuomalla esiin suoria sitaatteja IOM:n ”puheesta”. Ensimmäisenä käsittelen asiantuntijuus-rationaliteettia.

7.3.1. Asiantuntijuus

Hallintamentaliteetin yhtenä olennaisena osana on tiedon (savoir) tuotanto. Hallintaa voi olla myös muunlaista kuin suvereniteettiin tai kuriin perustuvaa, mutta sen täytyy aina perustua tietoon (Foucault 1978, 103). Deanin (1999, 14) mukaan kaikenlainen hallinta vaatii, ja pitää aina sisällään, tietyn tiedon ja asiantuntijuuden käyttöä, laskelmoitua toimintaa ja toimijoiden käyttäytymisen koordinaatiota, vaikka toimijat voivat halutessaan käyttäytyä eri tavalla.

IOM hallinnoi siirtolaisia sen mukaan, miten se näkee itse itsensä. Hallinnointi tapahtuu sen totuuden mukaan, joka IOM:llä on olemassaolostaan ja luonteestaan. Toisaalta IOM:n tapa hallinnoida epäsäännöllisiä siirtolaisia ja ohjata heidän käytöstä luo puolestaan uusia, erilaisia tapoja tuottaa totuutta sekä IOM:stä itsestään että hallinnan kohteista. Hallinta ei sisällä vain valta ja auktoriteettisuhteita, vaan myös asiat itsestä ja identiteetistä. Hallinta rakentuu Deanin (1999) sanoin kolmesta ulottuvuudesta: vallasta, totuudesta ja identiteetistä.

IOM näkee itsensä johtavana kansainvälisenä siirtolaisuusjärjestönä. Sillä on yli viidennkymmenen vuoden kokemus siirtolaisuusasioista, ja sen myötä siitä on tullut johtava siirtolaisuusjärjestö maailmanlaajuisesti. IOM luottaa kokemukseensa ja näkee itsensä asiantuntijana siirtolaisuusasioissa, minkä se ilmaisee yksiselitteisesti sekä internet-sivuillaan että IOM-lehdessä. IOM:n toiminta-ala on kasvanut siirtolaisuusasioissa, mikä tukee sen asiantuntijaroolia. IOM:n asiantuntijuus ilmenee myös neuvonantajuuksena. IOM tuo toistuvasti esille, miten esimerkiksi eri hallitukset pyytävät IOM:ltä asiantuntija-apua siirtolaisuuden hallintaan liittyvässä työssä. Seuraavat lainaukset havainnollistavat ja tukevat asiantuntijuus-rationaliteetin olemassaoloa.

As the leading international organization for migration, IOM acts with its partners in the international community... (IOM-internetsivut: Mission Statement).

Established in 1951, the International Organization for Migration (IOM) is the principal intergovernmental organization in the field of migration (IOM-internetsivut: IOM in Brief).

Mr. Jenny [Senior Policy Adviser and Coordinator of Operations] expressed IOM's readiness "to draw on its 40 years of worldwide experience in the field of

migration to cooperate with the Russian Federation for the purpose of rendering appropriate and well-targeted assistance to those migrants and displaced persons who require such help” (Monthly Dispatch: 158/1992, s.2).

IOM has now grown to encompass a variety of migration management activities throughout the world (IOM-internetsivut: Mission Statement).

The Government of Nicaragua has requested IOM’s expert services to review and update the 1986 Laws of Nationality, Migration and Alienship (Monthly Dispatch: 150/1991, s.2).

At the request of the Salvadorean Government, an IOM expert cooperated in the preparation of a new law on migration (Monthly Dispatch: 156/1992, s.4).

By providing assistance and effective responses to counter trafficking in migrants, IOM has gained the expertise to become an efficient partner for governments, NGO’s and other organizations seeking to help migrants in distress and to better manage migration (IOM News: September 2001, s.11).

IOM:n toimialaan kuuluu tutkimusten tekeminen sekä niiden julkaiseminen. Tutkimusten tulokset ohjaavat IOM:n toimintaa. Biovallan mukaisesti tieto on yksi vallankäytölle ominaisimmista asioista. Foucault’n mukaan tietoa ja valtaa tuotetaan samanaikaisesti. (Dreyfus & Rabinow 1983, 203.) Tämä toteutuu IOM:n toiminnassa siten, että se toimii tiedontuottajana tutkimustensa sekä vallankäyttäjänä käytännön toimiensa kautta.

Research and Publications is responsible for conducting and managing research on current migration policy issues as well as initiating new studies designed to enhance and improve IOM’s programme delivery. The Research Unit assists IOM Field Offices in the management of research projects through its evaluation and endorsement of project proposals, providing technical support and guidance, and reviewing final reports for publication. (IOM-internetsivut: Migration Policy, Research and Communications.)

A recent IOM study revealed that at any one time there are an estimated 15 to 30 million irregular migrants worldwide (IOM-internetsivut: Counter-Trafficking).

The Publications Unit is responsible for the formulation of an overall publishing policy and, together with the Research Unit, the production of many of IOM’s main publications (IOM-internetsivut: Migration Policy, Research and Communications).

IOM:n siirtolaisuuden hallinta perustuu tältä osin IOM:n asiantuntijuuteen. Se sisältää Deanin (1999) muotoilemat kolme hallinnan ulottuvuutta: valta – IOM:n asema johtavana siirtolaisuusjärjestönä, totuus – IOM:n tiedontuotanto, sekä identiteetti – IOM:n olemassaolon sisään rakentunut asiantuntija-rooli.

Asiantuntijaroolin avulla IOM voi identifioida ja erottaa ”normaalista siirtolaisuudesta” sen anomaliat eli siirtolaisuuden laittomat muodot ja luokitella ne epäsäännölliseksi siirtolaisuudeksi. Tällöin ne myös luokitellaan hallinnan tarpeessa oleviksi ilmiöksi, jolloin IOM voi soveltaa niihin siirtolaisuuden hallinnan poliittisia teknologioita. Tämä rationaliteetti rakentuu biovallan normalisaatio-teknologioille, jotka perustuvat tietoon ja hallinnoijan asiantuntijuuteen. Se myös osoittaa toteen Foucault’n ajattelun tiedon asemasta sekä vallan välineenä että tuottajana. Sen myötä ensimmäisenä ”totuutena” IOM:n siirtolaisuuden hallinnalle ja koko toiminnan oikeuttamisessa vaikuttaa asiantuntijuus-rationaliteetti.

7.3.2. Suvereniteetti

IOM:n toiminta perustuu siihen, että valtioiden suvereniteettia kunnioitetaan ja että päätökset perustuvat laillisuuteen. Suvereniteetti-rationaliteetti kattaa näin ollen myös laillisuuden. IOM pyrkii hallinnoimaan omalla toiminnallaan epäsäännöllistä siirtolaisuutta valtioiden suvereniteetin mukaisesti, eikä sitä vastaan. IOM ei esimerkiksi pyri vaikuttamaan konkreettisesti mitenkään siihen, että yhä useammalla henkilöllä olisi mahdollisuus lailliseen siirtolaisuuteen. Tämän päätöksen IOM jättää täysin kansallisvaltioiden päätäntävaltaan. IOM ei myöskään pyri toimimaan ristiriitaisesti valtioiden toiminnan kanssa, vaan mukauttamaan oman toimintansa jäsenvaltioidensa lakien ja politiikkojen mukaiseksi. Suvereniteetti-rationaliteetti muodostuu valtasuhteen varaan. Sitä tukee Foucault’n (1983, 224) käsitys, jonka mukaan valtasuhteiden kehittämisessä valtio on yhä oleellinen tekijä.

The Organization shall recognize the fact that control of standards of admission and number of immigrants to be admitted are matters within the domestic jurisdiction of States, and, in carrying out its functions, shall conform to the laws, regulations and policies of the States concerned (IOM 1989, 12).

IOM korostaa peruskirjan lisäksi myös internet-sivuillaan suvereniteetin periaatetta valtioiden ”perustavanlaatuisena oikeutena”, vaikka siihen liittyy problematiikkaa. Jokaisella valtiolla on oikeus päättää, kenet se päästää territoriolleen ja millä ehdoilla. Seuraavat sitaatit ilmentävät suvereniteetin vaikutusta IOM:n puheessa.

It is the fundamental right of each country to determine who enters and remains in its territory, and under what conditions (IOM-internetsivut: Regulating Migration).

It is essential to establish orderly and safe migration opportunities while ensuring respect for the integrity of national, sovereign borders (Migration: December 2004, s.3).

The third main area [regulating migration] for migration management, as described in the four-box chart, addresses sensitive questions related to national sovereignty and identity (Migration: December 2004, s.3).

IOM avustaa hallituksia siirtolaispolitiikkojen kehittämisessä. IOM:n toiminta ei tästä perspektiivistä katsottuna poikkea suuresti kansallisvaltioista. IOM kunnioittaa jäsenmaidensa suvereniteettia ja toimii sen turvaamiseksi lisäämällä esimerkiksi rajakontrolleja ja vastaamalla jäsenvaltioiden huoleen hallitsemattomista siirtolaisvirroista. IOM:n siirtolaisuuden hallinnassa on kyse yhteistyökumppanuudesta valtioiden kanssa, jota IOM painottaa eri yhteyksissä ja joka tulee esiin seuraavista sitaateista.

IOM assists governments in the development and implementation of migration policy, legislation and administrative mechanisms. To this end, IOM provides technical assistance and training for governmental migration managers on border management, visa systems, regulating entry and stay and collecting and using biometric information. (IOM-internetsivut: IOM in Brief.)

IOM seeks to be governments' primary partner in return (IOM-internetsivut: Assisted Voluntary Returns and Reintegration).

In coordination with the Russian authorities, IOM sent a mission to Moscow in February to evaluate the needs of migrant groups in the Russian Federation, as well as potential technical advisory support in the migration field (Monthly Dispatch: 157/1992, s.5).

IOM and the Council of Europe are launching an appeal for the financing of the Programme which will carry out studies on potential migrants' profiles and will provide migration-alert services on massive flows to concerned governments in Europe (IOM News: 169/1993, s.1).

IOM:n toiminnan perustuminen sen jäsenvaltioiden suvereniteettiin tulee ilmi IOM:n toiminnassa myös sen rahoituksen kautta. IOM ei omaa varsinaista pakkovaltaa tässä

suhteessa, vaan jäsenmaiden toiminnan rahoitus perustuu suurelta osin vapaaehtoisuuteen ja niiden omaan päätösvaltaan.

Member States shall contribute to the Administrative part of the Budget of the Organization at a rate agreed to by the Council and by the Member State concerned (IOM 1989, 19).

Contributions to the operational expenditure of the Organization shall be voluntary... (IOM 1989, 19).

Useimmiten IOM:n hankkeet saavat myös operationaalisen rahoituksen suoraan jäsenmailta, ja se tekee IOM:n toiminnan lähes kokonaan jäsenmaistaan riippuvaiseksi. Joskus se saattaa jopa heijastaa jäsenvaltioiden omia kansallisia agendoja jotain toista maata kohtaan tai jonkin tietyn toiminnan kannalta. Toisaalta IOM saa rahoitusta myös muilta kansainvälisiltä toimijoilta, esimerkiksi YK:lta ja sen eri rahastoilta. Alla olevissa sitaateissa konkretisoituu jäsenmaiden rooli IOM:n siirtolaisuuden hallinnan rahoituksessa.

Effective reintegration of former Chilean exiles, which is the centrepiece of a US\$ 7.55 million programme being undertaken by IOM jointly with the UNHCR and the Chilean Government through its National Return Office, was identified as a top priority by President Aylwin and senior officials (Monthly Dispatch: 147/1991, s.3).

Funded by the Australian government, this three-year project is designed to strengthen and enhance Cambodia's migration management and operational capacity to handle regular and irregular migrant flows (Migration: 2004 December, s.14).

A new project, "Strengthening Regional Security through Cambodia's Enhanced Border Control Capacity", funded by the UK's Foreign and Commonwealth Office Global Opportunities Fund, has been building on the work of the previous project to further strengthen Cambodia's migration management capacity with particular reference to combating terrorism and trans-border crime (Migration: 2004 December, s. 15).

The flight had been organized after requests from both the Moroccan and Malian governments for IOM to assist in the voluntary return of stranded migrants (Migration: December 2005, 16).

IOM:n toiminnan taustalla vallitsee näin ollen suvereenien jäsenvaltioiden toiminta. Ongelmalliseksi asia muodostuu silloin, jos projektit ovat lähtöisin kansallisvaltioiden omista pyrkimyksistä. Tällöin saattaa olla aiheutta kyseenalaistaa projektien puolueettomuus, sillä ne saattavat toimia vain jonkin valtion oman agendan mukaisesti. Projektit saattavat edesauttaa IOM:n vahvempien, usein läntisten, jäsenmaiden politiikan levi(t)ämistä eri, usein köyhemmille itäisimmille ja eteläisimmille, alueille. IOM:n rooliksi jää tällöin toimia mekanismina, jonka avulla sen läntiset jäsenvaltiot levittävät siirtolaisuuden hallinta -politiikkaansa laajemmalle. Esimerkiksi Franck Düvell (2003) on kritisoinut voimakkaasti juuri sitä, että IOM vie länsimaista käytäntöään kaikkialle maailmaan.

Senior immigration officials from Hungary, Poland and the Czech and Slovak Federal Republic, participated in an IOM-coordinated training visit to the United States and Canada in October. The two-week pilot project provided an opportunity for an exchange of information on migration management concepts, practices and administration. Specific training sessions with refugee and immigration officials from the U.S. and Canada focused on border security measures, visa processing, East-West migration issues, and migration policy planning. (Monthly Dispatch: 153/1991, s.4)

Senior migration officials from Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland and the Slovak Republic, travelled to the United States to participate in a training visit sponsored by IOM and the US State Department. The training, held from 19–28 April, targeted migration policy and operational elements of migration management. (IOM News: May/June 1995, s.5.)

In his statement to the meeting [Vienna Conference], IOM's representative underlined the need for orderly migration in Central and Eastern Europe and offered IOM's assistance in establishing appropriate procedures and staff training to achieve this goal (Monthly Dispatch: 146/1991, s.5).

In an effort to assist the region to better cope with its migration-related problems, IOM launched a technical cooperation programme for Albania, Bulgaria and Slovakia. The respective governments, aware of the destabilizing potential of uncontrolled migration and uncoordinated migration policies, have requested IOM assistance to expand the capacity of their migration institutions to plan and manage migration. (IOM News: May/June 1995, s.5.)

IOM:n toiminnan taustalla on sen jäsenmaiden suvereniteetin lisäksi myös niiden maiden suvereniteetti, jotka eivät vielä ole IOM:n jäseniä, mutta joissa IOM siitä huolimatta

toimii, tai jotka ovat IOM:n tarkkailijajäseniä. IOM odottaa aina valtion kutsua maahan. Kirjoittaessaan yhteistyöstä valtioiden kanssa IOM korostaa toistuvasti, ettei se koskaan mene kutsumatta maahan. IOM ilmaisee näin kunnioituksensa myös toimintansa kohdemaiden suvereniteettia kohtaan ja saa hallinnalleen oikeutuksen myös hallintansa kohteilta. Koska Foucault'n (1983, 221) mukaan hallinta vaatii nimenomaan hallinnan kohteiden aktiivisuutta ja vapautta, on mielenkiintoista tarkastella, miten IOM saa tämän aikaan. Suvereniteettiin sekä IOM:n toiminnan kohteiden omaan aktiivisuuteen ja vapaaehtoisuuteen vetoaminen on täten yksi IOM:n keinoista ohjata hallinnoitavien käyttäytymistä. Kyse on hallinnan taustalla vallitsevasta suvereniteetti-rationaliteetista. Se ilmenee muun muassa seuraavista sitaateista:

At the invitation of the Bulgarian Government, Director General James N. Purcell, Jr. travelled to Sofia on 6 March for an exchange on views on current migration issues (Monthly Dispatch: 146/1991, s.1).

In the Casa Rosada as well as in the Ministries of Interior and Foreign Affairs, the Director General referred to the formal requests by the Governments of Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay and Uruguay that IOM provide technical assistance in studying the migration component of the integration process by saying that IOM is pleased to respond positively (Monthly Dispatch: 147/1991, s.2).

At the request of the authorities in Croatia, IOM sent an assessment team to the country in February to review the current conditions and to consider operational steps in the voluntary return of displaced Croats in an orderly manner. IOM was also invited to Belgrade to liaise with government officials in consideration of possible activities regarding migration into and out of Serbia. (Monthly Dispatch: 157/1992, s.6.)

At the request of the government, IOM has been carrying out comprehensive technical cooperation programmes, which have helped create a functioning migration management structure in Cambodia (Migration: December 2004, s.14).

Indonesia asks IOM for help with irregular migrants (IOM News: September 2000, s.3).

Suvereniteetti-rationaliteetti hahmottuu toiminnan taustalle myös silloin, kun IOM avustaa valtiota pyrkimällä palauttamaan valtioiden ulkomailla asuvia kansalaisia takaisin kotimaahan.

On 23 April the IOM office in Addis Ababa received a request from the Ethiopian Government to assist three young Ethiopians (two women and one man) who had

been trafficked to Mongolia some five months before (IOM News: June 2000, s. 15).

At the request of the Presidency of the Republic of Paraguay, IOM will set up the general framework for cooperation concerning the return of Paraguayan nationals. For this purpose, an IOM mission travelled to Asuncion to design and formulate a project aimed at the voluntary, gradual and organized return of Paraguayans living abroad. (Monthly Dispatch 154/1991, s.6.)

Tällainen IOM:n toiminta voi kuitenkin herättää kritiikkiä, koska sen voi nähdä loukkaavan universaalia ihmisoikeutta, jonka mukaan ihmiset saavat vapaasti valita asuinpaikkansa. Kärjistäen voisi sanoa, että IOM:n suvereniteetti-rationaliteetti näissä tapauksissa lähentelee lähes kansallismielistä asennetta. Muun muassa Düvell (2003) ja no-border network ovat kritisoineet IOM:ää siitä, että sen toiminta rakentuu taloudellisten periaatteiden lisäksi nimenomaan kansallisuusaatteelle sekä periaatteelle, jonka mukaan ”ihmisten tulee ensisijaisesti asua siellä, missä heidän kotinsa on”.

Vaikka IOM edustaa omalla olemassaolollaan kansainvälistä toimijuutta, suuri osa sen toiminnasta perustuu yhä kansallisvaltiokeskeiseen maailmanjärjestykseen eli suvereniteetin kunnioittamiseen. IOM näyttääkin pitävän toiminnallaan yllä realismiin pohjautuvaa käsitystä kansainvälisistä järjestöistä, jonka mukaan järjestö ei ole enempää kuin jäsenvaltioidensa summa. Vaihtoehtoisesti IOM:n voi nähdä toimivan jäsenvaltioiden yhteisenä äänitorvena siirtolaisuuden hallintaa koskeissa asioissa. Kummassakaan näissä tapauksessa ja niin kauan, kun suverenisuus säilyy yhtenä IOM:n toiminnan taustalla vaikuttavana rationaliteettina, IOM ei voi lunastaa roolia, jonka myötä se voisi muuttua itsenäisemmäksi ja dynaamisemmaksi toimijaksi siirtolaisuuskysymyksissä. Suvereniteetti hahmottuu näin ollen toiseksi IOM:n siirtolaisuuden hallinnan taustalla vaikuttavaksi rationaliteetiksi.

7.3.3. Uhka

IOM:n siirtolaisuuden hallinta pohjautuu sekä implisiittisesti että eksplisiittisesti siihen, että se käsittää hallitsemattoman eli epäsäännöllisen siirtolaisuuden uhkana, jota pitää hallita ja säännellä (IOM-internetsivut). Uhka-rationaliteetin premissinä on siten ajatus siirtolaisuudesta turvallisuutta uhkaavana tekijänä. Jos jokin asia määritellään siten, että se tarvitsee hallintaa, ajatellaan se samalla myös toiminnaksi, joka voi yltyä hallitsemattomaksi, jota ei voida kontrolloida, ja joka voi uhata sekä kansallisvaltioiden että kansalaisten turvallisuutta. Kontrolloimattomuus sotii toimivan yhteiskunnan käsitettä vastaan, jolloin toimenpiteet kontrollin lisäämiseksi otetaan yleensä tervetulleina vastaan. IOM perusteleekin siirtolaisuuden hallintaa sillä, että sitä kautta voidaan estää hallitse-

maton uhka. Näin IOM:n siirtolaisuuden hallinnan taustalle hahmottuu uhka-rationaliteetti. Se kohdistuu ennen kaikkea epäsäännölliseen siirtolaisuuteen ja sen ilmi-öihin laittomaan siirtolaisuuteen ja ihmiskauppaan. Seuraavien sitaattien tulkinta osoittaa, miten uhka-rationaliteetin olemassaolo ilmenee IOM:n ”puheessa”.

If properly managed, migration can be beneficial for all states and societies. If left unmanaged, it can lead to the exploitation of individual migrants, particularly through human smuggling, and be a source of social tension, insecurity and bad relations between nations. (Migration: December 2004, s. 3.)

Preventive...action could be facilitated to reduce the risk of unnecessary and potentially unmanageable migratory movements occurring. At the same time, those migration flows which may be inevitable could be arranged and planned for in a more orderly and better organized fashion. (Monthly Dispatch: 158/1992, s.2.)

The social, economic and political impact of large-scale trafficking has undermined the means and capacities of countries to deal with this phenomenon, which has become a serious threat to national and international security (IOM News: September 2001, s.10).

Tämän päivän maailma korostaa yhä enemmän hallintaa ja kontrollia. Tietoyhteiskunnan kannalta ajatellen kehitys on etenemässä yhä nopeammin kontrollia korostavaan suuntaan ja IOM seuraa kehityksessä mukana. Se tulee esille IOM:n toiminnassa seuraavien sitaattien myötä:

[IOM] provides technical assistance and training for border guards on border management, visa systems and the use of biometric information (IOM-internetsivut: Regulating Migration).

IOM believes that secure international travel documents, primarily passports and visas, and better-articulated border systems, are critical elements of the migration management system (Migration: June 2005, s.6).

Turvallisuusnäkökulma pohjautuu Ole Waeverin (1995, 6) turvallistamis-käsitteeseen (securitization). Sen mukaan nimeämällä jokin asia turvallisuusongelmaksi, voidaan sitä alkaa pitää uhkana, jota vastaan voidaan oikeutetusti taistella. Buzanin (1991, 18–19) määrittely turvallisuudesta ”pyrkimyksenä vapautua uhkasta” voidaan nähdä saman loogiikan kautta. Huysmans sekä Bigo puolestaan ovat nimenomaan tutkineet yhteiskunnallisten asioiden turvallistamista ja siirtolaisten muodostamista turvallisuusuhkaksi artikkeleissaan *Migrants as a security problem: dangers of ”securitizing” societal issues*

(Huysmans 1995, 53–72) ja *Criminalisation of "Migrants": the side effect of the will to control the frontiers and the sovereign illusion* (Bigo 2004, 61–91).

Siirtolaisuudesta ja ennen kaikkea epäsäännöllisestä siirtolaisuudesta on tehty Waeverin (1995) termein turvallisuuskysymys. IOM:n siirtolaisuuden hallinta sijoittuu turvallisuusdraamaan seuraavasti: IOM ylläpitää uhka-ajatusrakennelmaa omalla toiminnallaan ja korostamalla, että valtioiden on kyettävä varjelemaan oikeuttaan suvereenisuuteen sekä turvallisuuteen. Siirtolaisuus nähdään maailmanlaajuisena huolenaiheena, ja hallinnan oikeuttamiseksi taustalla toimivat lisäksi uhkakuvat muista turvallisuusuhkista, kuten järjestäytyneestä rikollisuudesta ja terrorismista, jotka voidaan haluttaessa yhdistää siirtolaisuuteen. Tämä tulee esiin seuraavissa IOM-sitaateissa:

Recent efforts to combat terrorism have put state security concerns at the forefront of the discussion on international migration (Migration: December 2004, s.13).

Irregular migration is escalating and technological advancements provide more refined tools for trafficking and smuggling networks to circumvent government efforts to monitor and control movement. (IOM-internetsivut: Regulating Migration)

Migrant trafficking and smuggling has become a global business generating huge profits for traffickers and organized crime syndicates (IOM-internetsivut: Counter-Trafficking).

Effective controls combined with effective information sharing is likely to pick up people already identified as terrorists and placed on watch lists. --- terrorists can easily resort to clandestine entry methods and are likely to use forged papers. Entry point controls therefore need to be part of a wider effort, which includes border surveillance, intelligence gathering and internal security measures. ---As the events of September 11 have shown, terrorists frequently purview of immigration enforcement, often with residence status and even citizenship. --- there is an urgent need for workable control mechanisms and improved migration management, especially of regular migratory flows. (IOM News: March 2002, s.6)

Toisaalta IOM toimii uhka-rationaliteetin mukaisesti myös silloin, kun uhka kohdistuu itse siirtolaisiin. Jos epäsäännöllistä siirtolaisuutta ei saada estettyä, johtaa se yleensä kansainväliseen rikollisuuteen ja siirtolaisten hyväksikäyttöön. IOM:n toiminnan taustalla vaikuttava uhka-rationaliteetti rakentuu yhtäältä ”meihin” ja ”heihin” kohdistuvan mahdollisen uhkan kannalta. ”Meihin” kohdistuva uhka vaatii lisää kontrollia, koska

kyseessä on useimmiten kansallinen turvallisuus, kun taas ”heihin” kohdistuva uhka puolestaan vaatii ”heidän” avustamista, koska kyseessä on yksilöiden, eli epäsäännöllisten siirtolaisten suojelu sekä heidän ihmisoikeuksien turvaaminen. Tällöin uhka-rationaliteetissa vedotaan yhtäältä mahdolliseen uhkaan ja toisaalta epäsäännöllisten siirtolaisten suojeluun ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Uhka-rationaliteetissa onkin sisäänrakennettuna eräänlainen kaksoisajatusrakennelma, joka konkretisoituu ”koska muuten -ajatteluun”. Seuraavista sitaateista on tulkittavissa eksplisiittisesti siirtolaisiin itseensä kohdistuva uhka, sekä implisiittisesti se, että ylipäänsä kyse on järjestäytyneestä rikollisuudesta, joka uhkaa *kaikkien* turvallisuutta.

These networks play a pervasive role in facilitating irregular migration resulting in an alarming rise in abuse and exploitation of migrants (Migration: 2004 December, s.13).

The volume, complexity and impact of irregular migration create untold human suffering, and burdens transit and destination countries (IOM-internetsivut: Assisted Voluntary Returns and Reintegration).

Trafficking exposes migrants to exploitation and violation of their fundamental human rights (IOM-internetsivut: Counter-Trafficking).

IOM:n ihmiskaupan vastaiset tiedonvälityskampanjat rakentuvat myös uhka-rationaliteetin varaan. Uhka-rationaliteettia vahvistaa se, että IOM:n toiminta perustuu osittain ennaltaehkäisevään politiikkaan, joka konkretisoituu tiedonvälityskampanjoissa. IOM:n tarkoituksena on varoittaa todellisesta ja vaanivasta vaarasta, mutta toisaalta kampanjoita voidaan myös pitää jonkin verran eksessiivisiltä. Ne saattavat johtaa suoraan pelotteluun, tyrmätä haaveet ulkomaille lähdöstä, sekä korostaa niin sanottua kottinjäämis-mentaliteettia.

Simona told IOM: “My classmates were talking about going to work abroad. But the IOM campaign has made them think twice about it” (IOM News: June 2002, s.16).

Practical measures are also outlined in the campaign material. These include never give your passport away; even if it is a friend or relative who offers you the job, do not trust him/her; inform your family of your whereabouts; and note the telephone number of your embassy. (IOM News: June 2000, s.5.)

Uhkan kokemiseen liittyy usein myös pelkoa ja vihaa. Pelko ja viha ovat useimmiten perimmäisinä syinä myös kansainvälisen politiikan tapahtumissa, esimerkiksi etnisissä konflikteissa tai sodissa. Onkin outoa, että pelko ja viha niin usein sivuutetaan kansain-

välisen politiikan tutkimuksessa. Neta Crawford (2000) on käsitellyt aihetta *International Security* -lehdessä. IOM:n uhka-rationaliteetin voi nähdä kuvaavan tiettyä pelkoa hallitsematonta uhkaa kohtaan. Vedotessaan uhkaan IOM puhuu samalla turvallisuuden ja sen puolesta, että epäsäännölliset siirtolaiset pelastetaan ihmiskauppaajien kynsistä. Tällöin se vetoaa puheellaan myös tunteisiin.

IOM:n uhka-rationaliteetti toimii siirtolaisuuden hallinnassa tehokkaasti. Se rakentuu sekä kohteena olevan väestön eli siirtolaisten varaan että hallinnoijan positioon. Hallinnoijana on IOM, kansainvälinen hallitustenvälinen järjestö, joka koostuu kansallisvaltioista, jotka haluavat suojella sekä kansallista turvallisuutta ja kansalaistensa turvallisuutta, sekä siirtolaisuuden kääntöpuolen eli epäsäännöllisen siirtolaisuuden uhreja. IOM:n toiminnassa vaikuttavaksi kolmanneksi rationaliteetiksi muodostuu täten uhka-rationaliteetti, jonka avulla IOM voi oikeuttaa siirtolaisuuden hallinnan ja lisääntyvät kontrollitoimet.

7.3.4. Avustaminen

Siirtolaisuuden hallintaa perustellaan hyvin usein argumentilla, jonka mukaan hallittu siirtolaisuus (esimerkiksi IOM:n orderly migration) tuottaa pitkällä aikavälillä parhaat tulokset ja toimii kaikkien parhaaksi. Tällöin yhteiskunta pystyy paremmin vastaanotamaan maahanmuuttajat ja tarjoamaan heille parhaimmat mahdollisuudet integroitua uuteen yhteiskuntaan, kieleen ja kulttuuriin. Tällainen ajattelu on luonnollista kansallisvaltioiden maahanmuuttopolitiikoille, sekä pyrkimykset tähän suuntaan ovat myös EU:n yhteisen siirtolais- ja maahanmuuttopolitiikan luomisessa ja sen instrumenteissa (esimerkiksi Tampere 1999, Schengenin sopimus). Myös IOM pyrkii siirtolaisuuden tukemisen kautta edistämään sekä sosiaalista että taloudellista kehitystä ja avustamaan hallituksia siirtolaispolitiikkojen kehittämisessä. Toiminnan voi tulkita perustuvan avustamiseen, eli taustalla toimii avustamis-rationaliteetti. Avustaminen tulee esille IOM:n siirtolaisuuden hallintaa ohjaavana periaatteena eli taustalla vaikuttavana rationaliteettina seuraavissa sitaateissa:

IOM assists governments in the development and implementation of migration policy, legislation and administrative mechanisms (Migration: December 2004, s.13).

IOM is committed to the principle that humane and orderly migration benefits migrants and society, and acts to: assist in meeting the operational challenges of migration; advance understanding of migration issues; encourage social and economic development through migration; and work towards effective respect of

the human dignity and well-being of migrants (IOM Resolution No. 923 (LXXI) of 27 November 1995).

Epäsäännöllinen siirtolaisuus on vallannut aina 1990-luvulta asti yhä enemmän alaa siirtolaisuuskeskustelussa. Ducasse-Rogier (2001, 163–165) kirjoittaa IOM-historiikissaan, että lisääntynyt tietoisuus siirtolaisista epäsäännöllisissä tilanteissa sekä heidän ahdingostaan, on nostanut epäsäännöllisen siirtolaisuuden vastaisen toiminnan keskeiselle sijalle IOM:n toiminnassa.

IOM:n avustamistoiminta esimerkiksi ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa osana siirtolaisuuden hallintaa rakentuu usein sille, että eri puolilla maailmaa ihmiskaupan uhreja pyritään auttamaan saamaan elämänsä uudelleen järjestykseen. Seuraavat sitaatit tuovat esiin IOM:n käytäntöä ihmiskaupan uhrien avustamisessa.

IOM's Counter-Trafficking Service provides assistance and protection to victims and guidance to IOM field missions and member states for the prevention of trafficking in human beings (IOM-internetsivut: Counter-Trafficking).

As part of IOM's global effort to combat trafficking, IOM Cambodia runs a programme of return and reintegration for Cambodian and Vietnamese women and children who have been trafficked in the Mekong Region (IOM News: September 2000, s.7).

Andy Bruce [IOM Hanoi Chief of Mission] agrees that, above all, the project aims to offer the women a second chance. "It's about increasing their employment options, giving them the skills to migrate safely for work and reducing the likelihood of them being trafficked or re-trafficked," he concludes. (Migration: December 2005, s.19)

In the past two years, the IOM office in Ukraine has assisted some 500 victims of trafficking. ...IOM and its partners also provide legal assistance and counselling, an area that for a long time had been neglected. (IOM News: September 2002, s.16-17.)

In July 2002 IOM opened a new shelter for the victims of trafficking in Sofia. Funded by the Irish Government, the house provides safe accommodation and medical services for up to 15 victims returning from abroad and women from third countries waiting to return home (IOM News: September 2002, s.18).

IOM kuvaa ihmiskaupan vastaista työtään ja avustustoimintaansa erilaisten selviytymistarinoiden avulla. IOM:n toiminta ja sitä kautta sen puhe rakentuu siten, että ihmiskau-

pattu henkilö nähdään nimenomaisena uhrina, jolle IOM pyrkii antamaan sellaista tukea ja apua, jota se katsoo uhrien tarvitsevan.

Elena was brought to the IOM rehabilitation shelter in Chisinau.... When Elena arrived at the rehabilitation centre, she was depressed and no longer had a desire to live. --- But six weeks on at the IOM centre, her psychological state, if not her physical state, had improved significantly. (Migration: December 2005, s.21.)

IOM will help Elena rehabilitate and reintegrate back into Moldova. --- If she wants to set up a business, she could even apply for a start-up grant through other existing IOM programmes in Moldova. (Migration: December 2005, s.22.)

IOM järjestää tiedotuskampanjoita, joissa se varoittaa mahdollisista vaaroista, jotka liittyvät ihmiskauppaan tai ihmissalakuljetukseen. Kampanjoiden taustalla vaikuttaa IOM:n halu avustaa siirtolaisia ja ehkäistä epäsäännöllistä siirtolaisuutta. Toisaalta IOM:n tiedotuskampanjoista voi nähdä hahmottuvan myös toinen eli uhkarationaliteetti, jota olen jo aikaisemmin käsitellyt tutkielmassani. (Ks. tämän tutkielman s. 64). Seuraavat sitaatit ilmaisevat kuitenkin IOM:n toiminnasta, jonka taustalla voi tulkita olevan halu auttaa. Samalla todentuu auttamis-rationaliteetin olemassaolo.

IOM Manila has secured free airtime on several local radio stations to talk about the problems associated with irregular migration and human trafficking (IOM News: September 2000, s.13).

IOM's anti-trafficking campaign in Hungary has a simple but effective message – "Don't get hooked!" (IOM News: June 2000, s.5).

"Open your eyes!" is IOM's message to Bulgarian women (IOM News: December 2000, 12).

A big part of the campaign is bringing the message directly to girls and young women who are most at risk so they can make more informed choices about their future (IOM News: March 2004, s.19).

As part of a larger, multipronged UNICEF counter-trafficking project, IOM will carry out a mass-information campaign, build up capacity at a newly-opened reception centre for child trafficking victims, and train border guards (Migration: September 2005, s.19).

In Romania, IOM's "Human Beings are Priceless" information campaign to raise awareness on the dangers of irregular migration and trafficking has so far reaches more than 1.6 million persons (IOM News: June 2002, s.16).

IOM:n ”Assisted Voluntary Return” -toiminta on myös osa IOM:n toimintaa, joka perustuu, jopa sananmukaisesti, avustamiseen. Assisted Voluntary Return -ohjelmissa IOM avustaa epäsäännöllisten siirtolaisten kotiinpaluussa. Tällöin IOM:n toiminnan rahoittajana on usein se maa, johon epäsäännöllinen siirtolaisuus kohdistuu. Kyse voi olla käännytetyistä turvapaikanhakijoista tai esimerkiksi siirtolaisista, jotka ovat saapuneet maahan laittomasti, joko salakuljetettuina tai ihmiskauppiainden uhreina. Seuraavat sitaattit kuvaavat tätä IOM:n siirtolaisuuden hallinnan osa-aluetta:

IOM undertakes programmes that facilitate the voluntary return and reintegration of displaced and stranded persons and other migrants taking into account the needs and concerns of local communities (Migration: December 2004, s.13).

[IOM] allows the returnee to prepare for the return and is followed by reasonable reintegration assistance to facilitate the initial reception and settlement into the home community (Migration: December 2004, s.13).

IOM has launched a programme that offers assistance to Hondurans returning from the United States, whether they were deported or chose to return of their own free will (IOM News: September 2000, s.12).

During the month of November, IOM has been assisting in the relocation of displaced Haitians, rescued on the high seas by U.S. Coast Guard vessels (Monthly Dispatch: 154/1991, s.5).

Peter is one of 228 children who have been rescued by IOM from bonded labour in Yeji fishing communities, reunited with their parents or guardians, and reintegrated into their communities of origin (IOM News: June 2004, s.24).

On 3 February, IOM has assisted the return of four trafficked Chinese females – one 14 years old, two 15 years old and a woman of 28 – to Kunming, Yunnan Province, in China (IOM News: March 1996, s.10).

Suuri osa IOM:n siirtolaisuuden hallintaa perustuu siis sen pyrkimykseen avustaa. Avustaminen esiintyy myös IOM:n kokonaistoiminnan taustalla. Avustaminen on lähitöisin IOM:n toiminnan taustalla olevasta ajattelusta ja käsityksistä, jotka IOM näkee parhaina mahdollisina vaihtoehtoina epäsäännöllisille siirtolaisille. Tämä järkeily on osa mentaliteettia, jonka mukaan IOM toimii ja ohjaa siirtolaisten käyttäytymistä, eli fou-

cault'laisittain ”conduct of conduct”. Avustaminen hahmottuu neljänneksi rationaliteetiksi IOM:n toiminnassa ja IOM:n toiminnalle.

7.3.5. Vapaaehtoisuus

Kun ihmisiä hallinnoidaan ja käytöstä ohjataan suuntaan tai toiseen, ei hallinnan kohteista tule fyysisen determinaaation passiivisia kohteita. Jotta yksilöitä voidaan hallita, täytyy heidät Foucault'n (1983, 221) mukaan saada asettumaan tietylle kannalle joko pakottamalla tai vapaaehtoisesti. Hallinta siis edellyttää ja vaatii hallinnan kohteiden aktiivisuutta ja vapautta. IOM korostaa toiminnassaan vapaaehtoisuutta. Se ei koskaan aloita toimintaansa uudessa kohdemaassa ilman sen maan hallituksen kutsua tai pakota siirtolaisia ottamaan vastaan IOM:n palveluja. IOM:n toiminnan perustalla vaikuttaa näin ollen vapaaehtoisuus-rationaliteetti. Vapaaehtoisuus-rationaliteetilla on yhtymäkohtia suvereniteetti-rationaliteetin kanssa (ks. tämän tutkielman sivu 59), koska jäsenvaltioiden vapaaehtoisuus päättää ryhtyäkö yhteistyöhön IOM:n kanssa perustuu usein niiden omaan suvereniteettiin.

Vapaaehtoisuus tulee myös muuten esiin IOM:n siirtolaisuuden hallinnassa. IOM:n avustaminen epäsäännöllisten siirtolaisten vapaaehtoisessa paluussa (Assisted Voluntary Returns and Integration) perustuu nimensä mukaisesti vapaaehtoisuuden ajatukselle. IOM:n toiminnan tarkoituksena on taata niille siirtolaisille, jotka haluavat, inhimillinen ja ihmisarvoinen kohtelu kotiinpaluussa sekä avustaa halukkaita re-integraatiossa. Hallinnan kohteiden aktiivisuus ja vapaus ilmenevät seuraavien sitaattien avulla ja vaikuttavat samalla vapaaehtoisuus-rationaliteetin muotoutumiseen IOM:n toiminnan taustalla.

Migration management is, however, required to achieve an orderly, sustainable and humane return of migrants. Return is most likely to be orderly and sustainable when it comes as the free and informed choice of the individual. (Migration: December 2004, s.13.)

Assisted voluntary return takes account of the individual's decision-making and dignity. It allows the returnee to prepare for the return and is followed by reasonable reintegration assistance to facilitate the initial reception and settlement into the home community. (Migration: December 2004, s.13.)

IOM kehittää vapaaehtoisen paluun ohjelmia hallitusten kanssa sekä tarjoaa myös muuta käytännön apua hallituksille. Vapaaehtoisuus rajautuu kuitenkin vain siihen, vastaanottavatko siirtolaiset IOM:n apua vai eivät. Heidät palautetaan joka tapauksessa. Assisted Voluntary Return -toiminnassa ei näin ollen ole kyse vapaaehtoisesta paluusta *per se*, koska mahdollisuutta olla palaamatta ei ole. Valtiot tekevät karkotuspäätökset, ja

IOM toimii niiden mukaan. IOM pyrkii kuitenkin tekemään karkotuksesta miellyttävämmän, jos siirtolaiset haluavat ottaa sen tarjoaman avun vastaan. Seuraavat sitaatit tuovat esiin vapaaehtoisuus-dilemman:

IOM and the Albanian delegation also held consultations on the creation of a Voluntary Return Programme to benefit Albanians who had recently moved to Italy. The Government of Italy has requested IOM to develop such programme. The Albanian delegation assured IOM that returning Albanians will not be prosecuted and may return to the country in full freedom, dignity and safety. It was also agreed that an IOM presence in Tirana could be established to oversee arrangement for the orderly execution of the return programme. (Monthly Dispatch: 147/1991, s.6.)

Those who have been rejected face deportation by the Indonesian authorities, or, if they choose, voluntary return to their countries of origin with IOM assistance (IOM News: September 2000, s.3).

Hungarian authorities and IOM signed a Memorandum of Understanding on 27 May for the voluntary return of unsuccessful asylum seekers and other migrants in an irregular situation in Hungary (IOM News: 6/1994, s.2).

Toisaalta IOM:n vapaaehtoisessa paluussa avustamisessa on kyse vapaaehtoisuudesta *per se*. Tällöin IOM avustaa taloudellisesti esimerkiksi opiskelijoita, jotka haluavat palata kotimaahansa, mutta joilla ei muuten olisi mahdollisuutta palata kotimaahansa.

Emergency Humanitarian Return Programme (EHRP) was initiated by IOM in August 1993 to provide transportation for students from developing countries who desire to go home but lack the means to do so (IOM News: 6/1994, s.3).

In 1993, the Government of Mozambique requested IOM assistance to repatriate and reintegrate their students (IOM News: March 1996, s.5).

Karkotettavat siirtolaiset ovat näin ollen vapaita valitsemaan ainoastaan sen välillä, palaavatko he kotimaahansa kansallisvaltioiden viranomaisten vai IOM:n saattamana. IOM:n roolina on tehdä paluu inhimillisemmäksi sekä mukavammaksi. IOM pyrkii toimimaan valtioiden ensisijaisena kumppanina kotiinpaluiden järjestämisessä ja eräänlaisena välikätenä valtioiden ja lähtömaiden välillä puuttumatta kuitenkaan valtioiden suvereeniin oikeuteen karkottaa osa halukkaista siirtolaisista.

IOM seeks to be governments' primary partner in return (IOM-internetsivut: Assisted Voluntary Return).

International cooperation on return and migration is fostered through forum activities and "return diplomacy" (IOM-internetsivut: Assisted Voluntary Return).

Vapaaehtoisessa paluussa avustaminen eli karkotusten toimeenpano on osa IOM:n harjoittamaa normalisaatio-toimintaa. Se saattaa kuitenkin olla vain hetkittäinen korjaus vallitsevaan olotilaan. IOM toimii eräänlaisena puskurina, jossa valtioita suojellaan jatkuvilta ”törmäyksiltä”, mutta se ei aina ole ”siirtolaisten parhaaksi”. Jotta toiminta olisi kokonaisvaltaisempaa ja pitkäkestoisempaa, IOM:n vapaaehtoisessa paluussa avustaminen sisältää myös reintegraatiossa avustamisen.

Reintegraatio-ohjelmien tarkoituksena on saada aikaan kestäviä tuloksia. Siirtolaiset päättävät itse osallistuvatko he reintegraatio-ohjelmiin, jotka tähtäävät heidän voimavaroistamiseen kotimaassa. Koska eräs todennäköisin syy (push-factor) lähteä siirtolaiseksi on kotimaan köyhyys tai työttömyys, ovat reintegraatio-ohjelmat hyvä esimerkki IOM:n toiminnan perustumisesta siirtolaisten omaan tahtoon eli todelliseen vapaaehtoisuuteen. Vapaaehtoisessa reintegraatiossa avustamisen tarkoituksena on avustaa kotiin palanneita siirtolaisia esimerkiksi työn haussa ja tehdä paluusta siten pysyvä. Taustalla vaikuttaa IOM:n halu toimia siirtolaisten parhaaksi, joka on oleellinen osa biovallankäyttöä. Biovalta leviää, koska toiminnalla vedotaan siihen, että se toimii hallinnankohneiden parhaaksi (Dreyfus & Rabinow 1983, 196). Havainnollistan asiaa seuraavien siirtolaisten avulla:

Reintegration assistance is optional but all returnees are encouraged to apply... (Migration: December 2004, s.16).

IOM purchased Ibrahim's plane ticket back to Sri Lanka, helped with immigration and visa formalities and continued to provide support even after Ibrahim returned home. --- "Step by step my life is improving and I hope this continues so I can expand my business, employ some workers and do what I can in a small way to boost the economy", says Ibrahim. "Without IOM it would not have been possible for me to have such dreams." (Migration: September 2005, s.12.)

Nahoor Pitechai was working illegally in London when he learned that massive waves had crashed into his homeland. --- Nahoor was already disillusioned with life as an illegal migrant, working in a series of low-paid jobs half a world away from his family. The tsunami convinced him it was time to return home to help his relatives. "IOM bought my ticket home and provided me with equipment and

stock to establish a small ice cream making business”, says 54-year-old Nahoor.
(Migration: September 2005, s.13.)

IOM:n oman Kosovossa tehdyn tutkimuksen mukaan siirtolaiset olisivat valmiita palaamaan pysyvästi kotimaahansa jos heille taattaisiin työpaikka, tai jos turvallisuustaso tai elinolosuhteet olisivat siedettävät (acceptable). Lähes samat syyt (turvattomuus, taloudelliset vaikeudet ja poliittiset syyt) olivat vaikuttaneet siihen, miksi Kosovosta oli lähdetty epäsäännöllisin tai sääntöjen mukaisin keinoin pois. (Klekowski von Koppenfels 2004.) IOM pyrkiikin mahdollistamaan toiminnallaan ”uuden alun” ja ”hyvän elämän” kotimaassa sitä haluaville. Tällöin vapaaehtoisuus muodostuu todelliseksi IOM:n toiminnassa. IOM näkee ainoana tehokkaana keinona ehkäistä epäsäännöllistä siirtolaisuutta lähtömaiden olosuhteiden parantamisen niin turvallisuuden, talouden kuin poliittisten olosuhteiden kannalta. Tähän IOM pyrkii vapaaehtoisessa paluussa avustamis- ja reintegraatio-toiminnassaan. Vapaaehtoisuus-rationaliteetti esiintyy näin ollen monimuotoisena IOM:n siirtolaisuuden hallinnassa. Vaikka vapaaehtoisuutta sinänsä voi pitää näennäisenä, kun kyse on karkotuksessa avustamisessa, reintegraatio-ohjelmissa sen sijaan on todellista. Joka tapauksessa vapaaehtoisuus ohjaa osaltaan IOM:n toimintaa ja muodostaa siten viidennen rationaliteetin IOM:n toiminnalle siirtolaisuuden hallinnassa.

7.3.6. Moraalisuus

IOM pyrkii ohjaamaan toiminnan kohteidensa käytöstä eli foucault’laisittain *conduct the conduct*. Kun käytöstä muokataan rationaalisesti, kertoo se Deanin (1999, 11–12) mukaan hallinnan yhdistämisestä moraalisiin kysymyksiin. Jos hallintaa harjoittavat asiantuntevat tahot, pidetään hallintaa yleisesti moraalisesti oikeutettuna. Tästä huolimatta Foucault halusi asettaa juuri hallinnoijien moraalisuuden, rehellisyyden sekä puolueettomuuden tarkastelun alle.

Hallinnoijat (governors) puhuvat usein moraalisiin sävyin toiminnastaan ja sen nuhteettomuudesta sekä vilpittömyydestä. Tällöin toiminnassa vedotaan moraaliin. Menettely oikeutetaan toteamalla joko eksplisiittisesti tai vihjaamalla implisiittisesti, että toiminta on moraalisesti oikein. Myös IOM tekee näin oikeuttaessaan siirtolaisuuden hallinnan. IOM vetoaa omaan asiantuntijuuteensa, tietoon ja kokemukseen, sekä puolueettoman, rehellisen ja inhimillisen toimijan rooliinsa. Näin tulkittuna muodostuu viimeiseksi IOM:n toiminnassa vaikuttavaksi rationaliteetiksi moraalisuus-rationaliteetti. Se todentuu tarkastelemalla lähemmin IOM:n puhetta, joka ilmenee seuraavien sitaattien muodossa:

As the need for assisted return programmes grows, there is an increasing demand for an organization to act as an "honest broker" between countries of origin, transit and destination. IOM is uniquely placed to play this role. (IOM-internetsivut: Assisted Voluntary Return.)

After half a century of worldwide operational experience, IOM has become the leading international organization working with migrants and governments to provide humane responses to migration challenges (IOM-internetsivut: Mission statement).

Hallintamentaliteettiin on sisäänrakennettuna ajatus standardeista ja käyttäytymismor-meista, joiden avulla todellista käyttäytymistä voidaan arvioida (Dean 1999, 10–12). Näin ollen ”hallinnoija”, joka tässä tutkielmassa on IOM, määrittää ideaalin tai käyttäytymismallin, jota kohti epäsäännöllisten siirtolaisten pitää pyrkiä. IOM:n vallankäyttö moraalisuus-rationaliteetin mukaisesti on normalisoivaa vallankäyttöä, jolla IOM pyrkii ohjaamaan epäsäännöllisten siirtolaisten käyttäytymistä. Tällöin valtaa harjoitetaan sekä itseän että hallinnan kohteisiin nähden, joka on Foucault’n vallan ydinolemus (Dreyfus & Rabinow 1983, 186). Moraalisuus-rationaliteetti saa aikaan IOM:n moraalisen puhe-tavan eli diskurssin, joka vaikuttaa IOM:n itsensä lisäksi sitä ympäröivään todellisuuteen. Seuraavat sitaattit kuvaavat IOM:n puhetapaa, joka vetoaa siirtolaisuuden hallinnan moraalisuuteen. Siirtolaisuutta on hallittava, jotta voidaan taata epäsäännöllisten siirto-laisten inhimillinen ja ihmisoikeuksia kunnioittava kohtelu. Hallinta on IOM:n mukaan toimintaa, joka on moraalisesti oikein.

If properly managed, migration can be beneficial for all states and societies (Mi-gration: December 2004, s.3).

Migration management is, however, required to achieve an orderly, sustainable and humane return of migrants (Migration: December 2004, s.13).

World demographics, economic, political and social trends mean that govern-ments and societies will need to put more emphasis on migration management in all of its dimensions (Migration: December 2004, s.3).

Migration management strategies need to result in the implementation of policies; laws and regulations that take into account the rights and obligations of migrants as well as the social and economic interests of nations and responsibilities of gov-ernments (Migration: December 2004, s.3).

Yleensä hallinnan moraaliala lähestytään hallintaa harjoittavien tahojen kannalta (Dean 1999, 11–12). Joko kansallisvaltiot tai muut tahot kuten IOM olettavat tietävänsä jon-

kinasteisella tarkkuudella ja tiedolla, mikä on hyvää, sopivaa ja vastuullista käytöstä yksilöille ja kollektiiville. Tämän pohjalta erilaiset tahot muodostavat politiikkansa sekä käytäntönsä. IOM:n toiminnan hyväksyttävyyttä ja moraalisuutta siirtolaisuuden hallinnassa tukee toiminnan laillisuus, joka tekee siitä sopivaa ja hyväksyttävää.

[The Organization] in carrying out its functions, shall conform to the laws, regulations and policies of the States concerned (IOM 1989, 12).

The Organization shall possess full juridical personality. It shall enjoy such legal capacity, as may be for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes, and in particular the capacity, in accordance with the laws of the State.... (IOM 1989, 20.)

Hallinta voidaan nähdä joko myönteisessä tai kielteisessä valossa. Se riippuu täysin valitusta näkökulmasta tai käytetyistä teoreettisista lähtökohdista. Hallintaa ei voi luokitella yksioikoisesti joko moraalisesti huonoksi tai hyväksi asiaksi. Koko yhteiskunnallinen toimivuus perustuu tiettyyn järjestykseen eli hallintaan. Rousseau'n mukaan kyse oli yhteiskunnallisesta sopimuksesta yksilön ja yhteiskunnan välillä. Hän esitti teoriansa teokseensa *Yhteiskuntasopimus (Du Contrat Social 1762)*. Sen kuvaaman järjestäytyneen ja toimivan yhteiskunnan vastakohtana nähdään useimmiten anarkia, jossa vallitsevat luonnonlait ja jossa yksilölle ei voida antaa minkäänlaisia hyvinvointia koskevia etuja tai takeita.

Myös siirtolaisuuden hallinnan ajatellaan yleisesti tarkoittavan sellaista hallintaa, joka takaa järjestyksen ja koituu siirtolaisten parhaaksi. Tällöin se on myös moraalisesti oikein. Moraalisuuden korostaminen kiteytyy parhaiten IOM:n toiminta-aatteessa, joka esiintyy toistuvasti IOM-lehtien kansissa sekä IOM:n internetsivuston aloitussivulla. Näyttääkin siltä, että IOM haluaa toiminta-aatteesta tulevan suoranaisten jatke järjestön nimen perään.

”Managing migration for the benefit of all” (IOM-internetsivut, IOM News & Migration).

IOM korostaa toimintansa olevan moraalisesti vahvaa myös muilla tavoin. Se kokee jopa velvoitteekseen toimia moraalisesti oikein. Tällöin tarkoituksena ei ole rakentaa esteitä, vaan joko sallia mahdollisuuksia siirtolaisuuteen, tai auttaa hyväksikäytön uhreja. IOM vetoaa tällaisissa tapauksissa aina implisiittisesti tai eksplisiittisesti toimintansa moraalisuuteen, kuten käy ilmi seuraavissa sitaateissa:

IOM believes it has a humanitarian obligation to assist the victims of traffickers (IOM News 4/98, s.2).

The key is not to prevent mobility but to better manage it (IOM News: December 2002, s. 3).

Our job is to intervene where obstacles exist to the free movement of people. The reaction of near hysteria, of panic, of almost racism in some countries need not continue. Rather, migration systems have to be examined to make them more orderly. (Monthly Dispatch: 154/1991, s.1.)

The answer to the immense challenges facing the international community lie not in building walls but in seizing the opportunities presented by the end of the Cold War – the opportunities of international cooperation and collective action. (IOM News: 8-9/1994, s.1.)

The need for special measures to combat trafficking in women and children was emphasized, as well as the importance of humane treatment for all migrants. Furthermore, the need not to let irregular migration negatively impact the legal channels of migration and normal movement of people, was underscored. (IOM News 4/97-1/98, s.6.)

IOM:n moraalisuus-rationaliteetti vaikuttaa myös sen toiminnan taustalla, jossa keskitytään niin sanottujen koulutettujen kansalaisten (qualified nationals) kotiinpaluussa avustamiseen. Tällöin kyse on usein virallisin keinoin maahan tulleista siirtolaisista, mutta jotka ovat sittemmin jääneet kohdemaahan. IOM pyrkii toiminnallaan mahdollistamaan siirtolaisten kotiinpaluun ja sen, että kotimaassa voidaan hyödyntää siirtolaisten ulkomailla hankkimaansa tieto-taitoa.

...the Return and Reintegration of Qualified African Nationals Programme does not only respond to needs expressed by those who wish to return. Employers are also welcoming IOM's efforts to contain and possibly reverse the brain drain. (IOM News: 1/99, s.7.)

[T]he return of qualified nationals may improve and strengthen the transfer of knowledge, skills and technology and thus contribute to the development of the home country (Migration: December 2004 s.13).

Koulutetut kansalaiset ovat usein onnellisia IOM:n tarjoamasta mahdollisuudesta palata kotimaahansa ja kantaa kortensa kekoon kotimaansa kehityksen edistämässä. Vaikka koulutetut kansalaiset valitsevat vapaaehtoisesti lähtevätkö he takaisin kotimaahansa vai ei, voi IOM:n toiminnan moraalisuuden ”kotimaahan paluussa avustamisessa” kyseenalaistaa. Leitzinger (2005) huomauttaa, että länsimaista palaavan afrikkalaisen paluunmuuton pitäminen sosiaalisesti arvokkaana perustuu yleensä länsimaiseen ajatteluun,

vaikka toisaalta se voidaan paikallisesti nähdä rappeuttavana kulttuuri-imperialismina. Kehitysmaan väestö saattaisi Leitzingerin (2005) mukaan mieluummin varjella omaperäisyyttään vieraita vaikutteita tuovilta paluumuuttajilta. Myös Foucault (1998) on korostanut, että totuuden ja ”järjen” tuottaminen on aina kulttuurisesti sidottua. IOM:n tapauksessa selvää on, että sen totuuden ja ”järjen” tuottaminen on länsimaista.

IOM:n toimintaa sävyttää näin ollen moraalinen ulottuvuus. Sen mukaan vain siirtolaisuuden hallinta on moraalisesti oikea ratkaisu siirtolaisuuskysymysten ratkaisemisessa ja vain hallinnalla voidaan saavuttaa parhaat lopputulokset kaikille kansainvälisen siirtolaisuuden osapuolille. Moraalisuus voidaan näin ollen tulkita kuudenneksi IOM:n siirtolaisuuden hallinnassa vaikuttavaksi rationaliteetiksi.

8. IOM hallintamentaliteetin avulla luotujen rationaliteettien valossa

Olen käsitellyt IOM:n siirtolaisuuden hallintaa ja sen taustalla vaikuttavia tekijöitä Foucault'laiseen hallintamentaliteettiteoriaan tukeutuen. Diskurssianalyttisen tutkimusotteen avulla olen muodostanut IOM-aineistosta kuusi rationaliteettia, jotka ilmentävät IOM:n siirtolaisuuden hallinnassa vaikuttavia mentaliteetteja. Rationaliteetit ovat: *asiantuntijuus*, *suvereniteetti*, *uhka*, *avustaminen vapaaehtoisuus* ja *moraalisuus*. Ne kuvaavat IOM:n totuudellisia puhuntoja. Kyse on tiedon tuotannon muodosta, jonka kautta IOM toimii ja samalla oikeuttaa toimintaansa. Rationaliteetit ovat hallintamentaliteettiteorian ja diskurssianalyttisen tutkimusmetodin mahdollistaman tulkinnan tulosta, jolloin kyse ei ole neutraalista tiedosta. Huolimatta tulkinnallisesta luonteestaan rationaliteettien muodostuminen perustuu aineistoanalyysiin IOM:n puheesta, jolloin rationaliteetit voidaan nähdä eräänlaisina perusteina ja oikeutuksina IOM:n siirtolaisuuden hallinnalle.

Koko pro gradu -tutkielmani on tehty diskursiivisen muodostelman valossa, jossa ohjaavana tekijänä ovat olleet Foucault'n käsitykset biovallasta ja hallintamentaliteetista sekä täsmäntävänä tekijänä itse IOM ja sen toiminta. IOM toimii tiettyjen itse tuottamiensa ”totuuksien” mukaisesti, jotka ilmenevät esiin nousseissa rationaliteeteissa. Rationaliteetteja voi pitää IOM:n siirtolaisuuden hallinnan totuuksina ja ne tulevat esiin IOM:n toiminnassa, teksteissä ja puheessa enemmän tai vähemmän avoimesti. Yhteistä kaikille rationaliteeteille on se, että ne ovat IOM:n toiminnassa itseäänselvyyksien ja totuuksien asemassa. Tällöin niiden olemassaoloa siirtolaisuuden hallintaan vaikuttavina ja sitä ohjaavina tekijöinä ei yleensä kyseenalaisteta, vaan niitä pidetään valideina periaatteina IOM:n toiminnalle. Rationaliteetit edustavat IOM:n toiminnassa sen tapaa ilmaista asiat sekä tehdä asiat tietyllä tavalla. Se puolestaan ohjaa ajattelemaan ja käyttäytymään tietyllä tavalla. Kyse on Foucault'n (1978) termien käyttäytymisen ohjaamisesta (conduct of conduct).

Rationaliteetit rakentuvat IOM:n identiteetille ja toiminnalle, mutta samalla ne myös konstituivat sitä itse. Aineisto, josta rationaliteetit on nostettu esiin, pitää sisällään kansainväliselle järjestölle tyypillistä vakavaa institutionaalista puhetta, jossa se pyrkii kuvaamaan toimintaansa mahdollisimman kattavasti, sekä samalla perustelemaan sitä mahdollisimman uskottavin perustein. Aineistossa, eli IOM:n internetsivuilla ja IOM-lehdessä, toiminnan perustelut toistuvat usein jopa sanasta sanaan yhteyksien ja yksi-

tyiskohtien vaihdella. Tämä osoittaa, että IOM:n siirtolaisuuden hallinnalle on muodostunut totuuksia, jotka se itse, ja sitä myöten IOM:ää ympäröivä todellisuus, on alkanut ottaa annettuina. Nämä totuudet ovat kuitenkin aina jonkin toimijan päämäärällisen toiminnan tulosta, eivätkä ne synny itsestään. IOM:n tapauksessa järjestö on luonut itselleen ja siirtolaisuuden hallinnalle mahdollisimman moniulotteiset oikeutukset, jotka voidaan konkretisoida rationaliteettien muodossa. Niiden avulla IOM:n toiminta siirtolaisuuden hallinnassa on myös saanut totuusefektin voiman.

IOM pyrkii moniulotteisella toiminnallaan kattamaan koko siirtolaisuuden hallinnan kokonaisuuden, muttei onnistu siinä täysin ristiriidattomasti tai ilman päällekkäisyyksiä. IOM:n toiminnan rationaliteetit voidaan nähdä osittain ristiriitaisina, toisiaan vastaan kilpailevina tai toisiaan täydentävinä ja tukevinä väitteinä IOM:n identiteetistä. IOM:n toimijuus tuntuukin hieman vaihtelevan teemasta toiseen. Selvennän seuraavassa esiinnostamiani rationaliteetteja muodostamalla niistä kolme paria. Parien tarkoituksena on osoittaa rationaliteettien välillä oleva yhteys, vuorovaikutus sekä mahdollinen limittyneisyys sekä tarkastella, minkä luonteinen ja laatuinen kyseinen yhteys rationaliteettien välillä on.

8.1. Asiantuntijuus ja moraalisuus

Biovalta perustuu Dreyfus'in & Rabinow'n (1983, 196) mukaan seuraavaan ajatukseen: jos biovallan kautta ei saavuteta haluttua tulosta, sitä pidetään todisteena siitä, että hallintaa täytyy tehostaa ja että toiminnassa täytyy entistä enemmän turvautua asiantuntijavaltaan. Näin vakiinnutetaan tekninen matriisi, jonka mukaan jos olemassa on tekninen ongelma, on siihen olemassa myös tekninen ratkaisu. Näin pystytään takaamaan ja turvaamaan biovallan käyttö. Tämä toteutuu myös IOM:n siirtolaisuuden hallinnassa.

IOM:n siirtolaisuuden hallinnan taustalla vaikuttava asiantuntijuus-rationaliteetti perustuu IOM:n käytäntöjä tarkastellessa IOM:n kokemukseen ja tietoon, sekä sen omaan toimintamuotoon kansainvälisenä hallitustenvälisenä järjestönä. IOM:ää ei voisi ajatella johtavana kansainvälisenä siirtolaisuusjärjestönä, jos se ei täyttäisi tiettyjä kansainvälisen järjestön ehtoja tai jos se ei työskentelisi siirtolaisuuden parissa. Asiantuntijuus-rationaliteetti puhuu sen puolesta, että IOM tietää, miten siirtolaisuuden hallinnalla saadaan parhaat tulokset kaikille.

Moraalisuus-rationaliteetti puolestaan sisältyy IOM:n käytännön toimiin. IOM:n toimintaan kuuluvat siirtolaisuuden hallinnassa muun muassa rajatarkkailun kehittäminen tai ihmiskaupan ja laittoman siirtolaisuuden vastaiset toiminnot. Ne perustuvat moraalisuuteen, jota ei varsinaisesti voi edes kyseenalaistaa. IOM toimii moraalisesti oikein avus-

tamalla uhreja sekä vastustamalla toimintaa, joka uhkaa kansallisvaltioiden tai siirtolais-
ten turvallisuutta. Moraalisuus-rationaliteetti on tässä mielessä truismi, jonka taustalla
on ajatus tasavertaisuudesta. Jotta tämä todentuu, IOM:n siirtolaisuuden hallinnan on
kohdistuttava tasapuolisesti kaikkiin. Jos puolestaan voidaan todeta, että asiantuntijuu-
den perusteella laaditut kontrollit tai muu hallinta kohdistuvat vain johonkin tiettyyn
ihmisryhmään tai tapahtuvat vain vahvimman ehdoilla, ei hallintaa voi pitää itsestään-
selvyytenä, vaan sen moraalisuus sekä sen oikeuttava asiantuntija-tieto pitää kyseen-
alaistaa. IOM:n toiminnan asiantuntijuus ja moraalisuus-rationaliteetit kyseenalaistavat
useimmiten tahot, jotka näkevät IOM:n siirtolaisuuden hallinnan länsimaista näkökul-
maa tai jopa länsimaiden ylivaltaa korostavana ja kansainvälistä liikkuvuutta estävänä
toimijana (Düvell 2003, noborder network). Asiantuntijuus ja moraalisuus saattavat näin
ollen edustaa vain yhtä puolta eli vahvimman ääntä, joka puolestaan saattaa toimia sosi-
aalista oikeudenmukaisuutta vastaan.

Lähtökohdat ja mahdollisuudet siirtolaisuuteen ovat hyvin erilaiset tämän päivän maa-
ilmassa riippuen siitä, mikä siirtolaisten etninen tausta ja lähtöalue ovat (Overbeek
1995). Hallinta ei näin ollen kohdistu tasapuolisesti kaikkiin ja kaikenlaiseen muutto-
liikkeeseen, jolloin IOM:n siirtolaisuuden hallinta sekä sitä tukevat asiantuntijuus- sekä
moraalisuus-rationaliteetit voidaan syystä kyseenalaistaa. Jos siirtolaisuuden hallinta ja
sääntely sallii vapaan liikkuvuuden vain osalle, jo valmiiksi parempiosaisille henkilöille
eikä salli köyhien siirtolaisuutta, joka perustuu toiveeseen paremmasta elämästä,
edesauttaa hallinta eriarvoisuuden oravanpyörän pyörimistä. Se kertoo kansainvälisen
liikkuvuuden *status quon* epäoikeudenmukaisuudesta ja epätasa-arvoisuudesta – sosiaa-
lisesta inklusiosta ja eksklusiosta. Tällainen politiikka on myös omiaan vahvistamaan
globalisaation negatiivisia puolia.

IOM toimii maailmanlaajuisesti ja vie asiantuntijuuttaan maailman eri kolkkiin esimer-
kiksi rajakoulutuksen, teknologisen avun tai erilaisten informaatio-seminaarien muo-
dossa. Useimmiten toiminnan kohteena ovat epäsäännölliset siirtolaiset, joita IOM:n
mukaan on maailmassa 15–30 miljoonaa (IOM-internetsivut). IOM kertoo asiantuntija-
roolinsa avulla epäsäännöllisen siirtolaisuuden riskeistä ja vaaroista, koska taustalla on
institutionaalinen huolenpito siitä, etteivät siirtolaiset joudu hyväksikäytön uhreiksi.
Myös vapaaehtoisessa paluussa ja reintegraatiossa avustamisessa IOM vetoaa siihen, et-
tä se toimii siirtolaisten parhaaksi. Siirtolaisuuden hallinta on IOM:lle sekä faktatiedon
että moraalisuuden kannalta hyväksyttävää ja oikein. Kolikolla on kuitenkin kaksi puol-
ta: esimerkiksi vapaaehtoisessa paluussa avustamisen voi nähdä moraalittomana, koska
päämääränä on karkotuksen toimeenpano ja jossain määrin kansainvälisen liikkuvuuden
estäminen, reintegraatiossa avustamisessa puolestaan toisen mahdollisuuden antaminen
siirtolaisille, toive paremmasta.

Asiantuntijuus ja moraalisuus ovat osana siirtolaisuuden hallinnan totuutta, jolla teknistä matriisia pidetään yllä. Ne voi myös asettaa vastakkain keskenään. Tällöin asiantuntijuuden voi kyseenalaistaa sen moraalisuuden kannalta. Onko moraalisesti oikein, että IOM keskittää suuren osan asiantuntijuudestaan siirtolaisuuden hallinnassa sen kehittämiseen, että ei-toivotut pystytään paremmin pitämään pois? Teknisen matriisin avulla siirtolaisuus depolitisoidaan ja voidaan siten jättää vähälle huomiolle kansainvälispoliittisella agendalla. IOM saattaakin olla kansainvälisen politiikan vallankäytön väline, koska sen avulla kansallisvaltiot voivat tuottaa mieleistään poliittista järjestystä kansainvälisessä liikkuvuudessa. IOM:n asiantuntijuus sallii kansallisvaltioiden siirtolaisuuspolitiikkojen tulla osaksi sen toimintaa esimerkiksi valikoivan siirtolaisuuspolitiikan kannalta.

Asiantuntijuus- ja moraalisuus-rationaliteetit voi nähdä myös toisiaan täydentävinä ja tukevinä rationaliteetteina, kun niitä tarkastelee IOM:n diskursiivisen muodostelman sisällä. Sitä mukaa, kun IOM asiantuntijana vaatii tarvetta rehelliselle välikädelle, se toteaa itse olevansa sellainen esimerkiksi vapaaehtoisessa paluussa avustamisessa. Se lisää vapaaehtoisessa paluussa avustamis-ohjelmia. Samalla kun ohjelmat lisääntyvät, kasvaa tarve IOM:lle toimia rehellisenä välikätenä lähtö- kauttakulku- ja kohdemaiden välillä. IOM luo perusteita ja syitä omalle olemassaololleen sekä asiantuntijuus- että moraalisuus-rationaliteettien turvin, ja pitää omasta olemassaolostaan tiukasti kiinni.

Siirtolaisuuden hallinnan moraalisuutta kannatetaan useimmiten myös asiantuntija-argumenteilla, joiden mukaan hallittu siirtolaisuus tuottaa pitkällä aikavälillä parhaat tulokset. Myös tässä IOM:n toiminnan asiantuntijuus- ja moraalisuus-rationaliteetit tukevat toisiaan ja pohjautuvat niin sanottuun institutionaaliseen huolenpitoon. Sen ”hyvyyttä” ei kuitenkaan pidä pitää itsestäänselvyytenä ja Foucault’n mukaan tällainen ylhäältä tuleva vallankäyttö johtaa usein alistussuhteeseen hallinnoijan ja hallinnoitavien välillä (Dreyfus & Rabinow 1983). Siirtolaisuuden ollessa hallittua yhteiskunta pystyy paremmin vastaanottamaan siirtolaiset ja tarjoamaan heille parhaimmat mahdollisuudet toimia yhteiskunnassa. IOM pyrkii edistämään laillista siirtolaisuutta ja vähentämään laitonta. Se pyrkii myös parantamaan oloja lähtömaissa, jotteivät ihmiset tuntisi pakottavaa tarvetta lähteä etsimään parempaa elämää muualta.

Siirtolaisuuden hallintaa korostava ajattelu on IOM:n lisäksi ominaista kansallisvaltioiden maahanmuuttopolitiikoille. Useimmiten tiukimman kontrollia korostavan näkökulman ottavat ne tahot, jotka eivät halua olla kohteina köyhien ja kouluttamattomien hallitsemattomalle maahanmuutolle (Cornelius 1994). IOM ei käytä asiantuntijuuttaan eikä vetoa moraalisuuteen tämän muuttamiseksi. IOM tekee tutkimuksia ja vetoaa asiantuntijuudessaan toistuvasti siihen, että siirtolaisuuden hallinta on kaikkien parhaaksi. Siirto-

laisuuden hallinnan moraalisuuden arvio on kuitenkin aina johonkin suuntaan vinoutunut ja asiantuntijuus, kuten mikä tahansa tutkimus, riippuvaista tutkijoiden kulttuuri-ista, sosiaalisista sekä poliittisista lähtökohdista.

8.2. Suvereniteetti ja vapaaehtoisuus

Suvereniteetti-rationaliteetti korostaa IOM:n roolia kansainvälisenä hallitustenvälisenä järjestönä. Se kunnioittaa toimissaan kansallisvaltioiden suvereniteettia ja pohjaa toimintansa niiden lakeihin. Tämän lisäksi IOM:n toiminnassa vaikuttaa vapaaehtoisuus-rationaliteetti. IOM ei pakota ketään jäsenikseen eli IOM:ään liittyminen on vapaaehtoista, eikä se omaa minkäänlaista pakkovaltaa toimissaan. Myös IOM:n operationaaliset kulut ovat vapaaehtoisia (IOM 1989). IOM korostaa, ettei se koskaan aloita projektiään ilman kohdemaan suostumusta eli se antaa suvereneille valtioille vapauden päättää, ottaako vastaan IOM:n tarjoamia palveluita ja päästääkö IOM:ää valtion maaperälle. IOM ei myöskään pakota apuaan siirtolaisille, vaan kuten sen käytännöistä on käynyt ilmi, siirtolaiset voivat vapaasti valita, ottavatko ne IOM:n tarjoaman avun vastaan.

Suvereniteetti- ja vapaaehtoisuus-rationaliteetit näyttävät toimivan limittäin IOM:n siirtolaisuuden hallinnassa. Ne tukevat siirtolaisuuden hallinnan totuutta parhaana ja siten myös vaihtoehdottomana toimintavaihtoehtona. Toisaalta myös ne sisältävät jonkinasteista ristiriitaisuutta. Tämä tulee esille vapaaehtoisessa paluussa avustamisessa. Koko toiminta aina sen nimeä myöten korostaa vapaaehtoisuutta. Siirtolaiset voivat itse valita, hyväksyvätkö ne IOM:n apua vai eivät. Tältä osin vapaaehtoisuus toteutuu. Se osoittautuu kuitenkin jossain määrin näennäiseksi tai harhaanjohtavaksi, koska vapaaehtoisessa paluussa avustamisessa ei kyse ole vapaaehtoisesta paluusta *per se*, vaan siitä, palaavatko siirtolaiset kotimaahansa IOM:n vai karkotuspäätöksen antaneen kansallisvaltion viranomaisten saattamana. IOM:n vapaaehtoisessa paluussa avustaminen sisältää ristiriidan, jonka mukaan paluu tuskin olisi vapaaehtoista, ellei se olisi alisteinen kansallisvaltioiden päätöksille. Vapaaehtoisessa paluussa avustaminen pikemminkin korostaa kansallisvaltioiden suvereniteettia ja tällöin siirtolaisuuden hallinnassa siirtolaiset ovat IOM:n kautta täysin alistettuina valtioiden suvereniteetille. Vapaaehtoisuus-rationaliteetti onkin alisteinen suvereniteetti-rationaliteetille ja vapaaehtoisuus vain pseudovapaaehtoisuutta.

Vapaaehtoisuus ja suvereniteetti muotoutuvat myös toisiaan tukeviksi rationaliteeteiksi. Vaikka IOM:n diskursiivisessa muodostelmassa valtioiden suvereenia oikeutta päättää siirtolaisuuspolitiikastaan ei kyseenalaisteta, IOM:n siirtolaisuuden hallinta pyrkii pysäyttämään maailmassa jatkuvan noidankehän ihmisten epäsäännöllisessä liikkuvuudessa. IOM:n tavoite on auttaa kaikkia halukkaita, jotka palaavat kotiin joko vapaaehtois-

ti tai pakottamalla. IOM pyrkii luomaan turvalliset olosuhteet sekä kotimatalle että kotimaahan saapuessa. Vapaaehtoisesti kotiin palaavat ovat usein motivoituneita rakentamaan omaa yhteiskuntaansa ja työskentelemään olojen parantamiseksi. Tämä auttaa epäsäännöllisen siirtolaisuuden ehkäisemisessä, koska useimmiten epäsäännöllisten siirtolaisten lähdön syynä ovat köyhyys, huonot työmahdollisuudet ja turvattomuus kotimaassa.

Toisaalta myös tässä on kaksi puolta. IOM:n tuottama ”totuus” vapaaehtoisessa paluussa ja reinteegraatiossa avustamisessa voidaan ymmärtää seuraavasti: IOM nähdään eräänlaisena silkkihansikkaisiin pukeutuneena ulosheittäjänä, joka toimii valtioiden apuna ei-toivotun siirtolaisuuden kontrolloimisessa ja hallinnassa, sekä valtioiden rajojen ylläpitämisessä ja kiristämisessä. Tällainen toiminta näyttäytyy myös yhä suuremmassa määrin siirtolaisten valikoimisena, jolloin se tullut osaksi myös IOM:n toimintaa. Ottaen huomioon IOM:n asema kansainvälisenä hallitustenvälisenä järjestönä ja koska valikoivuus on yhä selkeämmin esillä useimpien IOM:n jäsenvaltioiden siirtolaispoliittisessa keskustelussa, tätä voi pitää luonnollisena jatkumona IOM:n toiminnalle ottamatta kuitenkaan kantaa siihen, onko suunta oikea vai ei.

Arviot epäsäännöllisten siirtolaisten lukumäärästä kertovat ilmiön oravanpyörämisestä todellisuudesta ja siitä, ettei lähtömaiden oloja ole ainakaan vielä parannettu tarpeeksi. IOM pyrkii tekemään parhaansa tasapainoillessaan suvereniteetin ja vapaaehtoisuuden välillä, mutta toisaalta sen toiminta saattaa jossain määrin ylläpitää epäsäännöllistä siirtolaisuutta, koska se toimii mekanismina tämän päivän eksklusioon perustuvassa siirtolaisjärjestyksessä pyrkimättä muuttamaan sitä. Tämä ambivalentti rooli toimii samalla IOM:n omantunnon puhdistajana. Suvereniteetti-rationaliteetin turvin IOM voi aina tarvittaessa siirtyä pois valokeilasta ja vedota jäsenmaidensa viimekätiseen vastuuseen ja siten alistaa siirtolaisten hallinnan vapaaehtoisuuden sille.

8.3. Uhka ja avustaminen

IOM omaa laajan yleisön keskuudessa maineen siirtolaisuuden edistäjänä ja siirtolaisten avustajana. IOM taistelee epäsäännöllistä siirtolaisuutta vastaan sekä tukee hallittua siirtolaisuutta. Sen toiminnassa epäsäännöllinen siirtolaisuus rakennetaan uhkaksi sekä kansallisvaltioiden että siirtolaisten omalle turvallisuudelle. Jotta tämä uhka vältetään, täytyy siirtolaisuutta hallita. Toisaalta siirtolaisuuden hallinta käsittää myös epäsäännöllisten siirtolaisten avustamisen. Uhkan luomisen ohella avustaminen on ehkä näkyvin ja samalla eksplisiittisin rationaliteetti IOM:n toiminnassa. Se vaikuttaa IOM:n omaan identiteettiin ja ympäristöön sekä ohjaa IOM:n toimintaa.

Avustamis- ja uhkarationaliteetit eivät varsinaisesti ole toistensa kanssa keskenään ristiriitaisia rationaliteetteja, vaan ne rakentuvat osaltaan toistensa varaan. Kokonaisuuden kannalta tämä osoittaa IOM:n toimijuuden vaihtelevuudesta sekä itse toiminnan ambivalenttisuudesta. IOM määrittelee epäsäännöllisen siirtolaisuuden kollektiiviseen perustuvana turvallisuusuhkana, jota vastaan se pyrkii taistelemaan. IOM korostaa epäsäännöllisen siirtolaisuuden muodostavan yhden aikamme suurimmista turvallisuusuhkista sekä kansallisvaltioille että siirtolaisille itselleen. Toisaalta taas IOM määrittelee epäsäännölliset siirtolaiset apua tarvitsevinä uhreina. Näkökulma keskittyy yksilöihin ja voidaan nähdä joko alistavana, tai vaihtoehtoisesti kauttaaltaan humanina. IOM avustaa esimerkiksi ihmiskaupan uhreiksi joutuneita tai siirtolaisia, jotka ovat päässeet kohdemaahan salakuljettajien avulla, mutta jotka karun todellisuuden havaittuaan haluavat palata kotimaahansa.

Koska IOM konstruoi oikeutuksen siirtolaisuuden hallinnalle lähes päinvastaisista näkökulmista, voidaan nämä rationaliteetit kuitenkin nähdä jossain määrin toisiaan vastaan kilpailevina. IOM:n suhtautuminen epäsäännölliseen siirtolaisuuteen ja itse siirtolaisiin muodostaa tässäkin tapauksessa saman kolikon eri puolet. Uhka-rationaliteetti näkee siirtolaiset potentiaalisena uhkana, jolloin samalla sisäänrakentuu ajatus aktiivisuudesta. Epäsäännöllinen siirtolaisuus nähdään hyökkäyksenä valtioiden suvereniteettiä vastaan sekä osana tarkoituksellista laitonta toimintaa. Tämä aiheuttaa pelkoa ja edistää kontrollien lisäämistä ja ennaltaehkäisevän toiminnan sisällyttämistä toimintaan. IOM pyrkii siirtolaisuutta hallinnoimalla ehkäisemään koko uhkan olemassaolon.

Avustamis-rationaliteetti puolestaan toimii uhrinäkökulman kautta, joka korostaa jossain määrin siirtolaisten passiivisuutta. Epäsäännöllisiä siirtolaisia pidetään tahdottomina ja heikkoina yksilöinä, jotka kaipaavat huolenpitoa ja avustamista siinä, että he saavat elämänsä uudelleen järjestykseen. IOM antaa apua tarvitseville huolimatta siitä, onko kyse laillisista vai laittomista siirtolaisista. Tällainen institutionaalinen huolenpito saattaa kuitenkin ruokkia jo valmiiksi heikossa asemassa olevien epäsäännöllisten siirtolaisten alisteista asemaa. Epäsäännöllisiin siirtolaisiin ei suhtauduta aktiivisina paremman elämän tavoittelijoina tai rohkeina riskinottajina, vaan heidät alistetaan uhrinäkökulman kautta passiivisiksi toimijoiksi.

Vastakkaiset uhka- ja avustamis-rationaliteetit voidaan toisaalta nähdä myös toisiaan lujittavina rationaliteetteina. IOM voi tarpeen tullen oikeuttaa siirtolaisuuden hallinnan kumman tahansa, uhka- tai avustamis-rationaliteetin tarjoaman ”totuuden” avulla. Siirtolaisuutta täytyy hallita, jotta voidaan avustaa epäsäännöllisen siirtolaisuuden uhreja. Avustamisen kohteet eli epäsäännöllisen siirtolaisuuden uhrin voidaan kuitenkin konstitoida eräänlaisen metamorfoosin kautta aktiivisiksi toimijoiksi. Jos epäsäännöllisen

siirtolaisuuden uhreja pidetään aktiivisina, pidetään heitä samalla toimijoina, jotka pyrkivät tarkoituksenhakuisesti haastamaan vallitsevan kansallisvaltioiden suvereniteettiin perustuvan maailmanjärjestyksen. Tällöin heidät myös nähdään uhkina. Ensisijaisista uhreista muodostuu täten uhka kansalliselle turvallisuudelle, järjestyksenmukaiselle yhteiskunnalle sekä siirtolaisten omalle turvallisuudelle. Konstruktio rakennetaan tukeutuen järjestäytyneen rikollisuuden, laittomuuden tai hyväksikäytön käsitteisiin.

Metamorfoosi voi toimia myös päinvastoin. Sen sijaan, että epäsäännölliset siirtolaiset nähdään uhkina, heidät nähdään uhreina. Tämä korostuu ennen kaikkea ihmiskaupan suhteen. Aikaisemmin ihmiskaupan osapuolet nähtiin rikollisuutta ja prostituutiota levittävänä uhkana, mutta nykyään huomio kiinnittyy yhä voimakkaammin siihen, että kyse on ihmiskaupan uhreista. Niin sanotussa uhrillistamisessa on kuitenkin oma problematiikkansa. Sitä voi Aradaun (2004) mukaan kutsua myös säälin politiikaksi, jonka seuraus on aina uuden alistussuhteen luominen.

8.4. Siirtolaisuuden hallintaa – kaikkienko hyväksi?

Kaikki esiin nostamani kuusi rationaliteettia kuvaavat IOM:n totuudellista puhuntaa ja muodostavat sen toiminnan ”totuudet”. Rationaliteetit ovat IOM:lle tapa tuottaa siirtolaisuuden kansainvälispoliittista järjestystä. Se on toimintaa, jossa IOM pyrkii järjestämään ja hallinnoimaan siirtolaisväestöä. Rationaliteetit konstruoivat oikeutuksen IOM:n olemassaololle: koska IOM toimii niiden mukaan, niiden myötä muodostuu IOM:lle sen *raison d’etre*. Rationaliteettien kilpailevista, ristiriitaisista tai toisiaan tukevista positioista huolimatta ne kaikki esiintyvät IOM:n siirtolaisuuden hallinnan taustalla. IOM:n identiteetti saattaa olla muuttuva sen suhteen, mikä rationaliteetti toimii parhaiten sen toiminnan oikeuttamiseksi ja validisoimiseksi. Tiivistän tässä kappaleessa IOM:n siirtolaisuuden hallinnan muodostamieni rationaliteettien avulla ensin kirjallisesti heijastamalla rationaliteetteja IOM:n toimintaan ja sen jälkeen graafisen kuvion avulla.

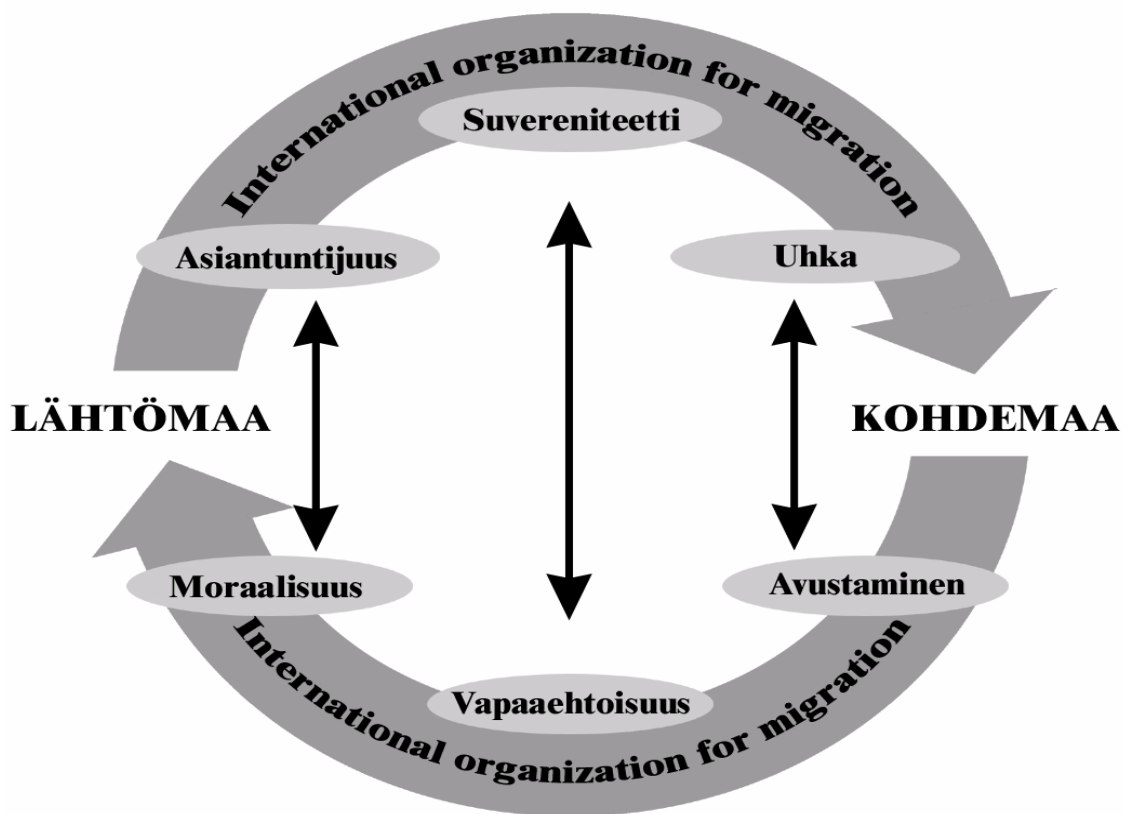
Minkä tahansa yhteiskunnallisen toimijan on aina saavutettava tietty uskottavuus toiminnalleen. Kansainväliselle järjestölle tämä on elinehto. Jotta järjestö saa kannatusta toiminnalleen, vetoaa se usein asiantuntijuuteen. IOM:n toiminta eteneekin lähes aina asiantuntijuuden kautta. Se suorittaa tutkimuksen esimerkiksi epäsäännöllisen siirtolaisuuden laajuudesta tietyllä maantieteellisellä alueella ja lähestyy sen jälkeen valtioita ehdottaen yhteistyötä. Tällöin se pohjaa toimintansa suvereniteettiin ja tukee samalla kansallisvaltioihin perustuvaa kansainvälispoliittista järjestystä.

Jotta IOM saa kannatusta toiminnalleen, joka keskittyy kontrolliin ja rajojen tiukempaan valvomiseen, se konstruoii epäsäännöllisen siirtolaisuuden uhkana. Koko 2000-luvun al-

ku on edennyt kansainvälisen politiikan lähes minkä tahansa ilmiön turvallisena. Näin ollen myös siirtolaisuus on turvallistettu, osittain IOM:n toimesta. Jos IOM ei luokittele epäsäännöllistä siirtolaisuutta vaaralliseksi ja uhkaksi, se menettäisi siirtolaisuuden hallinnan ”totuuden”, joka oikeuttaa kontrollit ja keskittyy niiden lisäämiseen. Uhka-rationaliteetti on myös varsin ”myyvä” peruste tämän päivän maailmassa ja vaikuttaa suurelle yleisölle aina vain ”rationaalisemmalta”.

IOM:n toiminta ruokkii osaltaan itse itseään. IOM vetoaa epäsäännöllisen siirtolaisuuden hallintaan maailmanlaajuisena huolenaiheena, jolloin siihen liittyy suuri määrä uhreja ja avustamisen tarpeessa olevia ihmisiä. Sitä mukaa, kun IOM:n siirtolaisuuden hallinta ja etenkin sen kontrollia korostava aspekti lisääntyy, muodostuu yhä enemmän epäsäännöllisiä siirtolaisia. Tällöin lisääntyy myös tarve avustaa näitä siirtolaisia. Avustaminen kuten muukin IOM:n toiminta siirtolaisuuden hallinnassa rakentuu vapaaehtoisuudelle. Tosin joskus sille ei ole varsinaista vaihtoehtoa, jolloin vapaaehtoisuus on pikemminkin näennäistä. Tämä ei kuitenkaan laske IOM:n työn arvoa avustamisessa. Siinä vaikuttaa suuresti ajatus toimimisesta jonkin hyväksi. IOM:n olemassaolo ja käytäntö perustuvatkin kokonaisuudessaan ajatukseen siirtolaisuuden hallinnan moraalisuudesta. Kaikki rationaliteetit rakentuvat IOM:n epäsäännöllisen siirtolaisuuden hallinnan ”totuudelle”, jonka mukaan *siirtolaisuuden hallinta on kaikkien hyväksi*, ja vannovat sen nimeen.

Epäsäännöllinen siirtolaisuus on näin ollen IOM:n kannalta nähtynä anomalia ja epäkohta hallitulle kansainväliselle siirtolaisuudelle ja järjestäytyneelle globaalille yhteiskunnalle. IOM pyrkii hallitsemaan sitä sen oman diskursiivisen muodostelman perusteella rakentuvan siirtolaisuuden hallinnan avulla. Olen tässä kappaleessa pyrkinyt havainnollistamaan IOM:n siirtolaisuuden hallintaa ja oman pro gradu -tutkielmani tutkimustuloksiani rationaliteettien kannalta kirjallisesti, ja seuraavaksi illustroin ne muodostamani graafisen kuvion avulla.



Kuvio 1. IOM:n siirtolaisuuden hallinnassa vaikuttavat rationaliteetit.

Kuvion tarkoituksena on havainnollistaa, miten IOM pyrkii normalisoimaan ja depoliittisoimaan epäsäännöllisen siirtolaisuuden teknisen matriisin kautta, jolloin siirtolaisuuskysymysten ja ennen kaikkea epäsäännöllisen siirtolaisuuden poliittisuus jätetään huomiotta. Kuvion avulla voidaan nähdä, millaisessa diskursiivisessa muodostelmassa IOM siirtolaisuutta hallinnoi. Lisäksi kuvio ilmentää IOM:n tavoittelemaa kokonaisvaltaista roolia siirtolaisuuden hallinnassa.

IOM tai sen siirtolaisuuden hallinta pyrkii kattamaan koko epäsäännöllisen siirtolaisuuden ilmiön eli liikkeen lähtömaasta kohtemaahan ja takaisin. Se pyrkii toimimaan kaikkien hyväksi hallinnoimalla epäsäännöllistä siirtolaisuutta holistisesti. Tämän voi nähdä yhtenä yrityksenä sekä tapana tuottaa kansainvälispoliittista järjestystä. Se kuitenkin mahdollistuu ainoastaan siten, että IOM:n toimijuus vaihtelee temasta toiseen. Tämä tulee ilmi esiinnoisseiden erilaisten, osittain ristiriitaisten tai päällekkäisten rationaliteettien perusteella. Toisaalta useiden rationaliteettien olemassaolo ja niiden vaikutus sallii IOM:lle joustavuutta toiminnassaan, mutta toisaalta niiden seurauksena IOM:n identiteetti hajautuu ja toiminta muodostuu ambivalenttiseksi. Tällöin voidaan kyseenalaistaa siirtolaisuuden hallinnan itsestään selvyys sekä sen sisältämä totuusefekti. Ku-

vio havainnollistaa IOM:n toiminnassa vaikuttavien rationaliteettien olemassaolon ja niiden väliset suhteet huolimatta siitä, onko kyse ristiriitaisesta, vastavuoroisesta vai kilpailullisesta vuorovaikutuksesta. Tätä kautta kuvio illustroi sekä hallintamentaliteetti-teoriaan että yleiseen hallinta-tutkimukseen pohjautuvaa tutkimusta, jossa tarkoituksena on kuvata prosessia, eikä arvioida seurauksia (Smouts 1998, 86). Tällöin myös vallan tarkastelu tapahtuu perinteisestä poikkeavalla tavalla – kiinnittämällä huomiota käytäntöihin eli mikrotason valtaan.

9. tutkielmaan liittyvää pohdintaa

Hallinnan ja sen mentaliteettien tutkimusta pidetään yhä tuoreena, kriittisenä ja tervetulleena näkökulmana tutkimukseen ehkä siksi, että se vääjäämättä kyseenalaistaa vallitsevan todellisuuden. Hallinnalla tarkoitetaan poliittista ohjausta (governance) suppeamman hallitukseen pohjautuvan hallinnan sijasta (government) (Mayantz 2003). Hallinnan tutkimus ammentaa muuttuneesta globaalista järjestyksestä, jossa kansainväliset järjestöt ovat tulleet yhä merkittävämmiksi toimijoiksi (Rosenau & Czempel 1992).

Hallinnan tutkimus on joustavaa ja sallii teorian ja metodologisen avoimuuden (Smouts 1998, 87). Tämä pro gradu -tutkielma on esimerkki tutkimuksesta, jossa tätä avoimuutta ja joustavuutta on hyödynnetty. Tätä voidaan kuitenkin pitää yhtä lailla tutkimuksen heikkoutena kuin vahvuutena. Sen tähden myös tässä tutkielmassa on annettava sijaa kritiikille. Tarkastelen seuraavassa kriittisesti valitsemani tutkimusmetodia ja teoreettista viitekehystä.

9.1. Diskurssianalyttisen tutkimuksen kriittistä tarkastelua

Kansainvälisten suhteiden ja valtio-opillisen tutkimuksen kannalta diskurssianalyttinen tutkimusote on kautta aikojen saanut aikaan polemiikkiä. Muun muassa James N. Rosenau on todennut neuvottomuutensa diskurssianalyttisen tutkimuksen edessä. Syynä tähän on se, että tutkimus perustuu suurelta osin tulkintaan, jolloin on vaikea arvioida, miten syvällisiä tutkimustulokset ovat ja missä määrin ne perustuvat teoriaan. Lisäksi kritiikki kohdistuu siihen, että analyysin sanotaan jäävän suurelta osin analyytikon näkemysten harteille. Lukijan saattaa olla vaikea erottaa, missä kohtaa tulkinta perustuu analyysiin ja missä tutkijan omiin poliittisiin, moraalisiin tai henkilökohtaisiin näkemyksiin.

Diskurssianalyysin käyttäjät vastaavat kritiikkiin toteamalla, että tutkimustulokset pohjautuvat aina ensisijassa aineistoon ja sen jälkeen aineiston analysointiin (van Dijk 1985). Diskurssianalyysin eräänä tärkeänä elementtinä onkin se, että aineiston annetaan puhua puolestaan, vaikka sitä tarkastellaan kriittisesti. Reliabiliteettia tutkimukseen voidaan myös saada eri tavoin. Eräs tapa, jota olen itse hyödyntänyt omassa pro gradu -tutkielmassani, on tuoda esiin sitaatteja aineistosta. Olen pyrkinyt johdonmukaisesti esittelemään IOM:n ääntä pääosin kahdessa, mutta tasavertaisessa aineistomuodossa. Ääni on tällöin aina sama, ja sitaatit nostettu esiin teoriaan perustuvan tarkastelun avulla. Olen näin halunnut tiedostaa ja samalla pyrkinyt välttämään perinteisen kritiikin, jolle diskurssianalyysin käyttäminen metodina tutkimuksen altistaa.

Diskurssianalyysin tutkijat Antaki, Billig, Derek ja Potter (2003) kirjoittavat, että kvantitatiivisen tutkimuksen nimeen vannoville kvalitatiivinen, ja ennen kaikkea diskurssianalyttinen, tutkimus vaikuttaa usein ”anything goes” -tieteelle. Koska diskurssianalyysiin suhtaudutaan usein hyvin skeptisesti, joutuvat sen tutkimusmetodiin valinneet myös perustelemaan metodivalintaansa muita enemmän. Voidaankin sanoa, että diskurssianalyysin kannattajat ovat aina joutuneet olemaan lähes puolustuskannalla tutkimusmetodia perustellessaan. Muun muassa Van Dijk (1990, 14) korosti ensimmäisessä *Discourse and Society* -lehden pääkirjoituksessaan, että diskurssianalyysissa kyse on eksplisiittisen ja systemaattisen analyysin tekemisestä, joka perustuu metodeihin ja teorioihin, jotka tulee ottaa vakavasti. Toisaalta ympäristön skeptinen asenne saattaa samalla saada aikaan sen, että tutkija keskittyy analyysiin huomattavasti perusteellisemmin, sekä pohjaa tutkimustuloksensa aineistoon yhä vahvemmin, kuin mitä hän oli alun perin ajatellut.

Vaikka diskurssianalyysi on vakiinnuttanut asemansa tutkimusmetodinä eri tieteenalojen tutkimuksissa, voi sitä kuvata myös eräänlaisena tapana ymmärtää todellisuutta. Tällöin tarkastellaan, miten sosiaalista todellisuutta pidetään yllä ja miten tutkimusta tehdään väljän, tulkintaa korostavan ajattelumallin mukaan. Tulkinnalla ei luonnollisestikaan tavoitella universaalien faktan statusta, vaan tulkinnan tulokset nähdään johdonmukaisesti konstruktionistisen ajattelutavan mukaan sosiaalisesti tuotettuina. Mutta, kuten diskurssianalytikot (muun muassa Antaki et al. 2003) toistavat, tulkinnan korostaminen ei tarkoita sitä, ettei tutkimus perustuisi aineiston tarkkaan ja perusteelliseen analysointiin.

9.2. Foucault’laisen tutkimuksen kriittistä tarkastelua

Foucault’a voidaan kritisoida siitä, että hän muutti teorioitansa ajan kuluessa ja kyseenalaisti usein juuri sen, mitä hän aiemmin piti totuutena. Tätä voidaan pitää heikkoutena ja osoituksena ambivalenttisuudesta ja epäjohdonmukaisuudesta Foucault’n ajattelutavassa. Sen voi toisaalta myös nähdä vahvuutena ja todisteena Foucault’n jatkuvasta kehityksestä sekä alituisesti jatkuvasta ajatusprosessista. Foucault (1982) kirjoittikin: ”*Do not ask who I am and do not ask me to remain the same*”. Foucault’n jatkuva kyseenalaistaminen on myös osoitus rehellisyydestä tieteen maailmassa. Vaikka ajatukset kehittyvät, tutkijat jäävät usein kiinni vanhoihin teorioihinsa kykenemättä uudistamaan näkemyksiään. Tieteen falsifioiminen, eräs tieteen tärkeimmistä ja tiedettä edistävimmistä tehtävistä, jätetään usein toisten tutkijoiden harteille. Foucault puolestaan teki itse ja avoimesti.

Hallintamentaliteettitutkimus pohjautuu lähes täysin Foucault’n nauhoitettuun luentoihin, jotka on pyritty julkaisemaan mahdollisimman kattavasti. Osa tästä materiaalista on kuitenkin yhä saavuttamattomissa ja jäänyt tuntemattomaksi (Lemke 2001). Foucault’n

hallintamentaliteettiteoriaa hyödyntäessään tutkija joutuu tukeutumaan suurelta osin myös muiden tutkijoiden kirjoituksiin hallintamentaliteetista. Tutkijat kuten Dean, Burchell, Gordon, Miller, Hindess, Dreyfus ja Rabinow ovat antaneet omat panoksensa hallintamentaliteettitutkimukselle. Vaikka teorian hajanaisuus ja muovautuvuus nähdään yleensä tutkimuksen voimavarana, on se samalla antanut syyn kritisoida hallintamentaliteettitutkimusta.

Ensinnäkään olemassa ei ole yhtä teosta, joka kattaisi kaiken hallintamentaliteettiin liittyvän kirjallisuuden. Hallintamentaliteettitutkimukseen liittyen on tehty vain vähäinen määrä yleiskatsauksia tai termistön kodifikaatiota. Deanin (1999, 4) mukaan ei ole olemassa hallintamentaliteettiparadigmaa, eikä tutkimusala omaa vain yhtä ja ainoaa oikeaa tapaa käyttää intellektuaalisia työkaluja tai jotain tiettyä empiriaa. Tärkeimmät käsitteet tai yleiskatsaukset historiallisista näkökulmista eivät myöskään löydy yhdestä ja samasta teoksesta, tai tee ymmärrettäväksi hallintamentaliteettitutkimuksen kontribuutiota nykyiselle hallintatutkimukselle. Hallintamentaliteettitutkimuksen hyödyntäminen vaatii tutkijalta pitkäaikaista tutustumista ja syventymistä Foucault'n lisäksi muiden tutkijoiden kirjoituksiin.

Lisäksi kritiikki voidaan kohdistaa myös suoranaisesti Foucault'hon. Foucault'n kirjoitustyyli oli hyvin omintakeista ja rönsyilevää. Dean (1999, 7) on kirjoittanut Foucault'n sanoneen kirjoittamisen johtavan joskus hyvin kauas hänen alkuperäisistä ajatuksistaan. Jotta tämä tulisi ilmi myös lukijalle, Foucault säilytti kirjoituksissaan niiden alkuperäiset otsikot. Tällainen kirjoitustapa auttaa seuraamaan Foucault'n ajatuskulkua, mutta toisaalta se tekee tiedonhausta vaikeaa ja haasteellista. Foucault'lainen teoretisointi vaatii lukijaa seuraamaan tekstiä tarkkaavaisesti alusta loppuun asti ja ennen kaikkea *ymmärtämään*. Foucault'n ajattelutapaan on pyrittävä jossain määrin jopa samaistumaan, jotta voidaan käsittää, mitä Foucault kirjoituksillaan tarkoitti. Näin ollen Foucault'n lukemista voi jo itsessään pitää eräänlaisena ja välttämättömänä tulkintana.

Tulkinnan suuri rooli myös tutkimuksessa altistaa foucault'laiseen teoriaperintöön pohjautuvan tutkimuksen usein kritiikille, jossa tulkinnan syvyys kyseenalaistetaan. Lisäksi foucault'laisen ajattelun levinneisyys ja yleisyys on saattanut laskea foucault'laisten tutkimusten tieteellistä arvoa. Tästä huolimatta on hyvä muistaa, että vaikka foucault'laisen teoriaperinnön käyttäminen on jossain määrin riskaabelia ja haasteellista, on se ennen kaikkea mahdollisuus ja samalla joustavaa ja antoisaa. Tutkijan ei tarvitse kokea olevansa tiettyjen käsitteiden vanki, vaan hän voi muokata tutkimuksestaan oman näköisensä hallintamentaliteettiteorian antaen tutkimukselle kirjaimellisesti vain teoreettisen *viitekehysten*.

10. Yhteenveto

Siirtolaisuus ei ole enää niin yksinkertainen ilmiö kuin ennen. Huolimatta lisääntyvästä kansainvälisyydestä ja ihmisten liikkuvuudesta kansainvälinen valtiokeskeinen järjestelmä on muuttumassa yhä sulkeutuneemmaksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että liikkuvuutta kokonaisuudessaan pyrittäisiin tai edes haluttaisiin rajoittaa, vaan sitä, että tietynlainen, ei-toivottu liikkuvuus halutaan estää. Laillinen siirtolaisuus muodostuu yhä selkeämmin kohdemaiden tarpeista. Sillä pyritään työperäisen muuttoliikkeen edistämiseen tai paikkaamaan demografisia aukkoja. Toisaalta taas kyse on siitä, että siirtolaisuudesta on tullut elitististä. Liikkumisen vapaus toteutuu sataprosenttisesti ainoastaan vauraille tai koulutetuille siirtolaisille. Siirtolaisuuden hallinta näyttää rakentuvan inklusiosta ja eksklusiosta, jota sääntelevät suurelta osin talouden tarpeet. Tällöin kaikille oikeudenmukaisen toimintatavan löytäminen on vaikeaa, ellei mahdotonta.

Koska ihmisten liikkuvuus on valtioiden toimista huolimatta ilmiö, jota ei voi pysäyttää, on epäsäännöllisestä siirtolaisuudesta tullut yksi vakiintunut siirtolaisuuden muoto. Sitä ei kuitenkaan haluta hyväksyä. Laillisen ulkopuolelle jäävää siirtolaisuutta pyritään kontrolloimaan ja estämään, ja siirtolaisuuden hallinta kohdistuu ennen kaikkea epäsäännölliseen siirtolaisuuteen. Epäsäännöllisessä siirtolaisuudessa kyse voi olla siirtolaisista, jotka pyrkivät laittomin keinoin maahan esimerkiksi salakuljettajien matkassa, ihmiskaupan uhreista tai siirtolaisista, jotka ovat tulleet laillisesti maahan, mutta joilla ei enää ole laillista oikeutta jäädä maahan. Tällainen siirtolaisuuden hallinta kuuluu suverenien valtioiden toiminta-alaan, mutta sitä harjoittavat myös muut toimijat, merkittävimpana *Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM*.

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena on ollut tutkia IOM:ää ja sen toimintaa siirtolaisuuden hallinnassa. Sen kautta on päästy tarkastelemaan, miten IOM oikeuttaa siirtolaisuuden hallinnan sekä ylipäänsä perustelee omaa olemassaoloaan. IOM:n toiminta rakentuu kokonaisuudessaan ajatukselle ideaalista – toiminnasta kaikkien hyväksi ”*Managing migration for the benefit of all*” (IOM-internetsivut). Samalla se kuitenkin tuottaa ajatuksen ideaalin vastakohdasta eli toiminnasta, joka on epäedullista kaikille osapuolille. IOM konstruoi epäsäännöllisen siirtolaisuuden ilmiönä, joka vaatii hallinnointia. Epäsäännöllinen siirtolaisuus muodostaa siirtolaisuuden anomalian, jonka normalisoimiseksi IOM harjoittaa siirtolaisuuden hallintaa.

Hallintaa, jonka kohteena on väestö, kutsutaan biovallaksi. Käsite on peräisin Michel Foucault’lta, ja se liittyy läheisesti hänen kehrittelemäänsä teoriaan hallintamentaliteetista. Foucault esitteli hallintamentaliteettiteoriaansa varsinaisesti vuonna 1978 *Gouvern-*

mentalité -luennolla. Olen käyttänyt hallintamentaliteettiteoriaa pro gradu -tutkielmani teoreettisena viitekehystenä. Se perustuu ajatukseen hallinnasta toimintana ja vallankäyttönä, joka vaatii sekä tietoa että taitoa. Hallinnassa on Foucault'n (1978) mukaan aina kyse jonkin asian hahmottamisesta siten, että se kaipaa hallintaa sekä pyrkimyksensä vaikuttaa toisten ihmisten käyttäytymiseen. Hallintamentaliteetti pureutuu tiedon ja vallan käsitteisiin, mutta tarkastelee niitä mikrotason valtasuhteista käsin, osana sosiaalisia käytäntöjä (Burchell, Gordon, Miller 1991).

Koska IOM vaikuttaa kansainvälisellä areenalla ennen kaikkea sen operationaalisen toiminnan eli käytännön, ja sen toiminnan kohteiden eli siirtolaisten kautta, hallintamentaliteettitutkimus soveltuu tutkimusaiheeseeni hyvin. Hallintamentaliteettitutkimuksen hyväksikäyttäminen kansainvälisten järjestöjen vallan tutkimisessa on yhä melko uutta, ja se edustaa tuoretta näkökulmaa kansainvälisten järjestöjen, sekä laajemmin kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa. Michael Merlingen (2003) on tutkinut hallintamentaliteettiteorian ja mikrotason vallankäytön kannalta Etyjiä, ja hänen tutkimuksensa on viitoittanut tietä myös omalle pro gradu -tutkielmalleni.

Siirtolaisuuden hallinta esiintyy eräänlaisena itsestäänselvyytenä IOM:n toiminnassa. Se on toimintaperiaate, joka on vakiinnuttanut itselleen totuuden aseman IOM:n toiminnassa. Foucault'n (1978) mukaan tällaiset itsestäänselvyyksinä pidetyt ”totuudet” kaipaavat aina lähempää tarkastelua. Ne eivät tipahda annettuina eteemme, eivätkä ne ilmene sellaisenaan sosiaalisessa käytännössä. Kyse on aina tarkoituksellisesta toiminnasta, jonka joku on keksinyt, sekä jonkin asian hahmottamisesta siten, että se kaipaa hallintaa. Hahmottaminen tapahtuu useimmiten diskursiivisesti, ja diskursiivinen valta onkin tehokas keino väestön hallinnointiin. Se ilmenee IOM:n käytännöissä sekä siinä, miten IOM toiminnastaan puhuu internetsivuillaan ja julkaisemassaan lehdessä. Diskursiiviseen valtaan sisältyy ajatus tiedon asemasta vallan välineenä ja tuottajana (Dreyfus & Rabinow 1983). IOM konstruoi siirtolaisuuden hallinnan tarpeellisena ja välttämättömänä kaikkien hyvinvoinnin kannalta. IOM:n siirtolaisuuden hallinnan nimeen vannominen herättää kaikessa ”totuudellisuudessaan” halun kyseenalaistaa toiminta. Tutkimukseni on pyrkinyt vastaamaan kysymykseen, *miten* IOM oikeuttaa siirtolaisuuden hallinnan. Kysymyksen sisällettyä *miten*-sanana, on tutkimus lähtenyt liikkeelle kriittisestä lähtökohdasta.

Olen pyrkinyt vastaamaan kysymykseen tutkimalla IOM:ää hallintamentaliteetin valossa. Sen myötä olen etsinyt IOM:n siirtolaisuuden hallintaan vaikuttavia ja sitä ohjaavia rationaliteetteja, eli mentaliteetteja. Olen selvittänyt, kuinka nämä tiedon tuotannon muodot eli poliittiset rationaliteetit muodostuvat IOM:n toiminnalle. Tarkastelun kohteena ovat olleet IOM:n käytännön toimet sekä se, miten IOM puhuu omasta toiminnas-

taan siirtolaisuuden hallinnassa. Olen tarkastellut, miten poliittisia rationaliteetteja vastaavat käytännön toimet, eli niin sanotut poliittiset teknologiat ovat kytkeytyneet yhteen epäsäännöllisten siirtolaisten hallinnoinnissa. Tämä on hallintamentaliteettitutkimuksen kantava idea. Diskurssianalyttinen tarkasteluni on kohdistunut IOM:n internetsivuihin, peruskirjaan sekä sen julkaisemaan lehteen *Migration*. Koska aineistoni rajautui aikavälille 1991–2005, tutkimus kattaa myös lehden aikaisemmat muodot *IOM News* sekä *Monthly Dispatch*.

Olen muodostanut hallintamentaliteettiin sekä diskurssianalyysiin pohjautuvan aineiston tarkastelun perusteella kuusi rationaliteettia, jotka vaikuttavat IOM:n siirtolaisuuden hallinnassa ja joita voidaan pitää oikeutuksina ja perusteina IOM:n siirtolaisuuden hallinnalle. Rationaliteetit ovat *asiantuntijuus*, *suvereniteetti*, *uhka*, *avustaminen*, *vapaaehtoisuus* ja *moraalisuus*. Niiden muodostamisessa ei kyse ole neutraalin tiedon tuotannosta, vaan diskursiivisen muodostelman kautta nähdystä totuuden asemassa olevista perusteista IOM:n toiminnalle. Niistä on tullut osa laajempaa valtamekanismia ja niitä voidaan kutsua foucault’laisittain kutsua myös totuusefekteiksi (effects of ”truth”).

IOM:n siirtolaisuuden hallinta rakentuu mainittujen rationaliteettien varaan. IOM näyttäytyy foucault’laisessa hallintamentaliteettiympäristössä ja rationaliteettien kannalta ambivalenttina toimijana. IOM vannoo siirtolaisuuden hallinnan nimeen ja kokee sen tarpeelliseksi eri näkökulmista, joita kuusi eri rationaliteettia edustavat. Monimuotoisuus IOM:n toimijuudessa sekä siihen sisältyvä ambivalenttisuus kertoo siitä, että IOM:n identiteetti vaihtelee teemasta toiseen. IOM tukeutuu siirtolaisuuden hallinnassa laaja-alaisiin ja moniulotteisiin päämääriin, mutta ne aiheuttavat sen, että IOM jää jossain mielessä rationaliteettiensa vangiksi. Rationaliteettien monimuotoisuuden takia IOM:n toiminta ei voi keskittyä paremmin. IOM pyrkii säilyttämään siirtolaisuuden hallinnan itsestään selvänä toimintaperiaatteena ja pitämään yllä sen totuusefektin voimaa. Tällöin käytännöt muodostavat alistavan suhteen epäsäännölliseen siirtolaisuuteen, vaikka IOM:llä olisi potentiaalia tasa-arvoiseen ja sosiaalisesti oikeudenmukaiseen toimintaan.

IOM pyrkii toiminnallaan hallitsemaan koko kansainvälisen liikkuvuuden spektrumia. Se perustuu globaalin todellisuuden vaatimukseen, jossa kansainvälinen liikkuvuus kasvaa jatkuvasti, ja jossa siirtolaisuuskeskusteluja hallitsevat yhä useammin käsitteet kansainvälisistä siirtolaisuusstrategioista sekä globaalista siirtolaisuuden hallinnasta. Tämä kehityskulku on luonut tarpeen IOM:n kaltaisille ylikansallisille ja hallitustenvälisille järjestöille, koska kansainvälinen liikkuvuus on kansallisvaltioiden ulottumattomissa. Tavoitteena on kokonaisvaltaisen toimintapolitiikan kehittäminen, jonka avulla epäsäännöllisen siirtolaisuuden ilmiötä voitaisiin hallita alusta loppuun asti.

IOM:n potentiaali kansainvälisenä siirtolaisuusjärjestönä on merkittävä, kun sitä tarkastellaan hallintamentaliteetin kannalta. IOM harjoittaa mikrotason valtaa, jonka päämääränä on siirtolaisuuden hallinnan oikeuttaminen sekä sen oman olemassaolon turvaaminen. Samalla IOM tuottaa ”totuutta” siirtolaisuuden hallinnasta, millä on vaikutusta myös sitä ympäröivään todellisuuteen, sekä muiden kansainvälisten ja kansallisten toimijoiden toimintaan. Tähän IOM myös johtavana siirtolaisuusjärjestönä luonnollisesti pyrkii. Foucault’n (1998, 95) provokatiivinen väite, ettei valtaa koskaan harjoiteta ilman tiettyjä päämääriä, pitää paikkansa myös mikrotason valtasuhteissa. Valtasuhteita tarkastellessa huomio tulisi Foucault’n (1983, 224) mukaan kuitenkin kiinnittää päämäärien sijasta mentaliteettiin, joka ohjaa vallan käyttöä.

On tärkeää, että Foucault’n hallintamentaliteettiteorian avulla on voitu tuoda esiin IOM:n toimintaan vaikuttavat ja sitä ohjaavat rationaliteetit ja kyseenalaistaa IOM:n toiminnan ”totuus”. Tällöin on myös hyvä muistaa, että sekä tämän pro gradu -tutkielman tekemiseen että IOM:n tiedontuontantoon vaikuttaa tietty diskursiivinen muodostelma. Kumpikaan toiminta ei rakennu neutraalin tiedon varaan, vaan on lähtöisin jostain tietyistä lähtökohdista ja perustuu tulkinnan varaan.

Jotta ymmärtäisimme siirtolaisuuden hallinnan valtasuhteita, pitäisi meidän tutkia niitä muotoja, millä siirtolaisuuden hallintaa vastustetaan sekä kyseenalaistaa koko toiminta (Foucault 1983, 211). Sen sijaan, että epäsäännöllinen siirtolaisuus mielletään IOM:n konstruoinnin mukaan toimintana, joka vaatii erilaisten hallintamekanismien käyttöönottoa, voitaisiin epäsäännöllinen siirtolaisuus käsittää yhtenä valtasuhteiden vastustuksen muotona. Tämän näkökulman kautta epäsäännöllinen siirtolaisuus pitäisi huomioida aktiivisena ja tavoitteellisena toimintana, kannanottona maailman siirtolaispoliittiseen tilanteeseen. Epäsäännöllistä siirtolaisuutta ei pitäisi tulkita hyökkäyksenä jonkin maan suvereenisuutta, vaan sitä vastaan, että IOM:n ja sen kaltaisten toimijoiden siirtolaisuuden hallintaa ja kontrollia korostavia institutionalisoituja toimintatapoja pidetään itseltään selvyyksinä. Valtataistelujen tarkoituksena ei Foucault’n (1983, 212) mukaan ole hyökätä mitään tiettyä valtainstituutiota, -ryhmää tai eliittiä, vaan ennen kaikkea valta-tekniikoita eli vallan taustalla olevia poliittisia rationaliteetteja ja teknologioita vastaan.

Tämän pro gradu -tutkielman antina voi foucault’laiseen tutkimusperinteeseen nojaten pitää sitä, että se on tuonut IOM:n valta-tekniikat ja rationaliteetit foucault’laisen hallintamentaliteettitutkimuksen ja diskurssianalyttisen tutkimusotteen avulla esille. Kyse on ollut ennen kaikkea vallitsevan totuuden kyseenalaistamisesta sekä sen analysoinnista. Tutkimus ei ole pyrkinyt ottamaan kantaa siihen, mikä rooli IOM:n toiminnalla siirtolaisuuden hallinnassa varsinaisesti on, tai miten IOM voisi paremmin voimavarojaan käyttää. Sen tutkiminen, edistääkö IOM:n siirtolaisuuden hallinta siirtolaisuuskysymys-

ten ratkaisua vai vaikuttaako se osaltaan vain niiden institutionalisoimiseen, antaisi aihetta jatkotutkimukselle.

Kuten Foucault, haluan olla tietoinen ja johdonmukainen analyysini seurauksista. Foucault'n (1998) mukaan hänen analyysiensa tulokset ja niiden kaltaiset yleistyksiset ovat usein joko tyhjiä tai voivat palvella juuri sen oikeutusta, jota hän itse on halunnut vastustaa. Oleellista on ottaa huomioon sosiaalisten käytäntöjen läpätunkevuus, monimutkaisuus sekä niihin sisältyvät epävarmuus ja kerrostuneisuus ja ymmärtää, että mikä tahansa yritys summata sitä, mitä maailmassa tapahtuu, on lähes väistämättä vinoutunut esitys asioiden laidasta. Näin ollen jään odottamaan kaiken tieteen sääntöjen mukaisesti tutkimustulosteni kumoamista.

Lähteet

PRIMÄÄRIAINEISTO⁴:

Painetut:

IOM (1989): *Constitution of the International Organization for Migration*. Switzerland.

Monthly Dispatch 1991: 146 – 154

Monthly Dispatch 1992: 155 – 166

Monthly Dispatch 1993: 167

IOM News 1993: 168 – 178

IOM News 1994: 1 – 12

IOM News 1995: 1 – 4, May – December

IOM News 1996: March – December

IOM News 1997: 1 – 4

IOM News 1998: 1/98, 2/98, 3/98, 4/98

IOM News 1999: 1/99, 2/99, 3/99

IOM News 2000: March, June, September,

IOM News 2001: June, September

IOM News 2002: March, June, September, December

IOM News 2003: March

IOM News 2004: March, June, September

MIGRATION 2004: December

MIGRATION 2005: March, June, September, December

Elektroniset:

IOM News 2000: December

http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/in_dec_2000.pdf [viitattu 3.3.2006]

IOM News 2001: March

⁴ Saatavuusongelmien takia aineistosta puuttuvat lehdet: IOM News 1994: 4, IOM News 1995: September-October, IOM News 1996: April, August sekä IOM News 1999: 4. Yksittäisten numeroiden puuttuminen ei kuitenkaan vaikuta tutkimuksen substanssiin tai lopputuloksiin.

http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/in_march_2001_part1.pdf
[viitattu 3.3.2006]

http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/in_march_2001_part2.pdf
[viitattu 3.3.2006]

IOM News 2001: December

http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/in_dec_2001.pdf [viitattu 3.3.2006]

IOM News 2003: June

http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/in_jun_2003.pdf [viitattu 3.3.2006]

IOM News 2003: September

http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/in_sep_2003.pdf [viitattu 3.3.2006]

IOM News 2003: December

http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/in_dec_2003.pdf [viitattu 3.3.2006]

IOM-internetsivut:

IOM Assisted Voluntary Returns

http://www.iom.int/en/what/assisted_voluntary_returns.shtml [viitattu 26.1.2006]

IOM Assisted Voluntary Returns and Reintegration

http://www.iom.int/en/who/main_service_areas_assisted.shtml [viitattu 12.3.2006]

IOM Counter-Trafficking.

http://www.iom.int/en/who/main_service_areas_counter.shtml [viitattu 13.3.2006]

IOM Counter-Trafficking.

http://www.iom.int/en/what/counter_human_trafficking.shtml [viitattu 13.3.2006]

IOM Facts and Figures. http://www.iom.int/en/who/main_structures.shtml [viitattu 2.2.2006]

IOM History. http://www.iom.int/en/who/main_history.shtml [viitattu 26.2.2006]

IOM in Brief.

http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/IOMINFO_English.pdf
[viitattu 25.2.2006]

IOM in Brief. Finnish version.

http://iom.fi/files/IOM_in_Brief/IOM%20in%20Brief_Finnish%20version_FINAL_05.pdf [viitattu 15.3.2006]

IOM <http://www.iom.int/> [viitattu 26.2.2006]

IOM Kosovo. <http://www.iom.ipko.org/Home.htm> [viitattu 10.3.2006]

IOM Managing migration. http://www.iom.int/en/what/managing_migration.shtml
[viitattu 1.2.2006]

- IOM Members and Observers. http://www.iom.int/en/who/main_members.shtml [viitattu 1.2.2006]
- IOM Migration Policy, Research and Communications.
http://www.iom.int/en/who/main_structures.shtml#mprp [viitattu 20.3.2006]
- IOM Mission Statement. http://www.iom.int/en/who/main_mission.shtml [viitattu 26.2.2006]
- IOM Regulating Migration. http://www.iom.int/en/what/regulating_migration.shtml [viitattu 12.12.2005]

TUTKIMUSKIRJALLISUUS:

Painetut:

- Aleinikoff T. Alexander & Chetail Vincent (2003): *Migration and International Legal Norms*. T.M.C. Asser Press. The Hague.
- Aradau Claudia (2004): The Perverse politics of four-letter words: risk and pity in the securitization of human trafficking. *Millennium: Journal of International Studies*. Vol. 33. Nro. 2. s. 251-277.
- Aradau Claudia (2005): Governing Populations and the Ungovernable People: the War on Terror and the Liberal State'. Teoksessa Jabri Vivienne & Walker R.B.J. (toim.)(2005): *Liberty, Security and the Limits of Modern Politics*. CEPS. Brussels.
- Archer Clive (2001): *International organizations*. 3rd edition. Routledge. London.
- Barnett Michael N. & Finnemore Martha (1999): The Politics, Power and Pathologies of International Organizations. *International Organization*. Vol. 53. Nro. 4. s. 699–737.
- Barnett Michael & Finnemore (2004): *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press. New York.
- Barry Andrew, Osborne Thomas & Rose Nikolas (toim.) (1996): *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*. UCL Press. London.
- Berman Jacqueline (2003): (Un)Popular Strangers and Crises (Un)Bounded: Discourses of Sex-Trafficking, the European Political Community and the Panicked State of the Modern State. *European Journal of International Relations*. Vol. 9. Nro. 1. 37–86.
- Bigo Didier (2002): Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*. Vol. 27. s. 63-92.
- Bigo Didier (2004): Criminalisation of “migrants”: the side effect of the will to control the frontiers and the sovereign illusion. Teoksessa Bogusz Barbara, Cholewinski, Cygan Adam & Szyszczyk (toim.)(2004): *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden/Boston.
- Bogusz Barbara, Cholewinski, Cygan Adam & Szyszczyk (toim.)(2004): *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden/Boston.

- Brettel Caroline B. & Hollifield James F. (2000): *Migration Theory: talking across Disciplines*. Routledge. New York.
- Brown Gillian & Yule George (1983): *Discourse analysis*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Bull Hedley (1995): *The Anarchical Society: a study of order in world politics*. 2nd edition. Columbia University Press. New York.
- Burchell Graham, Gordon Colin, Miller Peter (toim.)(1991): *The Foucault Effect. Studies in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Harvester Wheatsheaf. London.
- Buzan Barry & Jones R.J. Barry (1981): *Change and the study of international relations: the evaded dimension*. Pinter. London.
- Buzan Barry (1991): *People, states and fear: agenda for international security studies in post-cold war era*. 2 ed. Harvester Wheatsheaf. New York.
- Buzan Barry & Little Richard (2000): *International systems in world history: remaking the study of international relations*. Oxford University Press. Oxford.
- Byers Michael (toim.)(2001): *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*. Oxford University Press. Oxford.
- Caldas-Coulthard Carmen Rosa & Coulthard Malcolm (toim.)(1996): *Texts and Practices: Readings in Critical Discourse Analysis*. Routledge. New York.
- Chayes Abram & Chayes Antonia Handler (1998): *The new sovereignty: compliance with international regulatory agreements*. Harvard University Press. Cambridge.
- Claude Inis L. (1984): *Swords into plowshares: the problems and progress of international organization*. 4th ed. Random House. New York.
- Cornelius Wayne A., Martin P. & Hollifield J. (1994): Introduction: the ambivalent quest for immigration control. Teoksessa Cornelius Wayne A., Martin P., Hollifield J. (toim.)(1994): *Controlling immigration: A Global Perspective*. Stanford University Press. Stanford.
- Cornelius Wayne A., Martin P., Hollifield J. (toim.)(1994): *Controlling immigration: A Global Perspective*. Stanford University Press. Stanford.
- Coulthard Malcolm (1985): *An Introduction to Discourse Analysis*. Longman. London.
- Cox Robert W. (toim.)(1969): *International Organisation: World Politics. Studies in Economic and Social Agencies*. Macmillan. London.
- Cox Robert W. (1987): *Production, power and world order: social forces in the making of history*. Columbia University Press. New York.
- Crawford Neta C. (2000): The Passion of World Politics. Propositions on Emotion and Emotional Relationships. *International Security*. Vol. 24. Nro. 4 (Spring 2000) s. 116–156.
- Dean Mitchell (1991): *The Constitution of Poverty: Toward a Genealogy of Liberal Governance*. Routledge. London.
- Dean Mitchell (1994): *Critical and Effective Histories: Foucault's Methods and Historical Sociology*. Routledge. London.

- Dean Mitchell (1997): Köyhyyden hallinnon genealogia. Teoksessa Hänninen Sakari & Karjalainen Jouko (toim.)(1997): *Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta*. Gaudeamus. Helsinki.
- Dean Mitchell (1999): *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. Sage Publications. London.
- Dean Mitchell & Hindess Barry (toim.)(1998): *Governing Australia: Studies in Contemporary Rationalities of Government*. Cambridge University Press. Melbourne. s. 210-226
- Deutsch Karl W. (1988): *The Analysis of International Relations*. 3rd ed. Prentice Hall. Englewood Cliffs. New Jersey.
- van Dijk Teun A. (1977): *Text and Context. Explorations in the Semantics and Pragmatics of Discourse*. Longman. London/New York.
- van Dijk Teun A. (toim.)(1985): *Handbook of discourse analysis*. (3 vols) Academic Press. New York.
- van Dijk Teun A. (toim.)(1997): *Discourse studies: a multidisciplinary introduction*. Vol. 1. *Discourse as Structure and Process*. Vol. 2. *Discourse as social process*. Sage Publications. London.
- Dillon, Michael (1995a): Security, Philosophy and Politics. Teoksessa Featherstone Mike, Lash Scott & Robertson Roland *Global Modernities*. Sage Publishers. London. s. 155–177.
- Dillon Michael (1995b): Sovereignty and Governmentality: From the Problematics of the “New World Order” to the Ethical Problematic of the World Order. *Alternatives* Vol. 20.
- Dreyfus Hubert L. & Rabinow Paul (1983): *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Second Edition with an Afterword by and an Interview with Michel Foucault. The University of Chicago Press. Chicago.
- Ducasse-Rogier Marianne (2001): *The International Organization for Migration 1951-2001*. International Organization for Migration. Geneva.
- Fairclough Norman (1989): *Language and Power*. Longman. London.
- Fairclough Norman (1992): *Discourse and Social Change*. Polity Press. Cambridge.
- Fairclough Norman (1995): *Critical Discourse Analysis*. Longman. London.
- Fairclough Norman & Wodak R. (1997): Critical Discourse Analysis. Teoksessa van Dijk T.A. (toim.)(1997): *Discourse as Social Interaction*. Sage. London.
- Foucault Michel (1970): *The Order of Things: an archaeology of the human sciences*. Tavistock. London.
- Foucault Michel (1978): Governmentality. Teoksessa Burchell Graham, Gordon Colin, Miller Peter (toim.)(1991): *The Foucault Effect. Studies in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Harvester Wheatsheaf. London.
- Foucault Michel (1980a): *Tarkkailla ja rangaista*. Otava. Helsinki-Keuruu. Alkuperäinen teos *Surveiller et punir* (1975). Editions Gallimard.
- Foucault Michel (1980b): *Power/Knowledge: selected Interviews & Other Writings 1972-1977*. Harvester. Brighton. Toimittanut Gordon Colin.

- Foucault Michel (1982a): *The archaeology of knowledge and The Discourse on Language*. N.Y. Pantheon Books. New York.
- Foucault Michel (1982b): *The Subject and Power*. Teoksessa Dreyfus Hubert L. & Rabinow Paul (1983): Michel Foucault: *Beyond Structuralism and Hermeneutics. Second Edition with an Afterword by and an Interview with Michel Foucault*. The University of Chicago Press. Chicago.
- Foucault Michel (1983): *Afterword*. Teoksessa Dreyfus Hubert L. & Rabinow Paul (1983): Michel Foucault: *Beyond Structuralism and Hermeneutics. Second Edition with an Afterword by and an Interview with Michel Foucault*. The University of Chicago Press. Chicago.
- Foucault Michel (1984): *The order of discourse*. Teoksessa Shapiro Michael J. (toim.)(1984): *Language and politics*. Blackwell. Oxford.
- Foucault Michel (1998): *Seksuaalisuuden historia*. (Tiedontahto. Nautintojen käyttö. Huoli itsestä.) Tammer-Paino Oy. Tampere. Alkuperäinen teos Histoire de la sexualité I (La volonté de savoir) 1976, Histoire de la sexualité II (L'usage des plaisirs) 1984, Histoire de la sexualité III 1984. Editions Gallimard.
- Frost Mervyn (1996): *Ethics and International Relations: A Constitutive Theory*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Gee James Paul (1999): *An Introduction to Discourse Analysis: Theory and Method*. Routledge. London.
- Georgakopoulou Alexandra & Goutsos Dionysis (2004): *Discourse analysis: an introduction*. 2nd ed. Edinburgh University Press. Edinburgh.
- Gordon Colin (1991): *Governmental rationality: an introduction*. Teoksessa Burchell Graham, Gordon Colin, Miller Peter (toim.) (1991): *The Foucault Effect. Studies in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Harvester Wheatsheaf. London.
- Goytisolo Juan (2004): *Metaphors of migration*. Tribuna Mediterranea. IEMed.
- Groom A. J.R. & Powell Dominique (1994): *From world politics to global governance – a theme in need of focus*. Teoksessa Groom A.J.R. & Light Margot (1994): *Contemporary International Relations: a Guide to Theory*. Pinter. London.
- Haas Ernst B. (1964): *Beyond the nation-state functionalism and international organization*. Stanford University Press. Stanford.
- Haggard Stephen & Simmons Beth A. (1987): *Theories of International Regimes. International Organization*. Vol. 41. s. 491–517.
- Hakovirta Harto (2002): *Maaailmanpolitiikka: teoria ja todellisuus*. Kustannus 54. Tampere.
- Hindess Barry (1996): *Discourses of Power: from Hobbes to Foucault*. Blackwell. Oxford.
- Hindess Barry (1997): *Politics and governmentality. Economy and Society*. Vol. 26. Nro. 2. s. 257-272.
- Hindess Barry (1998a): *Neo-liberalism and the national economy*. Teoksessa Dean Mitchell & Hindess Barry (toim.)(1998): *Governing Australia: Studies in Contem-*

- porary Rationalities of Government*. Cambridge University Press. Melbourne. s. 210-226.
- Hindess Barry (1998b): Divide and rule: the international character of modern citizenship. *European Journal of Social Theory*. Vol. 1. Nro. 1. s. 57-70.
- Hunter Ian (1998): Culture and government. Basingstoke: Macmillan. London.
- Husa Sari (1995): Foucault'lainen metodi. Filosofinen n&n aikakauslehti. Vol 3.
- Huysmans Jef (1995): Migrants as a security problem: dangers of "securitizing" societal issues. Teoksessa Miles Robert & Thranhardt Dietrich (toim.)(1995): Migration and European Integration. London: Pinter Publisher. London.
- Huysmans Jef (1998a): Desecuritization and the Aesthetics of Horror in Political Realism', *Millenium : Journal of International Studies*. Vol. 27. Nro.3. s. 569- 589.
- Huysmans Jef (1998b): Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier. *European Journal of International Relations*. Vol. 4. Nro. 2. s. 226-255.
- Hänninen Sakari (1997): Laki, normi, valta. Foucault ja "vaarallisen yksilön" ongelma. Teoksessa Hänninen Sakari & Karjalainen Jouko (toim.)(1997): *Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta*. Gaudeamus. Helsinki.
- Hänninen Sakari & Karjalainen Jouko (toim.)(1997): *Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta*. Gaudeamus. Helsinki.
- Jauss Hans Robert (1978): *Pour une esthétique de la réception*. Traduit de l'allemand par Maillard Claude. Gallimard. Paris.
- Jokinen Arja, Juhila Kirsi & Suoninen Eero (1993): *Diskurssianalyysin aakkoset*. Vastapaino. Tampere
- Jokinen Arja, Juhila Kirsi & Suoninen Eero (1999): *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Vastapaino. Tampere.
- Jordan Bill & Düvell Franck (2003): *Migration: the boundaries of equality and justice*. Cambridge. UK.
- Juhila Kirsi (1999): Tutkijan positiot. Teoksessa *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Vastapaino. Tampere.
- Kant Immanuel (1922): *Ikuiseen rauhaan*. Karisto. Hämeenlinna. Alkuperäinen teos 1795.
- Keeley James F. (1990): Toward a Foucauldian analysis of international regimes. *International Organization*. Vol. 44. Nro. 1. s. 83-105.
- Keohane Robert O. (1984): *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton U.P. Princeton N.J.
- Keohane Robert O. (1989): *International institutions and state power: essays in international relations theory*. Westview Press. Boulder.
- Keohane Robert O. & Nye Joseph S. (toim.)(1973): *Transnational relations and world politics*. University Press. Cambridge.
- Keohane Robert O. & Nye Joseph S. (toim.)(1994): *After the Cold War. International Institutions and state strategies in Europe, 1989-1991*. University Press. Cambridge.
- Klabbers Jan (2002): *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge University Press. Cambridge.

- Kostakopoulou Dora (2004): Irregular Migration and Migration Theory: Making state authorisation less relevant. Teoksessa Bogusz Barbara, Cholewinski, Cygan Adam & Szysszczak (toim.)(2004): *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden/Boston.
- Kuhn Thomas S. (1970): *The Structure of Scientific Revolutions*. Second edition. University of Chicago Press. Chicago.
- Lemke Thomas (1999): The Critique of the Political Economy of Organization as a Genealogy of Power. *International Journal of Political Economy*. Vol. 29. Nro. 3. Fall 1999. s. 53–75.
- Lemke Thomas (2001): “The Birth of Bio-Politics” – Michel Foucault’s Lecture at the Collège de France on Neo-Liberal Governmentality. *Economy & Society*. Vol. 30. Nro. 2, s. 190–207.
- Lemke Thomas (2002): Foucault, Governmentality, and Critique. *Rethinking Marxism: a journal of economics, culture and society*. Vol. 14. Nro. 3. Fall 2002. s. 49–64.
- Machiavelli Niccolò (1993): *Ruhtinas*. Karisto. Hämeenlinna. Alkuperäinen teos *Il Principe* vuodelta 1512.
- Merlingen Michael (2003a): Governmentality. Towards a Foucauldian Framework for the Study of IGO’s. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*. Vol. 38. Nro. 4. s. 361–384.
- Merlingen, Michael (2003b): OSCE Studies: The State of the Art and Future Directions. *Journal of International Relations and Development*. Vol. 6. Nro. 1. s. 71–85.
- Mervola Markus (2003): EU väistää vastuunsa maahanmuuttajien kohtelusta. Vierasky-
nä. *Helsingin Sanomat*. 17.11.2003.
- Mervola Markus (2005): Kurjia, köyhiä ja potentiaalisia terroristeja – ”Integroitumat-
tomat” yhteiskunnallisina vaaroina. *Kosmopolis*. Vol. 35. Nro. 1. s. 27-42.
- Miller Peter & Rose Nikolas (1990): Governing economic life. *Economic and Society*. Vol. 19. Nro. 1. s. 1-31.
- OECD (2003): *Trends in International Migration*. Sopemi. Paris.
- Ojakangas Mika (1992): Genealogiasta. *Tiede & edistys*. Vol.17. Nro. 4. s. 283-296.
- Overbeek Henk (1995): Towards a new international migration regime: globalization, migration and the internationalization of the state. Teoksessa Miles Robert & Thränhardt Dietrich (toim.)(1995): *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. Pinter Publishers. London.
- Parker Ian (1992): *Discourse Dynamics. Critical Analysis for Social and Individual Psychology*. Routledge. London.
- Philpott Simon (2000): *Rethinking Indonesia: postcolonial theory, authoritarianism, and identity*. Houndmills: Macmillan Press New York.
- Rose Nikolas (1989): *Governing the Soul: the Shaping of the Private Self*. Routledge. London.
- Rose Nikolas (1996): ”Governing ”Advanced” Liberal Democracies”. Teoksessa Barry Andrew, Osborne Thomas & Rose Nikolas (toim.) (1996): *Foucault and Political*

- Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*. UCL Press. London.
- Rose Nikolas (1999): *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Rose Nikolas & Miller Peter (1992): "Political power beyond the state: problematics of government", *British Journal of Sociology*. Vol. 43. Nro. 2. s. 172–205.
- Rosenau James N. & Czempiel Ernst-Otto (1992): *Governance without government: order and change in world politics*. First published 1992. Cambridge University Press. Cambridge.
- Rosenau James N. (1995): Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance*. Vol. 1. Winter 1995. s. 13–14.
- Rousseau Jean-Jacques (1918): *Yhteiskuntasopimuksesta eli valtio-oikeuden johtavat aatteet*. Alkuperäinen teos *Du Contrat Social*. Karisto. Hämeenlinna.
- Ruggie John Gerard (1998): *Constructing the world polity: essays on international institutionalization*. Routledge. London.
- Sarkonen Niina (2005): "*Emme ole laittomia, olemme ihmisiä*" - Liikkuvat muukalaiset symbolisen väkivallan kohteina sekä diskurssianalyttinen tapaustutkimus "laitto-man" siirtolaisuuden uutisoinnista espanjalaisissa sanomalehdissä. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Schoorl Jeannette et al. (2000): *Push and pull factors of international migration: a comparative report*. Eurostat. Theme 1. General Statistics. The Hague. Luxembourg
- Smouts, Marie-Claude (1998): The Proper Use of Governance in International Relations. *International Social Science Journal*. Vol. 50. Nro. 1. s. 81–89.
- Tamminen Tanja (2001): *Albania tiedon ja vallan verkostoissa -foucault'lainen analyysi epänormaaliuden konstruktioista*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Tanner Arno (2005): *Emigration, Brain Drain and Development - The case of Sub-Saharan Africa*. Migration Policy Institute & East-West Books Helsinki. Gummerus Jyväskylä.
- Taylor Paul & Groom A.J.R. (1978): *International organization: a conceptual approach*. Pinter. London.
- Taylor Paul & Groom A.J.R. (1988): *International institutions at work*. Pinter. London.
- Veyne Paul (1978): *Comment on écrit l'histoire suivi de Foucault révolutionnaire l'histoire*. Éditions du Seuil. Paris.
- Wæver Ole (1995): Securitization and Desecuritization. Teoksessa Libschutz Ronnie D. (1995): *On security*. Columbia University Press. New York.
- Weber Max (1980): *Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki*. WSOY. Porvoo. Alkuperäinen teos *Die protestantische Ethik und der 'Geist' des Kapitalismus*. 1904-1905.
- Wendt Alexander (1999): *Social theory of international politics*. Cambridge University Press. Cambridge.

Elektroniset:

- Aradau Claudia (2001): Beyond Good and Evil: ethics and securitisation/desecuritisation techniques. *Rubikon, Quarterly Academic E- Journal*. <http://venus.ci.uw.edu.pl/~rubikon/forum/claudia2.htm> [viitattu 22.3.2005]
- Düvell Franck (2003): The globalisation of migration control. *openDemocracy.net- internetsivusto*. http://www.opendemocracy.net/globalization-migrationeurope/article_1274.jsp [viitattu 12.11.2005]
- Foucault Michel (1979): ”*Omnes et Singulatim: Towards a Criticism of 'Political Reason'*”. The Tanner Lectures on Human Values delivered at Stanford University. October 10th and 16th 1979. <http://www.tannerlectures.utah.edu/lectures/foucault81.pdf> [viitattu 4.3.2006]
- Henriksson Kirsi (2000): *Suomi ja rajaton rajojen Eurooppa. Muuttoliikkeet Euroop- paan ja Euroopassa kylmän sodan jälkeen*. Selvitys ulkoasiainministeriölle. TAPRI <http://formin.fi/netcomm/ImgLib/2/38/muutto.pdf> [viitattu 22.1.2006]
- Klekowski von Koppenfels Amanda (2004): *Profiling of irregular migrants and analysis of reintegration needs of potential returnees from Kosovo (Serbia and Montenegro), Albania and fyrom in Belgium, Italy, the United Kingdom and Germany*. Final research report to the European Commission. November 2004. http://www.iom.ipko.org/Press_Realeses/HLWG/IOM_research_report_Profiling_of_irregular_migrants.pdf [viitattu 20.2.2006]
- Leitzinger Antero (2005): Aivovuotoa Afrikasta? kirja-arvostelu http://agricola.utu.fi/nyt/arvos/arvostelut.php?hakukohde=haku_kaikki&jarjestys=tekija&haku=Arabia&sivu=&vps=100&arvostelu=922 [viitattu 26.2.2006]
- Limanowska, Barbara (2002): *Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe*. UNICEF/UNOHCHR/OSCE-ODIHR <http://www.unhchr.ch/women/trafficking.pdf> [viitattu 9.11.2003]
- Noborder network: *The IOM, Spies and Migrant Hunters. Campaign to Combat Global Migration Management*. <http://www.noborder.org/iom/index.php> [viitattu 10.1.2006]
- UN (1948): *Universal Declaration of Human Rights*. Adopted and proclaimed by General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948. <http://www.un.org/Overview/rights.html> [viitattu 25.3.2006]
- UN Press Release POP/844 <http://www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/press-release-eng.htm> [viitattu 9.3.2006]
- UIA (2000): *Yearbook of International Organizations*. 1999/2000 edition. <http://www.uia.org/statistics/organizations/ytb199.php> [viitattu 10.4.2006]