

**KANSAINVÄLINEN PAKOLAISINSTITUUTIO JA
VALTIOIDEN MAHDOLLISUUDET
IMAGON SUOJELUSTA RAJOJEN SUOJELUUN**

Riikka Purra

© Suomen Perusta 2016
ISBN 978-952-7145-14-2 (nid)
ISBN 978-952-7145-15-9 (pdf)

SISÄLLYS

Esipuhe	4
Johdanto	5
Kansainvälinen turvapaikkainstituutio ja käytäntö	8
”Oikeat” ja ”väärät” pakolaiset.	8
Geneven pakolaissopimus	10
Pakolaisuuden muutos.	14
Kansainvälinen turvapaikkajärjestelmä ei toimi	17
Valtioiden mahdollisuudet toimia toisin	19
Australia ja turvapaikan ulkoistaminen	24
Tanska – ”poikkeava” pohjoismaa	28
Esimerkkejä muista maista	33
Johtopäätökset	36
Lainsäädäntö ja sopimukset	42
Kirjallisuus	42
Sanastoa	44
Suomen Perusta -ajatuspajan julkaisuja	46

ESIPUHE

Turvapaikanhakuun liittyvästä muuttoliikkeestä on tullut nykymaailmassa merkittävä siirtolaisuuden muoto.

Tilanne on herättänyt monet pohtimaan sitä, ovatko toisen maailmansodan jälkimainingeissa luodut kansainväliset pakolaissopimukset enää ajan tasalla? Suomessa aiheeseen on ottanut kantaa jopa tasavallan presidentti Sauli Niinistö, joka valtiopäivien avajaisissa pitämässään puheessaan pohti sitä, onko aika ajanut jo ohi pakolaissopimuksista.

Toisaalta on aiheellista pohtia myös sitä, mihin pakolaissopimukset todellisuudessa sitovat valtioita. Esimerkiksi Australia, Tanska ja Japani ovat soveltaneet varsin tiukkaan politiikkaa humanitaarisen maahanmuuton suhteen, vaikka ovatkin mukana pakolaissopimuksissa.

Tässä raportissa VTM Riikka Purra tarkastelee kansainvälisiin pakolaissopimuksiin ja valtioiden toimintamahdollisuuksiin liittyviä kysymyksiä. Raportissa pohditaan lisäksi sitä, miten Suomen tulisi toimia humanitaarisen maahanmuuton suhteen, sekä sitä, mikä on nykyisen pakolaissopimusjärjestelmän tulevaisuus.

Valtioiden liikkumavara pakolaissopimusten sisällä on yllättävän suuri ja mikään ei tietenkään estä valtioita eroamasta sopimuksista. Lyhyellä tähtämellä raportissa ehdotetaan maahanmuuttopolitiikan kiristämistä kautta linjan humanitaarisen maahanmuuton osalta. Pitemmällä tähtämellä koko pakolaissopimusjärjestelmää esitetään taas muutettavaksi siten, että humanitaarisesta maahanmuutosta siirryttäisiin enemmän humanitaariseen apuun paikan päällä.

Suomen Perusta -ajatuspaja toivoo, että tämä raportti antaa lukijalle lisätietoa kansainvälisestä pakolaissopimusjärjestelmästä ja maiden toimintamahdollisuuksista sopimusten sisällä sekä herättää lukijaa pohtimaan humanitaariseen maahanmuuttoon ja pakolaissopimuksiin liittyviä kysymyksiä uudesta näkökulmasta.

Helsingissä 15.6.2016

*Simo Grönroos
Suomen Perusta -ajatuspaja
toiminnanjohtaja*

JOHDANTO

Keskustelussa maahanmuutosta kuulee usein väitettävän, että kansainvälinen pakolaissopimus rajoittaa valtioiden toimia niin merkittävästi, että epäsäännöllisen tai laittoman maahanmuuton rajoittaminen ei ole mahdollista. Yhtäältä pakolaissopimus¹ vuodelta 1951 kyllä rajoittaa merkittäväällä tavalla valtion toimia ja antaa yksilöille subjektiivisen oikeuden hakea turvapaikkaa mistä tahansa. Toisaalta pakolaissopimus kirjaa nimenomaan oikeudesta hakea turvapaikkaa, ei velvollisuudesta antaa sitä. Vielä vähemmän se pakottaa ottamaan ihmisiä asumaan maahan, varsinkaan pysyvästi. Lisäksi sopimus vaikuttaa vanhentuneelta, sillä se maailma, jota hallinnoimaan se luotiin, oli hyvin erilainen kuin se, jossa elämme nyt, 2010-luvulla. Vielä oleellisempaa on kuitenkin hahmottaa, että myös nyt käsillä olevassa tilanteessa valtioilla on merkittävästi enemmän mahdollisuuksia toimia kuin usein halutaan ymmärtää eikä pakolaissopimusta voidakaan pitää perusteluna toimimatta jättämiselle tai ”liian” avoimelle turvapaikkapolitiikalle.

Yksinomaan humaaneja ja yksilökeskeisiä arvoja korostavien näkemysten mukaan maahanmuuttopolitiikka on tuskin koskaan riittävän avomielistä – valtion maahanmuuttoa rajoittamaan pyrkivät toimet nähdään aina negatiivisina ja jollain tapaa epäoikeutettuina. Vastaavasti Eurooppaa näkemykset kuvaavat linnakkeena, jonne on vaikea päästä ja jonka hegemoninen asema luo politiikkaa, joka rakentaa hierarkioita ihmisten välille ja pelastaa vain sille hyödyllisimmät. Vuonna 2015 tapahtunut dramaattinen käänne Euroopan turvapaikanhakijamäärissä ei merkittäväällä tavalla ole vaikuttanut kaikkein liberaaleimpiin näkemyksiin, vaikka kansalaisten yleinen mielipide eroaakin niistä yhä voimakkaammin. Toisaalta polarisoituneen keskustelun toinen ääripää saattaa nähdä eristäytymisen tavoiteltavana ja suhtautua kansainväliseen politiikkaan turhan yksioikoisesti, ikään kuin se automaattisesti olisi oman valtiomme edun vastaista. Tässä analyysissä lähtökohta on kuitenkin pragmaattisempi, maltillinen ja vähemmän abstrakti. Tarkoituksena on keskittyä politiikkaan tosimaailmassa, puutteineen kaikkineen, mutta kieltämättä kuitenkin globaalin maailman merkittäviä yhteyksiä ja ketjuja eri toimijoiden ja ilmiöiden välillä. Maahanmuutto- tai pakolaispolitiikan mahdollisuuksiin korjata maailman ongelmia suhtaudutaan ylipäättänsä epäilevästi.

¹ Jatkoissa pakolaissopimuksella viitataan sekä vuoden 1951 sopimukseen että sen vuoden 1967 lisäpöytäkirjaan. Rinnakkain käytetään myös nimityksiä Geneven sopimus tai Geneven pakolaissopimus. Kansainvälisellä pakolaisinstituutiolla viitataan paitsi pakolaissopimukseen myös muihin valtioiden turvapaikka- ja tietyn osin myös ulkomaalaispolitiikkaa rajoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin ja lainsäädäntöön.

On myös syytä ymmärtää, että kansainvälispoliittinen vakaa ja ihmisoikeuksia ja kansainvälisiä sopimuksia kunnioittava konteksti ei ole lainkaan itsestään selvä. Erilaiset paineet ja ärsykkeet, kuten EU:n ulkorajojen kautta tulevat turvapaikanhakijavirrat ja taloudelliset laskusuhdanteet, vaikuttavat siihen ja osaltaan lisäävät valtioiden halua tarkastella asioita oman intressinsä kautta. Realistinen, joskin pessimistinen, katsantokanta ymmärtää, että valtiot voivat vain tiettyyn rajaan asti toimia ”humaanisti”. Käytäntö lukuisissa Euroopan valtioissa viimeisen vuoden aikana tukee tätä käsitystä. Missä tämä ”raja” milloinkin on, ei välttämättä määriy sen enempää rationaalisten laskelmien kuin moraalinkaan perusteella, vaan on osa politiikkaa ja siinä käytäviä kamppailuja. Kaiken lisäksi moralistinen kieli, jolla maahanmuutosta usein puhutaan, saattaa peittää alleen ilmiön oleellisemmat seikat ja mahdollistaa toimijoiden piiloutumisen vaikeilta kysymyksiltä.

Halki Euroopan kantautuvat kansalaisten yhä kriittisemmät arviot ja vastaanottajavaltioihin kohdistuva paine ovat saaneet monet toimijat varovaisemmiksi ja pohtimaan, kuinka kauan tällainen voi jatkua. Poliitiikan muutokset näyttävät etenevän valtiosta toiseen kuin ketjureaktiossa, samalla tarjoten joillekin mahdollisuuden ”vapaamatkustaa”. Mikäli maahanmuuttokriittisyydellä tarkoitetaan taipumusta kyseenalaistaa valtion voimattomuutta ihmisvirtojen edessä tai koko maahanmuuttojärjestelmän poliittista ja/tai moraalista merkitystä, voi sen epäilemättä sanoa lisääntyneen. Toisaalta valtion oikeus määrätä rajoistaan ja niiden ylityksestä on myös valtiollisuuteen kuuluva perustavanlaatuinen lähtökohta eikä sen kannattamisen pitäisi edellyttää sen enemmän kriittisyyttä kuin sen puutettakaan. Joka tapauksessa myös Suomessa on virrinnyt keskustelu siitä, mitä oikeastaan on mahdollista tehdä – toisin sanoen, mikä on riittävästi kansainvälisen lain mutta myös merkityksellisellä tavalla valtion ja sen kansan edun mukaista.

Takertumatta liiaksi vain Suomen asemaan tai yksittäisiin politiikkasuosiin tämä raportti käsittelee sitä, miten kansainvälinen pakolaissopimus ja muut oleelliset instituutiot vaikuttavat valtion turvapaikka- ja maahanmuuttopoliittikkaan ja sen käytännön muotoutumiseen. Tavoitteena on tarkastella yhtäältä syitä sille, miksi kansainvälinen pakkosiirtolaisuuden hallintaan tarkoitettu instituutio ei toimi tai toimii väärin ja toisaalta sitä, mitä tämä tarkoittaa valtioiden toimintamahdollisuuksien ja politiikan tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Raportissa esitellään pakolaissopimuksen tärkeimmät periaatteet ennen muuta valtioiden näkökulmasta katsoen. Toisaalta instituutiota tarkastellaan osin myös moraaliselta kannalta, jolloin huomion voi myös sanoa olevan maahanmuuttopoliitiikan eettisyydessä.

Kirjoituksen tärkein sanoma tiivistyy väitteeseen, jonka mukaan huolitatta globaalista maailmasta, ylikansallisista hallinta- ja valvontamekanismeista ja EU-tason lainsäädännöstä, valtioiden liikkumavara maahanmuuttopoliitiikan suhteen on edelleen varsin merkittävä. Vaikka pakolaissopimus, ihmisoike-

ussopimukset ja EU-laki rajoittavat valtion suvereniteettia ikään kuin ulkopäin, löytyy valtiotoimintaan merkittävästi vaikuttavia tekijöitä kuitenkin myös sen sisältä.² Liberaali, demokraattinen, ”hyväkäyttöinen” ja humaani valtio, kuten Suomi, näyttää rajoittavan ennen muuta itse itseään. Vahva, erilaisten toimijoiden intresseihin ja arvoihin perustuva moniääninen hallintakulttuuri, byrokraatia, voimakas kansalaisjärjestökenttä sekä tuomioistuinten valta sivuuttaa poliittisten ja hallinnollisten toimijoiden päätöksiä ovat kaikki tekijöitä, jotka lisäävät maahanmuuttopolitiikan liberaaliutta ja vaikeuttavat sen kiristämistä, yleisen demokraattisen poliittisen hitauden ohella. Analyysissä kuitenkin korostetaan, että myös Suomen on oleellista rakentaa ”oma” itsenäinen humanitaarisen maahanmuuton politiikkansa, joka on tehokasta, tavoitteidensa osalta johdonmukaista, järkevää ja realistista ja jonka yhteys muun muassa ulko- ja kehityspolitiikkaan tunnustetaan. Globaalit massiiviset muuttoliikkeet eivät ole loppumassa emmekä voi luottaa siihen, että muut tekevät ratkaisut puolestamme.

Raportissa esitellään myös sellaisten valtioiden politiikkaa ja valintoja, joiden nähdään yleisesti olevan ”poikkeavia” liberaalien demokraattisten länsimaiden linjassa. Australia on ulkoistanut turvapaikkapolitiikkansa ja Tanska näyttää eroavan muista pohjoismaista – molemmat valtiot kuitenkin kuuluvat pakolaissopimukseen ja ovat kaikkien standardien mukaisesti demokraattisia, liberaaleja ja vauraita länsimaita. Huomionarvoista onkin, että samalla kun yhä useampi valtio on siirtänyt painopistettään avoimuudesta kohti suljettumpaa maahanmuuttojärjestelmää ja erilaisia vaihtoehtoisia tapoja ”kantaa vastuuta” tai olla kantamatta sitä, on tullut yhä vaikeammaksi perustella kansainvälisten instituutioiden tai globaalien arvojen valtioita rajoittavaa luonnetta. Ennemminkin näyttää siltä, että on olemassa erilaisia valtioita, osa epäilemättä ”parempia” kuin toiset, ja turvapaikanhakijan kannalta oleellista on nimenomaan se, missä (ja milloin) hän turvapaikanhakuoikeutensa esittää, ei niinkään se, mitä sopimukset, instituutiot, arvot tai periaatteet viestittävät. Vastoin monien poliitikkojen, asiantuntijoiden ja muiden toimijoiden toiveita, valtiot näyttävät edelleen olevan globaalin maailman merkittävimpiä toimijoita – niin halutessaan.

2 Esim. Guiraudon & Lahav 2000; Guiraudon & Joppke 2001; Hollifield 1992.

KANSAINVÄLINEN TURVAPAikka- INSTITUUTIO JA KÄYTÄNTÖ

Ensimmäiseksi raportissa käsitellään lyhyesti kansainväliseen lakiin, politiikkaan ja tutkimukseen vakiintunutta erottelua pakotetun ja vapaaehtoisien siirtolaisuuden välillä. Vaikka kyseessä on osin keinotekoinen ja häilyvä jaottelu, on se edelleen tärkein määrittäjä kaikkien maahanmuuttoon liittyvien institutionaalisten rakenteiden taustalla. Toisaalta siihen liittyy myös eräitä suurimpia nykymaailman siirtolaisuuteen liittyviä ongelmia ja ristiriitaisuuksia.

Toiseksi huomio keskitetään pakolaissopimuksen syntymiseen ja sitä määrittäneeseen historialliseen kontekstiin sekä sen ja muiden pakolaisinstituutioon kuuluvien sopimusten ja lainsäädännön tärkeimpiin säädöksiin ja periaatteisiin, ennen muuta siitä näkökulmasta, miten nämä vaikuttavat valtioiden toimiin. Kolmanneksi käsitellään turvapaikka- ja pakolaispolitiikan käytäntöä ja erityisesti siinä tapahtuneita merkittäviä muutoksia. Lopuksi kuvataan tarkemmin, miksi voimassa oleva järjestelmä ei toimi.

”Oikeat” ja ”väärät” pakolaiset

Humanitaarinen maahanmuutto voidaan määritellä kolmella tavalla. Ensimmäkin se voi viitata siihen, että alkuperäisestä kotimaasta pois muuttaminen on ollut välttämätöntä, siis pakotettua tai pakonalaista (*forced*). Syitä, jotka voivat yleisen ymmärryksen mukaan tehdä maastamuutosta pakotettua, ovat esimerkiksi siviileihin vaikuttava sotatila valtioiden välillä tai useammin niiden sisällä, vaikeat ihmisoikeusloukkaukset ja siviileihin kohdistuva vaino.

Toiseksi humanitaarinen maahanmuutto voi viitata siihen, että ”meidän” vastauksemme siihen on ”humanitaarinen”, siis apua antava ja jollain tapaa altruistinen eli ei hyötyä edellyttävä. Valtioiden ”hyväntekeminen” ei ole samanlaista kuin yksilöiden välillä, vaan viittaa enemmän systeemiseen järjestelmään, jossa verorahoja käytetään hyvinvointipolitiikkaan myös muiden kuin omien kansalaisten kohdalla. Tässä merkityksessä humanitaarisen maahanmuuton ei siis tarvitse olla hyödyllistä varsinaisesti kenellekään muulle kuin autettavalle itselleen.

Kolmanneksi humanitaarinen maahanmuutto voi viitata yksinkertaisesti niihin kansallisiin ja kansainvälisiin instituutioihin ja mekanismeihin, jotka on luotu hallinnoimaan ja ohjaamaan pakkosiirtolaisuutta ja vastaanottajavaltioiden toimintaa. Suomen valtiolla on humanitaarinen maahanmuuttopolitiikkansa, joka nojaa vahvasti kansainväliseen ja EU-tason lainsäädäntöön ja politiikkaan, kun taas globaalilla tasolla voi sanoa vaikuttavan pakolaisregiimin tai useiden instituutioiden kokonaisuuden.

Vaikka humanitaarisen maahanmuuton määritelmä on näin varsin yksinkertainen, muuttuu asia monimutkaiseksi välittömästi, kun siirrämme huomion käsitteiden ulkopuolelle tosimaailmaan ja sen käytäntöihin. Ei esimerkiksi ole selvää, mikä tai kuka on oikea taho määrittelemään pakkosiirtolaisuuden ehdot tai miten paljon ”ei-hyötyä” (eli siis joko haittaa tai ei mitään) vastaanottavien yhteiskuntien tulisi ottaa vastaan.³ Mikäli lähdemme realistisesta olettamasta, että vauraat länsimaat eivät voi ottaa vastaan kaikkia ihmisiä, jotka sinne haluavat tulla, ymmärrämme kuitenkin, että ehtojen määrittäminen on erittäin oleellista. Mitä enemmän ihmisiä on liikkeellä, sitä oleellisempaa se on. Toisaalta asiassa ilmenee väistämätön intressikonflikti: eri toimijoilla on erilainen näkemys asiasta. Valtiot ovat ottaneet käyttöön erilaisia toimia asian selvittämiseksi: joissain maissa järjestelmä perustuu ennen muuta luottamukseen ja yksilön näkemykseen, toisaalla yksilökontekstin enemmän sivuuttaviin ulkopuolisiin arvioihin, usein näiden yhdistelmään. Yleensä jos seikat eivät käy selviksi, asia ratkaistaan hakijan eduksi.

Koko pakolaisinstituutio perustavilta osin nojaa jaottelulle, jossa toiset ihmiset nähdään ”legitiimeinä” pakkosiirtolaisina, toiset ei. Pakolainen on oikeutettu erityiseen suojeluun hänen ”aidon” (ja tunnustetun) kärsimyksensä vuoksi – kansainvälisessä lainsäädännössä henkilökohtaisen vainon tai sen uhan perusteella.⁴ Sen sijaan ”taloudellinen siirtolainen”, joka hakee ehkä vain parempaa tulevaisuutta, ei ole tässä mielessä legitiimi. Vaikka taloudelliset syyt voivat olla ”pakottavia”, eivät ne toimi (eivätkä voi toimia) vastaanottajavaltioiden vastuun määrittäjinä.⁵

Myös turvapaikanhakijan asema ”harmaalla alueella” perustuu juuri siihen, että tämän ”aitoutta” ei ole vielä tarkastettu. Joka tapauksessa kansainvälinen instituutio antaa yksilölle oikeuden hakea turvapaikkaa, täysin subjektiivisin ehdoin. Valtioiden käytännön toiminnan kannalta on kuitenkin erittäin merkittävää, saapuuko turvapaikanhakija rajoille hakemaan turvapaikkaa vai onko tämä saanut pakolaisaseman esimerkiksi pakolaisleirillä, tuhansien kilometrien päässä. Nimenomaan silloin, kun ihmiset ovat päässeet rajoille, valtiolta vaaditaan erityisiä toimia – siinäkin tapauksessa, että turvapaikkaa

3 Akateemisessa keskustelussa käsitellään hyvin vähän näitä seikkoja muuten kuin erittäin abstraktilla tasolla. Toisaalta on olemassa näkemyksiä, joiden mukaan esimerkiksi hyvinvointivaltion murtuminen humanitaarisen maahanmuuton seurauksena voi hyvinkin olla oikeutettua (esim. Gibney 2004, 77; ks. myös Ackerman 1980; Carens 1992; Dummett 2001).

4 Se, mitä pakolaisoppimuksen tarkoittama vaino on, ei ole yleisesti hyväksyttyä. Nykyään sen tulkitaan usein tarkoittavan myös yleisesti väkivaltaisia olosuhteita. Akateemisessa keskustelussa pakkosiirtolaisuuden ala halutaan usein ymmärtää huomattavan laajaksi, ja se määritellään usein ihmisoikeuksien kautta.

5 Kuten tiedämme, vastakkaisia arvioita on paljon. On kuitenkin vaikea nähdä, miten maahanmuutto tehokkaasti ja hyväksyttävästi ratkaisisi maailman epätasa-arvoisuusongelmia tai tasaisi resursseja. Asian lähempi käsittely raportin puitteissa ei valitettavasti ole mahdollista.

ei anneta. Ei siis ole vaikea ymmärtää, miksi viime vuonna alkanut ”kriisi” on kriisi. Toisaalta myös asian eettinen puoli voidaan nähdä vaikeana, sillä vaikuttaa selvältä, että maailman eniten kärsivät ihmiset eivät päädy turvapaikanhakijoiksi Eurooppaan.

Vaikka pakolaisen ja turvapaikan legaalinen ja institutionaalinen määritelmä on tiukka, ei käytäntö kuitenkaan ole vastaava. Useimmat länsimaat tulkitsevat pakkosiirtolaisuuden ehtoja paljon laajemmin ja hyödyntävät erilaisia kategorioita määrittämään sitä, kuka saa suojaa ja jäädä maahan. Toisaalta EU-laki ja useat kansainväliset ihmisoikeusstandardit tulkitsevat suojantarvetta laaja-alaisemmin kuin alkuperäinen pakolaissopimus. Kuten sanottua, myös muut valtion sisäiset tekijät vaikuttavat siihen, että humanitaarinen maahanmuuttopolitiikka on usein merkittävästi liberaalimpaa kuin sopimukset edellyttäisivät. Toisaalta poliittisten ketjureaktioiden käynnistyessä – ja usein terrori-iskujen jälkeen – valtiot saattavat hyvin nopeasti kiristää politiikkaansa. Vaikka kyse on usein myös lainsäädännöstä ja sen muuttamisesta, on oleellisin asia kuitenkin tulkinta: valtiot tulkitsevat rajoittavia sopimuksia uudella tavalla.

Geneven pakolaissopimus

Pakolaissopimus syntyi poikkeuksellisissa oloissa vuonna 1951, vuosi YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n perustamisen jälkeen, 19 valtion kesken.⁶ Sota oli loppunut vain muutamia vuosia aiemmin, ja valtioilla oli paitsi intressi myös ”omatunto” muotoilla yleisesti sitova poliittinen järjestelmä ja sopimus. Natsi-Saksan hirveydet, pakolaisten sijoittamiseen liittyvät ongelmat ja totalitarististen valtioiden kansalaisilleen aiheuttaman vainon pelko saivat valtiot päättämään kompromissiin, josta oli tuleva maahanmuuton tärkein kansainvälinen legaalinen ja institutionaalinen instrumentti.

Oleellista on ymmärtää sopimuksen luomisen kontekstin merkitys: Eurooppa oli sodan runtelema, ja monien valtioiden reaalipolitiikkaakin väritti vahva ”ei koskaan enää”-ajattelu. Valtava humanitaarinen katastrofi ja Euroopan miljoonat pakolaiset saivat valtiot ponnistelemaan sopimuksen, joka rajoitti varsin merkittävästi niiden suvereniteettia.⁷ Toisaalta jälleenrakennukseen ja uuteen kukoistukseen liittyvä talouskasvu ja toivo paremmasta

6 Suomi liittyi pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen ja lisäpöytäkirjaan sekä valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen vuonna 1968 ja kansalaisuudettomuuden vähentämisen yleissopimukseen vuonna 2008. Laintasoiseksi pakolaissopimuksen säädökset tehtiin perustuslain uudistuksen myötä vuonna 2004 (aiemmin asetuksella voimaansaattettuja). Pakolaissopimukseen kuuluu tällä hetkellä 144 (lisäpöytäkirjaan 145) maata. Yksikään maa ei ole eronnut sopimuksesta.

7 16 vuotta myöhemmin, vuonna 1967, allekirjoitettiin sopimuksen lisäpöytäkirja (New Yorkin lisäpöytäkirja), jossa huomio laajennettiin Euroopan ulkopuolelle sekä vuoden 1.1.1951 jälkeiseen aikaan.

oli myös neuvottelijoiden puolella. Kyseessä oli siis harvinainen historiallinen hetki, jolloin valtioiden poliittisissa ja taloudellisissa intresseissä oli tukea yksilön oikeuksia korostavaa universalismia – politiikka ja moraalituntuivat lyövä kättä. Natsismin ja fasismin pimeän muiston merkitystä ei voi ylikorostaa kuvattaessa sitä henkistä ympäristöä, jossa avainvaltiot sopimuksen neuvottelivat.⁸ Sopimus oli poikkeuksellinen ja optimistinen, ja aika sille otollinen.⁹ Kuitenkin jo hyvin pian sen ala alkoi saada vähemmän humaaneja sävyjä.

Kylmän sodan aikana pakolaiset toimivat eräänlaisena suurvaltapolitiikan pelinappulana. Ihmiset, jotka pakenivat itäisestä blokista, valjastettiin tukemaan läntisen liberaalin rintaman henkistä voittoa. Pakolaiset symboloivat liberalismien voimaa ja inhimillisyyttä sosialismia vastaan, myös Euroopan ulkopuolella. Pakolaisuus ja turvapaikkapolitiikka nähtiin siis valta- ja geopolitiikan osana. Näin ollen Geneven sopimuksen määrittämä yksilön oikeus hakea turvapaikkaa palveli jälleen (tiettyjen) valtioiden intressejä. Alkuperäinen humanistinen eetos oli tosin jo hälvennyt (ellei sitä sitten nähdä olevan liberalismissa itsessään). Tätä taustaa vasten ei vaikuta yllättävältä, että kylmän sodan päättymisen myötä pakolaisuuden kansainväliseltä instituutiolta ikään kuin tippui pohja.¹⁰ Vaikka nykyiseenkin pakolaispolitiikkaan liittyy lukuisia erilaisten toimijoiden intressejä ja omanedun tavoittelua, ei siinä yleisellä tasolla voida nähdä samanlaista valtiopolitiikkaan liittyvää yhteyttä. Jopa humanitaarinen suurvalta Ruotsi on joutunut myöntämään, että ”eettisellä” politiikalla on rajansa.

Pakolaissopimuksen henkilökohtaista vainoa korostavat säännökset heijastavat nimenomaan tilannetta sodan jälkeen: pakolaiset olivat sortohallitusten ja totalitaaristen valtioiden tuote. Sopimuksen kulmakivi, palauttamiskiello eli *non-refoulement*-periaate, kieltää henkilökohtaisen vainon uhrin palauttamisen tai karkottamisen alueelle, jossa ”[tämän henkeä tai vapautta] uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi.”¹¹ Kielto on ehdoton eikä siitä voi poiketa, muuta kuin mahdollisesti siinä tapauksessa, että turvapaikanhakija tai pakolainen on vaaraksi valtion turvallisuudelle tai jos hänet on tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta. Käytännössä tällaisia poikkeamia ei kuitenkaan tehdä, edes siinä tapauksessa, että näin on – mahdollisesti siksi, että

8 Hamshire 2013, 79.

9 Tästä huolimatta sopimuksen ala oli jo tuolloin puutteellinen, mikäli asiaa katsotaan globaalista näkökulmasta, ks. Gatrell 2013.

10 Hamlin 2012.

11 Pakolaissopimuksen 33 artikla, 1 kohta. Myös mm. Euroopan ihmisoikeussopimus ja YK:n kidutuksen vastainen sopimus sisältävät vastaavan palauttamiskiellon, ja ne on sisällytetty Suomen lainsäädäntöön.

viranomaisilla ei yleensä ole mahdollisuutta olla tällaisista seikoista tietoisia, etenkin nykyisillä hakijamäärillä, ja toisaalta siksi, että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus säätää tätäkin vastaan.¹² Myös Suomen ulkomaalaislaki kieltää pakolaisstatuksen myöntämättä jättämisen – ja siis palauttamisen – siihen oikeutetulle siinäkin tapauksessa, että henkilö on syyllistynyt Suomessa törkeään rikokseen.¹³

Palauttamiskielto on oleellisin lainsäädännöllinen valtion maahanmuutto-politiikkaa rajoittava tekijä. Toisaalta se voidaan laskea osaksi myös kansainvälistä tapaoikeutta, jolloin sen nähdään sitovan valtioita siinäkin tapauksessa, että ne eivät ole allekirjoittaneet pakolaissopimusta tai muita *non-refoulement*-periaatteesta säätäviä sopimuksia. Pakolaissopimuksen muut merkittävimmät säädökset liittyvät pakolaisen määritelmään, syrjimättömyysperiaatteisiin, uskonnonvapautteen ja valitusmahdollisuuteen, ja näihin ei esimerkiksi voi tehdä varauksia.

Vaikka pakolaissopimus siis säätää pakolaiselle oikeuden saada turvaa jostakin, siinä ei määrätä velvollisuudesta tarjota sitä tietyssä valtiossa. Vaikka tämä ei oleellisesti eroa yleisestä ihmisoikeuslainsäädännöstä, joka on aina yksiselitteisempi oikeudesta saada kuin velvollisuudesta tarjota, on sillä merkittäviä vaikutuksia siihen, miten turvapaikanhakijat liikkuvat valtiosta toiseen tai missä heidän kannattaa esittää turvapaikkapyyntönsä. Vaikka EU:n tasolla periaatteessa on määritelty yhtenäinen pakolaisuuden määritelmän minimi, vaikuttavat eri maiden välillä olevat lainsäädännölliset ja käytännön erot turvapaikanhakijoiden sijoittumiseen, muiden seikkojen, kuten valitusmahdollisuuksien ohella. Toisaalta pakolaissopimuksessa ei vaadita, että turvapaikan pitäisi olla pysyvä (tai siis kansalaisuuteen johtava). Myöskään perheiden yhdistämistä koskevia vaatimuksia ei ole, suosituksia kylläkin. Nämä molemmat kuitenkin ovat erittäin merkittävässä roolissa nykyaikaisen humanitaarisen maahanmuuton käytännössä.

Se, että turvapaikanhakijavirrat liikkuvat maasta toiseen, ei ensisijaisesti johdu sen enempää pakolaissopimuksesta kuin EU-tason sopimuksistakaan. Pakolaissopimus ei velvoita hakemaan turvapaikkaa ensimmäisestä turvallisesta maasta, vaikka tätä tietyllä tapaa pidetään, vielä vahvemmin Dublinin sopimuksessa, periaatteellisena lähtökohtana, ja sopimuksissa viitataan epäsuorasti siihen, mille valtioille ”vastuu” lankeaa. Kuten eurooppalainen käytäntö osoit-

12 Euroopan ihmisoikeussopimus siis kieltää palauttamisen niissäkin tapauksissa, joissa pakolaisopimus sen sallii. Toisaalta Euroopan ihmisoikeussopimus koskee kaikkia ihmisiä, ei vain turvapaikanhakijoita tai pakolaisia. Joka tapauksessa monissa tapauksissa, joissa pakolaissopimuksen perusteella turvapaikkaa ei Euroopassa ole myönnetty, on kansainvälinen suojeluasema kuitenkin saatu Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen perusteella (Pirjola 2002).

13 Ulkomaalaislaki 87 § 2 momentti. Muille kuin pakolaisille palautus on mahdollista, mutta ainoastaan siinä tapauksessa, että perustuslaki (9 §), ulkomaalaislaki (147 §) ja Euroopan ihmisoikeussopimus (3 artikla) eivät säädä sitä vastaan (esim. vainon tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun uhka).

taa, ihmisten liikkuminen turvallisesta maasta toiseen turvalliseen maahan on enemmän sääntö kuin poikkeus, ja yksi syy siihen, että EU:n oraalla ollut yhteinen turvapaikkapolitiikka on vakavissa vaikeuksissa. Ihmiset liikkuvat ensin kuin siirtolaiset, mutta muuttuvat turvapaikanhakijoiksi saavuttaessaan sen valtion, josta turvapaikkaa haluavat hakea. Vaikka tämä ei suoranaisesti riko pakolaissopimuksen säädöksiä, on selvää, että konteksti, jossa sopimus solmittiin, ei voinut ottaa nykyisenlaista liikkumisen mahdollisuutta huomioon. Sopimusta kirjattaessa myös pakolaisuus itsessään oli hyvin eri tyyppinen kategoria kuin nykyään (ks. tarkemmin alla).

Myös turvallisen maan käsitteen merkitys on sopimuksissa eri roolissa kuin käytännössä. Vaikka mikään säädös ei velvoita juuri tiettyä valtiota tarjoamaan turvapaikkaa (vaan ainoastaan noudattamaan palauttamiskieltoa) eikä mikään säädös estä valtiota palauttamasta turvapaikanhakijoita turvalliseen maahan¹⁴, näyttää käytäntö, esimerkiksi Suomen kohdalla, olevan se, että lähes kaikki, jotka tänne saapuvat, pääsevät käsittelyyn ja edelleen suuri osa käsittelyyn päässeistä saa joko turvapaikan tai muun, käytännössä lähes vastaavan, oikeuden jäädä maahan. Hekin, jotka eivät saa jäädä maahan, voivat edelleen valittaa päätöksestä ja joko saada oleskeluluvan tätä kautta tai ainakin hyödyntää oikeuskäsittelyn tarjoamaa lisäaikaa.¹⁵ Suomella ei myöskään ole mitään erityistä turvallisten maiden listaa, kuten useilla valtioilla.

Lähes kaikki valtion sisälle päässeet, varsinaisesta kategoriasta riippumatta, vaikuttavat siis merkittävästi kokonaisuuteen ja osaltaan kuluttavat resursseja useilla hallinnan tasoilla.¹⁶ Toisaalta turvallisen maan käsite on itsessään epäselvä, tulkinnasta toiseen vaihteleva ja EU-tasolla usein poliittinenkin komp-

14 Sopimuksen mukaan pakolaista ei ainoastaan silloin saa palauttaa ensimmäiseen turvapaikkamaahan, mikäli on uhka, että hänet sieltä voidaan palauttaa (vaaralliseen) lähtömaahansa. Palauttamiskiellon ”ketjuttaminen” on siis sopimuksen vastaista. EU:n ja Turkin tänä keväänä neuvottelema kahdensivulinen sopimus on näiltä osin mahdollisesti kyseenalainen. Toisaalta Turkki noudattaa Geneven pakolaissopimusta muutenkin hyvin ”omalla tavallaan”, esimerkiksi rajoittamalla sen alan koskemaan ainoastaan (mahdollisia) Euroopasta lähtöisin olevia turvapaikanhakijoita. Toisin kuin useimmat eurooppalaiset valtiot nykyään, Turkki myös näkee suojan antamisen väliaikaisena. Syyrialaisien on tarkoitus palata kotimaahansa konfliktin loputtua. Ks. pakolaisuuden kestosta lähemmin alla. Myös Australiaa on syytetty ketjuttamisesta ja väliaikaisesta turvan tarjoamisesta.

15 Myöskään kielteisistä päätöksistä ei useinkaan seuraa maasta käännyttämistä. Kuten viime aikoina on tuotu esille, vastaanottokeskuksista häviää hyvin suuri määrä turvapaikanhakijoita. Toisaalta kielteisen päätöksen saaneiden kohdalla palaaminen ei useinkaan onnistu muista syistä – esimerkiksi koska Suomella ei ole palautussopimusta kyseisen valtion kanssa – jolloin seurauksena on usein ollut tilapäinen oleskelulupa.

16 Näin ollen myös esimerkiksi perheenyhdistämisen kautta maahan tulleet tulisi laskea humanitaarisen maahanmuuton kehykseen. Myös muissa, ei-humanitaarisissa kategorioissa, on merkittäviä yhtäläisyyksiä. Vaikka pakolaisinstituutit eivät millään muotoa huomioi esimerkiksi työmarkkinoille tai koulutukseen saapuvia maahanmuuttajia, on näiden käytännön merkitys samankaltainen, mikäli kyseessä on vain turvapaikan hakemiselle vaihtoehtoinen väylä. Ero humanitaaristen ja monien muiden maahanmuuttajaryhmien välillä on yhä häilyvämpi.

romissi, eikä välttämättä kerro lainkaan siitä, onko siirtolaisuus ollut pakolaisista vai jotain muuta. Vaikka vastaanottavan valtion kannalta on usein yhdentekevää, onko maahan tullut pakolaissopimuksen määrittämällä tavalla ”oikea” pakolainen vai ei, voi yleisen humanitaarisen politiikan mielekkyyden, tehokkuuden ja moraalisuuden kannalta olla syytä pohtia järjestelmän logiikkaa. Tällä on epäilemättä myös vaikutusta siihen, miten kansalaiset suhtautuvat maahanmuuttopolitiikkaan yleensä ja humanitaariseen maahanmuuttopolitiikkaan erityisesti.

Pakolaisuuden muutos

Kylmän sodan jälkeen humanitaarisella maahanmuutolla on ollut vähän strategista merkitystä valtioille. Samalla pakolaisuudesta on tullut enemmän ei-valtiollista: pakolaiset ja turvapaikanhakijat ovat yhä useammin ns. kolmansien tahojen uhreja, eivät valtioiden. Toisaalta kylmän sodan aikaiset pakolaismäärät olivat huomattavasti pienempiä kuin nykyään liikkeellä olevat sekoittuneet virrat, joissa kulkee sekä ”oikeita” virallisen pakolaismääritelmän mukaisia ihmisiä että kaikkia muita. Nykysiirtolaisten käyttämät reitit, lähdön taustalla olevat syyt ja toisaalta myös vastaanottajavaltioiden politiikat ovat hyvin samankaltaisia eri ryhmien tapauksessa. Toisen maailmansodan jälkeinen tilanne – jota tarkaten pakolaissopimus luotiin – erosi nykyisestä vielä merkittävämmiin.¹⁷

Turvapaikasta on myös tullut pysyvä tie kansalaisuuteen, usein siksi, että ongelmat lähtömaassa eivät ole korjaantuneet – mutta myös silloin kun ne ovat korjaantuneet. Humanitaarinen maahanmuutto ei siis ole väliaikaista vaan pysyvää, ja vaikuttaa siksi merkittäväällä tavalla vastaanottajavaltioiden yhteiskuntiin, demografiaan ja kulttuuriin – ja tietysti myös valtioihin, joista liike lähtee. Myös tässä mielessä humanitaarisen ja muun maahanmuuton välinen raja on hämärtynyt. Vielä Jugoslavian kriisin jälkeen Euroopassakin ajateltiin, että humanitaarinen maahanmuutto voisi olla väliaikaista. Muutos on siis tässäkin tapauksessa ollut verraten nopea.¹⁸ Humanitaarisen maahanmuuton pysyvyys osaltaan pitää voimissaan ja jatkuvasti kasvattaa merkittävää yhteiskunnallista monikulttuurisuutta ja ”erilaisuuden politiikkaa” rakentavaa koneistoa.

Myös tässä on oleellinen muutoksen ydin. Humanitaarinen maahanmuut-

17 Esim. Brown 2011.

18 Kosovon konfliktin jälkeen EU hyväksyi väliaikaisen suojelun direktiivin, mutta sitä ei ole käytännössä hyödynnetty lainkaan. Se tarjoaisi väliaikaista suojaa ja tilapäisen oleskeluluvan henkilöille, jotka eivät voi palata kotimaahansa, sekä perustoimeentulon, asumisen ja terveydenhuollon, mutta kieltäisi vapaan liikkuvuuden EU:n alueella. Useimmat maahanmuuton asiantuntijat ja aktivistit vastustavat väliaikaisen pakolaisuuden ajatusta, koska se antaisi heidän mukaansa valtioille kannusteen muun muassa olla integroimatta kyseisiä henkilöitä (esim. Betts 2009; vrt. Hathaway 1991).

to on yhä kalliimpaa. Yksinkertainen suojan tarjoaminen ei enää riitä, vaan valtio on ulkoisten ja sisäisten velvoitteidensa takia pakotettu tarjoamaan paljon muuta. Vaikka suurin osa maailman pakolaisista on edelleen kehitysmaissa – kuten meitä usein muistutetaan – on kyseessä kaksi eri asiaa.¹⁹ Kehitysmaat tarjoavat yleensä yksinkertaisen suojan, jos ei aina tätäkään, kun taas rikkaiden länsimaiden, etenkin hyvinvointivaltioiden, tapauksessa suojan ”taso” on moninkertainen – niin taloudellisesti kuin lukuisten ei-materiaalistenkin seikkojen kannalta. Summa, joka pelkästään pohjoismaissa käytetään humanitaarisen maahanmuuton suoriin ja epäsuoriin menoihin, on täysin eri suuruusluokkaa kuin missään muualla, ja ylittää joidenkin valtioiden kohdalla jo koko YK:n pakolaisjärjestön budjetin. Vaikka kritiikot haluavat muistuttaa, että ihmisyydessä ei saa olla kyse rahasta, tulisi asiaa vähintäänkin pohtia humanitaarisen tehokkuuden kannalta: kuinka paljon enemmän ihmisiä voitaisiin auttaa hieman vähemmän kunnianhimoisilla tavoitteilla. Toisaalta valtion edun pohtiminen ei saa olla väärin: valtio, joka ei osaa tai halua ymmärtää ajaa omia etujaan, ei voi olla kovin kestävällä tiellä.

Vapaata maahanmuuttoa kannattavien mukaan sekä sekoittuneet virrat että maahanmuuton yleinen ”epäsäännöllistyminen” (kuten laittomat maahantulokeinot, salakuljetuksen lisääntyminen) johtuvat siitä, että valtiot eivät enää tarjoa ”laillisia” väyliä saapua maahan. Osin tämä on tietenkin totta. Euroopan valtioilla ei esimerkiksi ole enää tarvetta kouluttamattomalle työvoimalle samassa määrin kuin muutama vuosikymmen sitten – vaikka julki-diskurssi näin edelleen usein haluaa uskotella – eikä intressejä laajamuotoiselle pakolaisleireiltä pelastettavien ihmisten vastaanottamiselle useinkaan ole, etenkin tilanteessa, jossa yli 2 miljoonaa liikkuvaa turvapaikanhakijaa etsii mahdollisuutta jättää hakemuksensa.²⁰ ”Laillisten” väylien syntymistä ei voida pitää realistisena vaihtoehtona sen enempää vastaanottavien valtioiden kuin konflikti- ja kehitysmaiden ongelmien ratkaisunkaan näkökulmasta eikä tätä pitäisi pitää minkäänlaisena tavoitteena.

Myös monet argumentit siitä, että pakolaisinstituutiota tulisi ”ajantasaistaa”, ovat usein yliampuvia ja vailla todellisuuspohjaa. Ajantasaistamisel-

19 YK:n pakolaisjärjestön mukaan 86 % maailman pakolaisista on kehitysmaissa ja heistä kolmasosa leireillä. Vain osa esimerkiksi Eurooppaan saapuvista turvapaikanhakijoista kuuluu ”pakolaisiin”, kuten UNHCR sen ymmärtää. Toisin sanoen, *bona fide* pakolaisten lukumäärä ei merkittävästi vähene Eurooppaan saapuvien turvapaikanhakijavirtojen myötä.

20 2 miljoonaa turvapaikanhakijaa on UNHCR:n arvio. UNHCR:n mukaan maailmassa oli kaikkiaan 59,5 miljoonaa pakotettua valtioiden välistä tai sisäistä siirtolaista vuonna 2015. UNHCR:n ja monien muiden organisaatioiden mukaan tärkein syy suojan tarpeen kasvulle on Syyrian sota. Tästä huolimatta syyrialaiset pakolaiset ovat Euroopassa suhteellisen harvinaisia. Oxfamin arvion mukaan syyrialaisia pakotettuja siirtolaisia oli vuonna 2015 lähes 5 miljoonaa, mutta vain 1,4 prosenttia heistä voitiin auttaa. Suomessa syyrialaisia turvapaikanhakijoita oli 149 vuonna 2014 (4 %) ja 877 vuonna 2015 (2,7 %). Suomi on toisaalta ottanut syyrialaisia suoraan myös leireiltä, viime vuosina 490–640 henkilöä vuodessa.

la tarkoitetaan nimittäin yleensä juuri sitä, että pakolaisuuden määritelmän tulisi kattaa paljon laajemmat ongelmat kuin tällä hetkellä. Toisin sanoen ajantasaisistamisen tavoitteena on entistä avoimempi maahanmuuttopolitiikka. Vaikka normatiivisesti voikin olla syytä pohtia, miksi henkilökohtainen vaino on jotenkin ”legitiimimpi” syy kärsiä kuin joku toinen yksilön elämää merkittävästi haittaava seikka, ei tämä kuitenkaan asian kokonaisuuden kannalta ole oleellista. Ensinnäkään muuttoliikkeen kohteena olevat valtiot eivät tule koskaan neuvottelemaan sopimusta ”tarpeeksi” avoimeksi. Päinvastoin, jos sopimusta neuvoteltaisiin nyt, siitä tulisi todennäköisesti paljon rajoitetumpi.²¹ Toisekseen maahanmuuton pitäminen maailmantason ongelmien ratkaisuna on yksinkertaisesti utopistista ja jättää huomiotta lukuisia ilmiön vähemmän yleisiä piirteitä.

Sitä, että humanitaarinen liike suuntautuu nykyään ennen muuta kehitysmaista ja usein hyvin erilaisista kulttuureista, ei voida myöskään pitää merkityksettömänä seikkana. Pakolaissopimuksen solmimisen aikaan katse oli ennen muuta eurooppalaisissa pakolaisissa (tai joskus entisten siirtomaiden kansalaisissa) ja Euroopan konflikteissa. Pakolaissopimus rakennettiin (tarkoituksella) hyvin länsikeskeiseksi eikä sitä ollut määrä käyttää etelän ja pohjoisen välisten erojen tasaamiseen – jotka kyllä olivat jo tuolloin selvät. Vaikuttaa todennäköiseltä, että mikäli globaalissa maailmassa neuvoteltaisiin pakolaissopimusta, siitä tulisi huomattavasti vähemmän kunnianhimoinen, koska rikkaat länsimaat eivät suostuisi ”koko maailman” pelastajan rooliin. Usein myös unohtuu, että muun muassa Afrikalla on myös oma pakolaissopimuksensa, alun perin vuonna 1969 neuvoteltu, jonka pakolaismääritelmä on itse asiassa laajempi kuin Geneven sopimuksella.

Nykyinen pakolaisuus ja siirtolaisuus suuntautuvat pääasiassa globaalista etelästä, Lähi-idästä tai Aasiasta. Tahdoimmepa tai emme, tällä on vaikutusta myös integraation onnistumiseen ja yleiseen sosiaaliseen koheesioon. Oleellista on ehkä myös huomata, että vaikka liike suuntautuu kehitysmaista, se ei yleensä tule kaikkein köyhimmistä maista – köyhimmillä ihmisillä ei ole minäkäänlaisia mahdollisuuksia lähteä liikkeelle. *Young, male and mobile* kuvaakin nykyisiä humanitaarisia maahanmuuttajia yhä selkeämmin.²² Yhtä kaikki, 2000-luvun humanitaarinen maahanmuutto kytkeytyy läheisesti maailman komplekseihin ”ikuisuusongelmiin”, joista suurin osa on taloudellisia. Kansainvälistä turvapaikkainstituutiota ei ole rakennettu tätä tarkoitusta varten. Toisaalta humanitaarisuutta tulisi käyttää viimeisenä ja väliaikaisena avustamisen muotona eikä sitä saisi valjastaa muuhun käyttöön.

Viimeinen merkittävä muutos humanitaarisen maahanmuuton konteks-

21 Ferracioli 2014.

22 Hathaway 1991, 128.

tissa on sen yhä läheisempi suhde turvallisuuteen. Ennen muuta terrori-iskut, mutta myös niin sanotun sosiaalisen turvallisuuden ongelmat, ovat tuoneet järjestelmän toimintahäiriöt useimpien näkyville. Samaan aikaan yhä voimakkaammat salakuljettajien ja muiden rikollisten liigat osaltaan vaikuttavat maahanmuuton yleiseen ”rikollistumiseen”. Myöskään kansallisella tasolla kaikki toimijat eivät suinkaan toimi humanitaarisella sydämellä, vaan ilmiöön liittyy lukuisia kyseenalaisia ja usein myös rikollisia yksityiskohtia. Samaan aikaan kun pieni osa kärsivistä ihmisistä saa apua, on turvapaikasta yleisesti tullut politiikan globaalinen irvikuva – katsoimmepa asiaa mistä katsannollisesta suunnasta tahansa.

Kansainvälinen turvapaikkajärjestelmä ei toimi

Kansainvälisen turvapaikkajärjestelmän perustavanlaatuiset ongelmat näyttyvät siis selvästi, kun tarkastelemme asiaa suhteessa siihen, millaiseen maailmaan järjestelmä luotiin. Vaikka turvapaikanhakijavirroissakin liikkuu usein myös merkittäviä määriä ”oikeita” pakolaisia ja muutama valtio osallistuu jopa pakolaisten uudelleen sijoittamiseen, on järjestelmän tehottomuus, kalleus ja väärinkäyttö selvää. Ei ole kärkeistettyä väittää, että humanitaarinen maahanmuuttopolitiikka ei tosiasiaa ole enää humanitaarista maahanmuuttopolitiikkaa, jolla pyrittäisiin auttamaan vaikeista alueellisista konflikteista suoraan kärsiviä yksilöitä. Siitä on tullut väylä yleiselle ”semihumanitaariselle” länsimaihin kohdistuvalle siirtolaisuudelle, paremman elämän etsimiselle, näennäiselle maailman resurssiepäntasa-arvon korjaamiselle, eurooppalaisten yhteiskuntien aktiiviselle monikulttuuristamiselle sekä syöttömekanismi pääasiassa heikosti palkatuille työmarkkinoille ja muuten ilmiöstä hyötyville. K kaikella tällä on merkittävä vaikutus vastaanottaviin yhteiskuntiin. Lisäksi ilmiö nimenomaan rapauttaa mahdollisuuksia rakentaa vakaita ja kestäviä yhteiskuntia ongelma-alueille.²³

Kun liike alkaa tulevina vuosina käynnistyä yhä enemmän Afrikasta, ilmiö tulee edelleen vahvistumaan.²⁴ Semihumanitaarisuudessa näennäisesti nähdään tapahtuvan jotain hyvää – vähemmän voimavaroin varustettuja ihmisiä siirtyä vakaisiin ja varakkaisiin länsimaihin, ja yhteiskuntamme valjastetaan

23 Niin kutsuttu kolmoisvoitto-teesi, joka on paikoin vallalla sekä hallinnossa että tutkimuksessa, väittää, että maahanmuutto on hyödyllistä kolmella eri tasolla: maahanmuuttajille itselleen, vastaanotetuille valtioille ja lähettäville valtioille (Pécoud 2010). Vaikka ajattelu viittaaakin ennen muuta maahanmuuttoon yleisesti, käytetään sitä myös merkittävästi perustelemaan humanitaarisen maahanmuuton hyödyllisyyttä.

24 Afrikan asukasluvun on arvioitu nelinkertaistuvan vuosisadan loppuun mennessä (nyt 1,1 miljardia). On selvää, että minkäänlainen maahanmuuttoon perustuva mekanismi ei kykene ratkaisemaan maailman suurinta sosiaalista, taloudellista, poliittista ja ekologista ongelmaa, liiallista väestönkasvua.

palvelemaan tätä tavoiteltavaa ”hyvää” ja ”monimuotoisuutta” – mutta kun ilmiötä arvioidaan kokonaisvaltaisemmin ja realistisemmin, sen onttous ja toisaalta mahdottomuus paljastuvat. Alkuperäisen pakolaisuuden kanssa asialla ei ole paljonkaan yhteistä. On myös selvää, että lukuisat eri yhteiskunnan toimijat hyötyvät ilmiöstä, muun muassa kotouttamiseen ja monikulttuurisuuden edistämiseen kiinnittyneet tahot sekä useiden alojen yritykset. Eri suuntiin kiskottavilla valtioilla on yhä suurempia vaikeuksia tehdä politiikkaa, joka noudattaisi kansalaisten enemmistön toiveita. Maahanmuutosta tulee enemmän ja enemmän yhteiskuntia jakava teema.²⁵

Asian ymmärtämisessä ei ole kyse sydämättömyydestä. Ei ole epäilystäkään, etteikö Eurooppa (tai muut länsimaat) olisi paratiisi miljoonille tänne haluaville ihmisille, olipa muuttamisen varsinainen syy mikä tahansa. Halu muuttaa on siis inhimillistä eikä sitä tule käyttää perusteena syyllistää maahanmuuttajia. Maahanmuutto ei kuitenkaan voi toimia väylänä parantaa miljoonien, jopa miljardien, ihmisten elämää. Sen perustelu humanitaarisena toimintana on epärehellistä ja lyhytnäköistä, ja on yksinomaan valtioiden vastuulla rakentaa järkevämpää politiikkaa. Mikäli länsimailla on halu – kuten varmasti toivoa sopii – osallistua maailman ongelmien korjaamiseen, tulisi huomio keskittää muualle kuin maahanmuuttoon. Mikäli humanitarismissa ja pakolaissopimuksessa ei palata kohti niiden alkuperäistä tarkoitusta, on yksinomaan väistämätöntä, että valtio toisensa jälkeen tekee omat ratkaisunsa – olivatpa ne pakolaissopimuksen tai ihmisoikeusasiakirjojen mukaisia tai eivät.

Kansainväliseksi, toisinaan jopa globaaliseksi, kutsutun pakolaisregiimin ongelma on yllätyksettömästi myös sen epätasaisuus: vaikka pakolaissopimukseen kuuluu suurin osa maailman valtioista, on sen ”liberaali” käyttöala hyvin kapea. Merkittävä osa maailman valtioista ei osallistu millään lailla pakolaisten tai turvapaikanhakijoiden vastaanottoon. Pääasiallinen syy ei kuitenkaan ole ”taakanjaon” tai ”tasa-arvon” puute, vaan se, että globaalit virrat suuntautuvat tiettyyn suuntaan ja tiettyihin valtioihin – minkäänlaisella kansainvälisellä mekanismilla asiaa tuskin olisi mahdollista korjata. Mitä enemmän humanitaarinen maahanmuutto kuormittaa kohdemaita ja mitä negatiivisemmin kansa siihen suhtautuu, sitä enemmän koko järjestelmän oikeutus tulee kyseenalaiseksi. Kyse ei ole vain suhteellisuudesta tai sen puutteesta. Vaikka olisi selvää, että rikkaat länsimaat ”kantavat vastuuta” enemmän kuin muut, on asiassa jälleen myös pragmaattisempi puolensa: saataisiinko järjestelmästä tehokkaampi ja yksinkertaisempi panostamalla enemmän ihmisten auttamiseen lähialueilla. Toisaalta myöskään moraaliset pohdinnat ”vastuun” määrittämisestä eivät ole yksinkertaisia, vaikka näin erityisesti akateemisissa ja poliittisissa keskustelussa usein oletetaan.

VALTIOIDEN MAHDOLLISUUDET TOIMIA TOISIN

Koska velvoitteet valtioita kohtaan astuvat voimaan vasta silloin, kun ihminen on kyseisen valtion rajalla tai sen sisäpuolella, vaikuttaa ymmärrettävältä, että valtioiden kannattaisi pyrkiessään rajoittamaan maahanmuuttoa yhtäältä pitää mahdolliset turvapaikanhakijat kaukana ja toisaalta olla ”kantamatta vastuuta” tilanteissa, joihin velvoitteet eivät ulotu.²⁶ Näin ollen pakolaisia ei merkittävässä määrin siirretä pakolaisleireiltä, ja taakanjaon politiikat yleensä epäonnistuvat. Toisaalta suurten virtojen tapauksessa valtion, joka ei kykene suojaamaan rajojaan, kannattaa päästää liike läpi. Tämä onnistuu yleensä silloin, mikäli vetovoimatekijät ovat kyseisessä valtiossa heikommat kuin siellä, minne liike kohdistuu.

Yksinkertaisin ja tehokkain keino, jolla valtiot voivat rajoittaa niihin kohdistuvaa nykyisenlaista maahanmuuttoa, on siis pitää huoli siitä, että niiden rajoille ei ole pääsyä. Käytännössä toimi ei tietenkään ole yksinkertainen, koska ihmisten liikkuminen on yhä helpompaa. Euroopan tasolla ongelma tiivistyy ennen muuta EU:n ulkorajojen heikkouteen, erityisesti etelärajoilla. EU:n maahanmuuttopolitiikassa on etenkin ennen niin sanottua arabikevättä pyritty erilaisin toimin vähentämään rajoille saapuvaa liikennettä, tosin varsin vaihtelevin tuloksin.²⁷ Yksinkertaisimmillaan toimissa voi olla kyse esimerkiksi liikenneoitisijöille annettavista sanktioista ja eriytetyistä viisumipolitiikoista tai toisaalta kolmansiiin maihin perustetuista käsittelykeskuksista. Toisaalta EU on solminut lukuisia kahdenvälisiä sopimuksia, myös ”kyseenalaisten” valtioiden kanssa, joskin sopimusten rahoittamisessa on ollut unionitasolla paljon ongelmia. Onnistuessaan kyse on eräänlaisesta ulkoistamisesta, jossa EU pääasiassa materiaalisin kannustein saa unionin ulkopuolisia valtioita toimimaan

26 Toisaalta on helppo nähdä, että mikäli pakolaisregiimi perustuisi ainoastaan leireiltä tai konfliktialueilta siirrettävien, jo pakolaisaseman saaneiden auttamiseen, olisi kyseessä ehkä eettisempi vaihtoehto. Toisaalta verrattuna auttamiseen lähialueilla, sekin olisi tehotonta ja kallista, muista yhteiskuntiin kohdistuvista ongelmista puhumattakaan. Yhtä kaikki, niin kauan kuin regiimi ensisijaisesti perustuu spontaaneihin turvapaikanhakijoiden virtoihin, valtioilla on yhä vähäisempi intressi ottaa vielä lisää muita. Toisaalta sekään, että turvapaikanhakijoita ei liikkuisi, ei tietenkään takaisi valtioiden humanitaarisia toimia. Voisi kuitenkin aavistella, että tällaisessa tilanteessa esimerkiksi EU-tasoisien taakanjakojärjestelmän rakentaminen voisi olla yksinkertaisempaa, etenkin jos sen yhteys kehitys- ja ulkopolitiikkaan tunnustettaisiin.

27 Boswell & Geddes 2011; Guiraudon & Joppke 2001. Toisaalta monet EU:n enemmän julkisuu-
dessa olleet politiikat, kuten meripelastustoimet ja taakanjako, toimivat todennäköisesti päinvastaiseen suuntaan, kiihdyttäen alueelle pyrkimistä, ennen muuta salakuljettajien toiminnan kautta. Todennäköisesti ainoa tehokas keino olisikin kaikkien turvallista maista saapuvien veneiden ja laivojen käännättäminen niiden omilla vesialueilla – kuten Frontexin Hera-operaatioissa, joka tarkkaili Senegalin, Kap Verden ja Mauritanian aluevesillä.

haluamallaan tavalla. Kriitikoiden mukaan kaikessa *non-arrival*-politiikassa kyse on siitä, että EU kiertää humanitaarisia velvoitteitaan ja estää ihmisiä pääsemästä hakemaan turvapaikkaa, syyllistyen siis *non-refoulement*-periaatteen voimaan astumista välttellessään ”*neo-refoulement*”-rikkeeseen.²⁸ Toisin kuin EU, ulkoistuspolitiikassa on onnistunut Australia (ks. tarkemmin alla).

EU:n tapauksessa humanitaarisen maahanmuuttopolitiikan mahdottomuus nykyisenlaisessa tilanteessa näyttytyy ehkä kaikkein irvokkaimmassa valossa. Yhtäältä jäsenmaat ja unioni räpiköivät vahvasti rajoitetussa legaalisisessa turvapaikka- ja ihmisoikeuskompleksissa ja tietyllä tapaa kilpailevat toisiaan vastaan. Vuoden 2015 tapahtumien jälkeen jäsenvaltioiden tarve esiintyä humanitaarisina suurvaltoina on merkittävästi vähentynyt. Tällä ei kuitenkaan ole ollut vaikutusta yleiseen näennäiseen ”hyväntekemisen” eetokseen ja moralistiseen kieleen, jolla unionipolitiikkaa tehdään, oli pa kyse ihmishenkiä vaativista merionnettomuuksista, yksittäisten valtioiden ”EU:n arvojen vastaisesta” toiminnasta tai kahdenvälisistä sopimuksista, esimerkiksi viimeksi Turkin kanssa.

Maahanmuuttoa rajoittamaan pyrkivän valtion näkökulmasta EU-politiikka on ristiriitaista. Yhtäältä jos ulkorajavalvonta olisi tehokasta, yksittäisen valtion tarve tehdä omia, usein kalliita ratkaisuja, ei olisi niin välttämätöntä – aitoja rakennetaan manner-Eurooppaan, koska ulkorajavalvonta ei toimi. Teoriassa, EU monenkeskisenä toimijana kykenisi toimimaan paljon kattavammin kuin yksittäinen valtio, muun muassa neuvotellessaan palautussopimuksia.²⁹ Johdonmukainen politiikka lähettäisi myös oleellisen viestin unionin alueelle haluaville. Toisaalta koska ulkorajavalvonta ei ole tehokasta, jokaisen jäsenmaan kannattaa edistää politiikkaa, joka on ”unionin vastaista” – toisille tämä tarkoittaa sitä, että liikkeen annetaan suuntautua läpi, toisille sitä, että liike padotaan. Vuonna 2015 kiihtynyt ketjureaktio ja EU:n oleellisten instituutioiden, kuten Dublinin sopimuksen, *de facto* purkautuminen on tästä oleellinen esimerkki. Yhtenäisyyden puute ja paikoin suoranainen sekasorto edelleen lisäävät tulijavirtaa. Toisaalta Suomen, joka hyöttyy ehkä eniten maantieteellisestä sijainnistaan, vaikkakin ulkorajavaltiona, on mahdollista myös vapaamatkustaa, kun kaikki tärkeimmät lähivaltiot ovat lisänneet merkittävästi kontrolliaan. Vaikkakin ehkä helppoa ja ennen muuta humanitaariset kasvot säilyttävää, ei johdonmukainen maahanmuuttopolitiikka voi nojata vapaamatkustamiseen tai reaktiivisiin lyhytnäköisiin toimiin.

28 Hyndman & Mountz 2008.

29 Tällä hetkellä myöskään EU:n palautuspolitiikka ei toimi, täytäntöönpanon ollessa ainoastaan noin 40 % kaikista käännetyispäätöksen saaneista. Joidenkin Afrikan maiden kohdalla osuus on vain 16 %. Palautusdirektiivi on käytännössä täysin tehoton, erityisesti korostaessaan vapaaehtoista paluuta tilanteessa, jossa säilöönotto ei ole vallitseva toimi. Tehokas palauttaminen edellyttäisi, että myös ilman matkustusasiakirjoja olevat voidaan palauttaa. Koska näin ei ole, kannuste hävittää paperit on suuri.

Toisaalta syy turvapaikkakriisiin tai siihen, että pakolais- ja ihmisoikeus-sopimusten velvoitteet sitovat liiaksi valtioita, ei ole EU:ssa, vaan koko turvapaikka- ja pakolaisjärjestelmän perustavanlaatuisessa toimimattomuudessa. Edellä käsiteltyjen syiden lisäksi luonnollinen selitys on epäsuhta valtioiden välillä: se, että liike suuntautuu pääasiassa vain tiettyihin maihin, yllättää vain kaikkein sinisilmäisimmät arvioitsijat. Myöskään Schengen-järjestelmä ei ole syy turvapaikanhakijoiden kiertelyyn tai ”turvapaikkashoppailuun”; tätä tapahtui jo paljon ennen koko Schengen-järjestelmän olemassaoloa. Toisaalta sekä pakolaissopimusta että EU-lainsäädäntöä on mahdollista tulkita turvallisen maan periaatetta silmällä pitäen – valtion ei olisi mikään pakko ottaa käsittelyyn turvallisten maiden kautta saapuvia turvapaikanhakijoita.³⁰ Yhtä kaikki, ylikansallisen toimijana EU voisi olla hyvinkin tehokas toimija rajoittamaan semihumanitaarista maahanmuuttoa ja jopa takaamaan pakolaissopimuksen toimivuuden, mutta valitettavasti käytäntö ei vastaa näitä institutionaalisia mahdollisuuksia.

Toinen vaihtoehto rajoittaa semihumanitaarista maahanmuuttoa on tehdä sitä tiukemmin valtiosalla, ilman merkittäviä lainsäädännöllisiä muutoksia. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että turvapaikkaan oikeuttavat seikat tulee selvittää huomattavasti entistä tarkemmin. Ei saa olla mahdollista, että turvapaikkaprosessi tukkeutuu taloudellisista siirtolaisista, jotka pahimmassa tapauksessa jäävät vuosikausiksi kuluttamaan valtion resursseja – elleivät sitten päästä palata vapaaehtoisesti kotimaahansa, kuten on käynyt lukuisten vuonna 2015 Suomeen saapuneiden irakilaisien kohdalla. Valtioiden tulisi myös ottaa käyttöönsä merkittävästi tiukemmat turvallisen maan listat sekä hyödyntää enemmän niin sanotun sisäinen paon periaatetta. Toisaalta jos ja kun pako on tapahtunut usean turvallisen maan kautta, täytyy palauttamisen olla todellinen vaihtoehto – olipa Dublinin järjestelmä voimassa tai ei. Toisin sanoen, valtion ei tule kuristautua kuolleisiin tai puoliksi kuolleisiin lain kirjaimiin. Tarkoituksenmukainen politiikka tulkitsee sitä, mitä tapahtuu *de facto* ja usein toimii myös muita valtioita matkien. Palauttamisesta on mahdollista tehdä tehokkaampaa solmimalla erilaisia kahdenvälisiä sopimuksia avainvaltioiden kanssa.

Samaan tapaan ennen palauttamista tapahtuvien toimien, kuten säilöön-oton, tulee olla linjassa tavoitteiden kanssa. Mikäli näin ei ole, negatiivisilla turvapaikkapäätöksillä ei ole suurempaa vaikutusta. Euroopasta katoaa turvapaikanhakijoita kaikissa prosessin vaiheissa, sekä vastaanottokeskuksista että

30 Myös komissio on aiemmin tänä vuonna linjannut, että turvapaikanhakijoiden kulku jäsenmaiden läpi toisiin jäsenmaihin rikkoo paitsi EU:n myös pakolaissopimuksen periaatteita. Se vaati valtioilta toimia, jotta ”ei rekisteröintiä, ei oikeuksia”-periaate toteutuisi – joko turvapaikanhakija hakee siis turvapaikkaa ensimmäisestä turvallisesta maasta tai häntä ei tarvitse päästää sisään. Pääministeri Sipilä on myöntänyt, että käytännössä lähes kaikki Suomeen saapuvat turvapaikanhakijat oltaisiin voitu palauttaa. Miksi näin ei ole tehty, ei ole selvää.

ennen minkäänlaista rekisteröintiä.³¹ Säilöönoton ihmisoikeudellinen kritiikki on viime vuosina ollut kiihtyvää, toisaalta järjestelmä ei koskaan ole ollut vastaavan paineen alaisena. EU-tasolla säilöönoton tulisi olla vaihtoehto aina, kun Schengenin raja ylitetään laittomasti – eli kun turvapaikkaa ei välittömästi haeta tai kun tarvittavia asiakirjoja maahantuloon ei ole.

Jonkinlaisiin spontaania maahantuloa rajoittaviin tuloksiin olisi mahdollista päästä myös esimerkiksi lisäämällä ongelma-alueille ja sosiaaliseen mediaan kohdennettavaa ”vastamainontaa”, kuten muun muassa Tanska ja Britannia ovat tehneet. Jos vetotekijät eivät kuitenkaan heikkene vastaavasti, ja valtioon on jo syntynyt merkittävä maanmiehiään auttava diaspora, saattaa tämänkin vaikutus jäädä pieneksi. Globaalissa maailmassa viestin lähettäminen on kuitenkin tärkeää, tulipa se valtiolta tai muilta järjestelmän osapuolilta. Erityisen oleellista olisi vähintäänkin huomata, että mikä tahansa korkea-arvoisen poliittikon viesti – esimerkiksi avosydämisestä vastaanotosta – tavoittaa välittömästi kymmeniä jollei satoja tuhansia ihmisiä, jotka ovat lähdössä mutta eivät vielä ole päättäneet minne.

Realistista maahanmuuttopolitiikkaa olisi myös sen ymmärtäminen, että pakolaissopimuksen merkittävä vanhentuminen – siis sopimattomuus nykyisenlaisiin liikkumisen määriin ja turvapaikanhakijoiden korostumiseen – tarjoaa valtioille toisin tekemisen mahdollisuuksia. Pitkälti kysymys on imagosta; mikä valtio ”uskaltaa” tehdä tulkintaa, joka palvelee enemmän sen omaa etua. Mitä enemmän Euroopasta ja muualta kantautuu tietoja yksittäisten valtioiden merkittävistä rajoituksista, sitä helpompaa muille on turvautua samaan. Liian vaativa regiimi natisee omaan mahdottomuuteensa. Ilman valtioita sitä ei kuitenkaan olisi edes olemassa. Myös Suomen tulisi selkeästi pohtia, mitä se humanitaarisella maahanmuuttopolitiikallaan haluaa saada aikaiseksi: Jos enemmän kansallista hyötyä, tulkintaa olisi syytä päivittää. Jos parempaa maailmaa, mekanismeja tulisi merkittävästi muuttaa.

Pakolaissopimuksen muuttamisen vaatimus on ollut monien huulilla. Humanitaarisen maahanmuuton lisäämistä kannattavat tahot ovat vaatineet, että sopimusta pitäisi edelleen syventää ja sen kategorioita laajentaa: vaikka henkilökohtaista vainoa pidettäisiin edelleen vahvimpana turvapaikan perusteena, tulisi rinnalle ottaa muita, kuten taloudelliseen tilanteeseen, ihmisoikeuksiin ja vaikkapa ympäristöön liittyviä seikkoja – siis samaan tapaan kuin osin esimerkiksi Suomen lainsäädännössä.³² Kuten jo edellä on tuotu ilmi,

31 Vuonna 2015 arvioidaan Eurooppaan tulleen yli 400 000 siirtolaista, jotka eivät hakeneet turvapaikkaa mistään valtiosta. Interpolin mukaan varastettujen passien määrä on kasvussa. Vuonna 2015 kirjattiin 250 000 kadonnutta tai varastettua Syyrian passia. Suomesta on myös viime kuukausina kadonnut tuhansia turvapaikanhakijoita vastaanottokeskuksista, mikä kertoo siitä, että käytännöt eivät lähimainkaan vastaa todellisuuden vaatimuksia.

32 Esim. Ferracioli 2014.

pakolaissopimuksen muuttaminen valtioita enemmän sitovaksi jää kuitenkin harhaiseksi toiveeksi. Toisaalta vaatimus ampuu jälleen harhaan, sillä kyse on jälleen kahdesta eri asiasta, valtioista ja kansainvälisistä sopimuksista. Onhan nimittäin niin, että niissä valtioissa, jotka erityisesti kansainvälisistä velvoitteistaan pitävät kiinni, on jo olemassa pakolaissopimusta inklusiivisempi politiikka. Toisaalta ne valtiot, joissa ei ole, tuskin merkittävästi muuttaisivat toimintaansa (tai ”tulkintaansa”) myöskään uuden sopimuksen myötä. Sama ongelma koskettaa toki kaikkia valtioidenvälisiä yleissopimuksia.

Jos pakolaissopimusta muutetaan, onkin todennäköisempää, että siitä tehdään valtioita vähemmän sitova ja siten joustavampi. Siinä pyrittäisiin lisäämään velvoitteita valtioiden ulkopuolella, esimerkiksi kolmansien maiden turvasatamissa. Se korostaisi suojelun ja pakolaisuuden väliaikaisuutta, palauttamista, humanitaarista hätäapua konfliktialueille sekä sisäistä pakoa. Se todennäköisesti keskittyisi enemmän ryhmiin kuin yksilöihin ja enemmän humanitarismin sisältöön kuin vainon määrittelmään. Vastaavaa on viime aikoina ehdottanut jo usea ”hyvän” valtion edustajakin, kuten esimerkiksi Tanskan pääministeri Lars Løkke Rasmussen vuoden 2015 lopulla.³³ Myös tasavallan presidentti Sauli Niinistö on herätellyt keskustelua kansainvälisten velvoitteiden valtioita liikaa sitovasta luonteesta.

Koska pakolaissopimuksen uudelleen neuvottelu pitäisi tehdä kansainvälisen oikeuden puitteissa ja yhteisymmärryksen löytyminen vaikuttaa sängen vaikealta, lienee silti todennäköisempää, että pakolaissopimus halkeilee vähitellen, yhä tiukentuvan uudelleen tulkinnan kautta. Harva valtio tuskin tulee mainostamaan, että ei enää noudata pakolaissopimusta. Pakolaissopimuksesta – kuten yleensä muistakin kansainvälisistä sopimuksista – voi toki myös suoraan erota yhden vuoden ilmoitusajalla.³⁴

Vaikka asiasta harvoin keskustellaan, on se erittäin merkittävä. Mikäli valtiot yksi toisensa jälkeen tulkitsevat, että pakolaissopimus tai ihmisoikeussopimukset eivät enää sovellu nykyiseen maailmaan tai siihen poliittiseen ja taloudelliseen kontekstiin, jossa valtiot itsensä näkevät, koko järjestelmä murtuu. On oleellista ymmärtää, että kansainväliset ihmisoikeudet, pakolaisuus ja

33 Toisaalta ehdotus ei ole uusi. Jo 1990-luvun lopulla muun muassa Itävalta julkilausui ollessaan EU:n neuvoston puheenjohtajamaana, että pakolaissopimus ei onnistu nykykontekstissaan. EU:n puitteissa tehdyt esitykset ovat kuitenkin kautta linjan olleet yleensä enemmän agendaltaan ”pilotettuja”, kun taas viime aikoina kuullut vaatimukset perustelevat tarvetta selvästi enemmän valtiokeskeisesti ja intressien kautta.

34 Australiassa asia on ehkä edennyt keskustelun asteella pisimmälle, ja maa on todennut, että periaatteessa pakolaissopimuksesta ei olisi mitään ongelmaa erota – riski kansainväliseen paarialuokkaan päättämisestäkin on pienempi, kun toiminta on jo valmiiksi ollut ”kyseenalaista”. Australia on myös tehnyt laskelmia siitä, kuinka paljon säästöjä pakolaissopimuksesta eroaminen toisi. Toisaalta koska palauttamiskielto ja ihmisoikeudet on kirjattu useisiin muihinkin sopimuksiin, pelkästä pakolaissopimuksesta eroaminen ei välttämättä muuttaisi asiaa.

muut rajojen yli vaikuttavat instituutit ja regiimit ovat pystyssä ja voimissaan siksi, että valtiot – erityisesti ne voimakkaimmat, varakkaimmat tai toisaalta eniten ”vastuuta kantavat” – noudattavat niitä. Koska rajojen ulkopuolella on niukalti sanktioita velvoitteista luistaville valtioille, sopimusten noudattaminen on ennen muuta imagoon ja vakiintuneisiin käytäntöihin liittyvä asia – se, mitä liberaalit länsimaat nyt tapaavat tehdä. Vaikka kehitysmäisä on siis huomattava määrä pakolaisia, instituutio lepää muiden valtioiden varassa. Niin kauan kuin pakolaisuuteen liittyviin seikkoihin suhtaudutaan ennen muuta moralistisesti, näkemättä niiden merkittävää yhteyttä valtion kansalliseen ja kansainväliseen toimintaan ja politiikkaan, tulevat arviot tulevaisuudesta todennäköisesti menemään pieleen. Sen sijaan, että omaa etuaan ajaviin valtioihin suhtaudutaan vihamielisesti, tulisi ymmärtää, että ne ovat ainoa konkreettinen mahdollisuus sille, että mikään kansainvälinen tai globaali haaste voidaan ylipäättänsä kohdata.³⁵

Australia ja turvapaikan ulkoistaminen

Näkökannasta riippuen Australian turvapaikkapolitiikkaa on tavattu pitää liberaaleista länsimaista parhaimpana tai pahimpana. Jo vuosien ajan Australia on onnistunut ulkoistamaan huomattavan osan koko humanitaarisesta maahanmuutostaan – silti ottaen vastaan myös merkittävän määrän pakolaisia – ja vaikka syytökset ihmisoikeuksien rikkomisesta ja ihmisten hädän lisäämisestä ovat olleet kovaäänisiä, on Euroopan viime aikojen todellisuus saanut myös muiden valtioiden poliitikot tarkastelemaan Australian tilannetta uudelleen. Australian entinen pääministeri Tony Abbott on neuvonut eurooppalaisia, että ainoa vaihtoehto rajoittaa hallitsematonta maahanmuuttoa on olla päättämättä turvapaikanhakijoita Eurooppaan. Toisaalta Australian sijainti tarjoaa ulkoistuspolitiikalle ehkä paremmat mahdollisuudet.

Australian mallissa lähes kaikki tehdään toisin kuin Euroopassa. Ensinnäkin turvapaikanhakijoiden on hyvin vaikea päästä mantereelle, koska salakuljettajien laivoja pysäytetään merialueilla ja käännytetään pois, siis estetään ihmisiä pääsemästä Australian vesille. Joissain tapauksissa turvapaikanhakijat siirretään jo tässä vaiheessa ulkoistettuihin tutkinta- ja säilytyskeskuksiin, joita on ollut tai on esimerkiksi Papua-Uuden-Guinean Manusin saarella, Naurulla ja Joulusaarella.³⁶ Vieraat valtiot – joihin itseensä ei kohdistu lainkaan

35 Ajatuskuviota voi jatkaa myös idealistiseen suuntaan: Yksinkertaistaen, mikäli kaikki maailman valtiot hoitaisivat omat asiansa, pakolaisongelmaa ei edes olisi. Erityisesti akateemisen yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen merkittävä valtiiovihamielisyys yleensä estää tämän ymmärtämisen. Sen sijaan se keskittyy ”valitusvirsifilosofoiaan” (Miller 2013, 228–249), jossa (länsi-)maa nähdään jo lähtökohteisesti vääränä ja ongelmallisena, kykenemättömänä milloinkaan saavuttamaan sille moralistisesti asetettuja vaatimuksia.

36 Papua-Uusi-Guinea liittyi pakolaissopimukseen vuonna 1986, Nauru vuonna 2011.

turvanhakua – suorittavat Australian valtion toimesta turvapaikkaprosessin. Australialla on myös useita muita kahdenvälisiä sopimuksia valtioiden kanssa, jotka eivät kuulu pakolaissopimukseen, tärkeimpänä Indonesia, ja näiden tarkoitus on estää salakuljettajia ja turvapaikanhakijoita edes lähtemästä liikkeelle. Sopimukset perustuvat luonnollisesti merkittäviin taloudellisiin satsauksiin Australiasta sopimuskumppaneille, ja niitä voi osin luonnehtia myös humanitaarisen avun ohjelmiksi.

Nekään turvapaikanhakijat, jotka pääsevät Australiaan asti, eivät silti saa pysyvää turvapaikkaa. Jos heitä ei siirretä offshore-keskuksiin, heillä on mahdollisuus saada erityyppisiä väliaikaisia suojeluviusumeita. Lisäksi kaikkien viisumittomien ryhmien kohdalla pannaan täytäntöön yleensä säilöönotto, jolla halutaan estää turvapaikanhakijoiden häviäminen ja muuttuminen ”paperittomiksi siirtolaisiksi”. Offshore-keskuksissa turvapaikan ehdot täyttäväksi todettavatkin pyritään usein uudelleen sijoittamaan jonnekin muualle kuin Australiaan.

Australialla on ollut käytössä useita erilaisia maahanmuuton ohjelmia, joista ensimmäinen – jälleen uudelleen käyttöön otettu – Tyynenmeren ratkaisu-ohjelma on tunnetuin ja sisältää kaikki edellä kuvatut toiminnot turvapaikkapolitiikan ulkoistamiseksi ja hakijoiden vähentämiseksi. Indonesian ratkaisu-ohjelmassa laivoja ja veneitä on pyritty estämään lähtemästä, ja tässä onkin onnistuttu hyvin. Malesian ratkaisu-ohjelmassa pyrittiin eräänlaiseen vaihtokauppaan, jossa Joulusaarella olevia turvapaikanhakijoita (800) oli tarkoitus vaihtaa Malesiassa oleviin, jo pakolaisstatuksen saaneisiin henkilöihin (4000). Ohjelma todettiin kuitenkin perustuslain-, pakolais- ja ihmisoikeussopimusten vastaiseksi, sillä sen nähtiin *rikkovan non-refoulement*-periaatetta, koska Malesia, joka ei kuulu pakolaissopimukseen, ei kykene suojelemaan sinne saapuvia turvapaikanhakijoita.

Papua-Uuden-Guinean ratkaisu-ohjelmassa ulkoistaminen on tehty kyseisen valtion kanssa solmittavan sopimuksen kautta. Viime aikoina tämänkin ohjelma on joutunut vastatuuleen, kun Papua-Uuden-Guinean oikeuslaitos totesi järjestelmän laittomaksi, koska se rajoittaa turvapaikanhakijoiden liikkumista. Papua-Uusi-Guinea vaatii siten Australiaa sulkemaan offshore-keskuksen ja ottamaan turvapaikanhakijat vastaan. Tähän ei toistaiseksi ole suostuttu, vaan Australia neuvottelee jälleen kolmansien maiden, muun muassa Filippiinien, Indonesian ja Malesian kanssa. Myös Uusi-Seelanti on joutunut ottamaan 150 turvapaikanhakijaa vastaan, mutta Australia ei suostu tähän, koska näkee, että Uuteen-Seelantiin pääseminen olisi salakuljettajia ja maahan yrittäviä kannustava. Kaiken kaikkiaan kyse Papua-Uuden-Guinean ja Naurun tapauksessa on noin 1400 turvapaikanhakijasta, joista yksikään ei ole suostunut hakemaan turvapaikkaa offshore-valtiosta. Lukumäärät Eurooppaan verrattuna ovat siis hyvin pieniä.

Tyynenmeren ratkaisu ja muut vastaavat järjestelmät perustuvat massiivi-

seen rajapolitiikan logistiikkaan. Yksityiset vartiointijärjestelmät ja offshore-keskukset, merialueilla partioivat armeijan alukset, kahdenvälisen sopimusten ja uudelleen sijoittamisen kustannukset ovat tehneet politiikasta kallista. Kriitikoiden mukaan avoimempi politiikka tulisi jopa halvemmaksi. Euroopasta kantautuvat tiedot pelkästään viime vuoden turvapaikkakriisin kustannuksista ovat kuitenkin saaneet poliitikot vakuuttuneiksi politiikan tarkoituksenmukaisuudesta. Australia uskoo, että sen ylläpitämä malli on ainoa vaihtoehto rajoittaa merkittävästi maahanmuuttoa. Vaikka se ei olisi esikuva muille valtioille, pitää se kuitenkin eurooppalaista tilannetta itselleen varoittavana esimerkkinä, kannustimena tehdä toisin, jotta tilanne ei pääsisi yhtä pahaksi. Kyse ei tietenkään ole vain vastaanotosta, vaan myös muutoksesta, jonka maahanmuutto aiheuttaa vastaanottavissa yhteiskunnissa pidemmällä aikavälillä. Offshore-politiikalla on myös vahva kansan tuki, mikä luonnollisesti helpottaa politiikassa pysyttämistä.

Näistä merkittävistä rajoitteista huolimatta Australia ottaa vastaan myös ”onshore” pakolaisia erilaisilla turvapaikkaviisumeilla – käytännössä kyseessä on eräänlainen kiintiömallin muoto. Viime vuosina pakolaisia on saapunut noin 14 000 vuodessa erityisesti Syyriasta ja Irakista, ja heistä lähes kaikki ovat kuuluneet paikallisiin vaarassa oleviin vähemmistöihin tai ISIS:iä pakeneviin. Australian mukaan kyse on ”oikeista pakolaisista” – eron veneellä tai ”väärällä” viisumilla saapuviin taloudellisiin siirtolaisiin sanotaan olevan merkittävä. Heille myönnetään yleensä pysyvä turvapaikka.

Tiukka humanitaarinen maahanmuuttopolitiikka ja sen lähettämä viesti valtion periksi antamattomuudesta on merkittävällä tavalla vähentänyt turvapaikanhakijoiden määrää. Veneellä Australiaan ei käytännössä onnistu pääsemään enää juuri kukaan. Valtion julkilausuttu tavoite on, että yksikään veneellä tulija ei vie paikkaa ”oikealta” pakolaiselta, joka on saapunut virallisia kanavia pitkin. Kuten EU:ssakin, merionnettomuuksilla politikointi on myös oleellista: tiukkaa maahanmuuttopolitiikkaa kannattavat poliitikot muistavat usein mainita, että he ovat onnistuneet lopettamaan merikuolemat ja salakuljetuksen kokonaan. Toisaalta myös väliaikaisten suojeluviiisumien uskotaan toimivan pelotteena, sillä niiden tarjoamat oikeudet ovat merkittävästi alemmat kuin pysyvässä, siis turvapaikkaan oikeuttavassa viisumissa.

Väliaikaista suojaa tarjoavat viisumit antavat oleskeluluvan korkeintaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Mikäli suojantarve jatkuu, voi saada uuden kolmivuotisen viisumin. Viisumiin sisältyy normaali työnteko-oikeus ja pääsy perusterveydenhuoltoon (rajoitetumpi oikeus kuin pysyvän turvapaikan saaneilla). Myös muut edut ja oikeudet ovat heikompia kuin pysyvässä kategoriassa. Myöskään oikeutta perheenyhdistämiseen ei ole (pysyvässä kategoriassakin tämä koskee vain lähisukulaisia). Viisumi lakkaa, mikäli sen omistaja poistuu maasta. Väliaikaisten viisumien mallia on viime vuosina uudistettu niin, että offshore-politiikka on tullut entistä vallitsevammaksi, ja ”humanitaarisen

huolen” perusteella annettavaa väliaikaista suojaa on ollut tarjolla yhä harvem-
malle. Viisumit on annettu vain niille, joita ei ole voitu siirtää palauttamalla
tai uudelleen sijoittamalla.

Australian viisumipolitiikka on yleisestikin mahdollisesti maailman vahvin
ja eriytetyin, kuten muutkin maahanmuuton hallintaan keskittyvät toiminnot.
Usein kuulee huomautettavan, että on käsittämätöntä, että lähes kokonaan
maahanmuuttajien jälkeläisistä koostuvan valtion maahanmuuttopolitiikka
on niin tiukkaa. Tämä ei kuitenkaan ole asian ydin, koska kyse on hyvin eri-
laisista maahanmuuttajista, ja tämä Australiassa yleensä tunnustetaan. Niinpä
sen, että maassa on hyvin tiukka humanitaarinen maahanmuuttopolitiikka ja
vähän turvapaikanhakijoita, on nähty poliittisesti olevan jopa edellytys muille,
ei-humanitaarisen maahanmuuton poliitikoille. Turvapaikkapolitiikan taustalla
on yleensä molempien suurten valtapuolueiden tuki, vaikka politiikka
käynnistyikin alkujaan konservatiivivetoisena.³⁷ Se ei kuitenkaan tarkoita, ett-
eikö turvapaikkapolitiikka olisi vahvasti poliittista. Tänä kesänä Australiassa
järjestetään parlamenttivaalit, ja teema on jälleen yksi tärkeimmistä.

Australian politiikka on saanut paljon kritiikkiä osakseen, eniten kotimai-
silta ihmisoikeustoimijoilta. YK on moittinut muun muassa, että Australia
syyllistyy ketjutettuun *refoulement*-rikkeeseen, tulkitsee sopimuksia väärin,
rikkoo ihmisoikeuksia ja ratkoo tapauksia liian kauan.³⁸ Offshore-keskusten
oloja on kritisoitu ala-arvoisiksi, ja pakollisen säilöönoton on nähty rikko-
van ihmisoikeuksia erityisen julmasti. Erityisesti alaikäisten kohdalla tilanteen
on nähty olevan kestämätön. Turvapaikkapolitiikan on nähty perustuvan
eristämiseen ja rasistiseen epäinhimillistämiseen. Sen on sanottu olevan ly-
hytnäköistä eikä tarjoavan kestäviä ratkaisuja. Myös Australian parlamentin
asettama komitea päätyi siihen, että Naurun offshore-keskus rikkoo erityisesti
alaikäisten oikeuksia. Muun muassa Amnesty on myös väittänyt, että aust-
ralialaiset viranomaiset ovat maksaneet salakuljettajille, jotta ne kääntäisivät
turvapaikanhakijoita kuljettavat laivansa muualle.

Australia on kuitenkin aina väittänyt toimivansa pakolaissopimuksen ja
kansainvälisen lain periaatteiden mukaisesti.³⁹ Tyynenmeren ratkaisu raken-

37 Työväenhallitukset (esimerkiksi Rudd 2007–2010) ovat toisinaan vapauttaneet politiikkaa,
muun muassa lakkauttamalla offshore-keskuksia ja poistamalla väliaikaisen turvan viisumeita, mutta
toimet ovat osoittautuneet poliittisesti huonoksi valinnaksi. Turvapaikanhakijoiden lukumäärä on nous-
sut välittömästi. Sittenkin myös vasemmalla olevat ministerit ovat pitäneet yllä ja jopa kehittäneet
ulkoistamiseen perustuvaa turvapaikkajärjestelmää.

38 Australian mukaan liian pitkät käsittelyajat koskevat ainoastaan ihmisiä, joilla ei ole minkäänlai-
sia papereita eikä siis kykyä todistaa tulevansa sieltä, mistä väittävät.

39 Arvostelijoiden mukaan laillisesti toimiminen ei tässä tapauksessa ole oikein toimimista.
Australian mallia on kritisoitu ”hyperlegalistiseksi” eli liikaa lainkirjaimeen keskittyväksi. Näin sen on
sanottu jättävän poliittiset ja eettiset näkökulmat huomiotta.

nettiin nimenomaan pakolaissopimuksen legaalisia velvoitteita silmällä pitäen. Australian toimintaa ei edellä mainittuja kahta tapausta lukuun ottamatta ole myöskään tuomittu oikeusistuimissa. Viimeksi alkuvuonna YK:n pakolaislähettiläs nosti asian esille ja totesi, että Australia *mahdollisesti* rikkoo pakolais-sopimusta ja muita kansainvälisen lain velvoitteita. Monien kommentojien mukaan YK ei kuitenkaan yritä tarpeeksi – tietenkään siksi, että YK:ssakin valtaa käyttävät valtiot eikä monellakaan ole kiinnostusta lähteä kyseenalais-tamaan demokraattisen, liberaalin ja vauraan valtion edesottamuksia. Niinpä YK:n ihmisoikeusneuvostossa UPR-menettelyssä Australiaa ovatkin kriti-soineet lähinnä Turkki, Intia ja Pohjois-Korea, ja länsimaat ovat käyttäneet erilaisia kiertoilmaisuja säilyttääkseen kasvonsa.⁴⁰ Todellinen kritiikki on siis pääasiassa jäänyt imagoon vetoavaksi arvosteluksi, mutta Australia ei näytä taipuvan sen edessä. YK:n jatkuvaan valitukseen australialaiset ovat, entisen pääministeri Abbottin mukaan, todella kyllästyneitä. Maahanmuuttoministe-rin mukaan kritiikki on ollut ”täyttä roskaa”.

Tanska - ”poikkeava” pohjoismaa

Vaikka Australian turvapaikkapolitiikka on omaa luokkaansa, löytyy esimerkkejä erilaisista toimista myös paljon lähempää, jopa vielä samanlaisesta hyvinvointi-institutionaaliseen ryhmästä. Tanska on jo muutama vuosikymmen sitten sangen merkittävästi lähtenyt erkaantumaan pohjoismaisesta maahanmuuttomallista, ensin suhteessa Ruotsiin, sitten myös Suomeen ja Norjaan.⁴¹ Viimeisen kymmenen vuoden aikana Tanskan maahanmuuttopolitiikka on tiukentunut selvästi, ja viime vuonna alkaneen turvapaikanhakijavirtojen kiihtymisen myötä siihen on edelleen tehty kiristyksiä. Tanskalaisessa mallissa ei ole kuitenkaan kyse vain turvapaikkapolitiikasta, vaan koko maahanmuuttopolitiikan ”ideologia” on tietyllä tapaa erilainen. Siinä on aina korostettu huomattavasti enemmän integroivia, jopa assimiloivia seikkoja, ja muutenkin lähtökohta on ollut kansallisvaltiokeskeinen. Tanskalaiset poliitikot eivät eten-kään kylmän sodan päättymisen jälkeen ole kainostelleet puhua kansallisesta edusta, työperäisen maahanmuuton ja tanskalaisten etujen ensisijaisuudesta tai ”hyväntekemisen” haittapuolista. Jo 1980-luvulla Tanskassa on käyty kes-kustelua hyvinvointivaltion ja maahanmuuton välisestä suhteesta.

Näistä seikoista huolimatta Tanska on kuitenkin ollut selvästi ”hyvä” valtio myös ulospäin. Jo 1970-luvulla se pääsi kehitysavun tasossa toivottavaan 0,7

40 UPR-mekanismissa (*Universal Periodic Review*) arvioidaan valtioiden ihmisoikeustilannetta niin, että toiset valtiot esittävät tarkasteltavalle kysymyksiä ja suosituksia, joihin tämä vastaa erillisessä raportissa. UPR-menettelyssä syntyneet suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia.

41 Brochmann & Hagelund 2012. Vielä vuoden 1983 ulkomaalaislaki oli YK:nkin mielestä esimerkillinen.

prosenttiin bruttokansantulosta, 20 vuotta myöhemmin suhde oli jo 1 %.⁴² Toisaalta Tanskan osallistuminen Yhdysvaltain rinnalla humanitaarisiin väliintuloihin ja sotatoimiin on lisännyt valtion roolia kansainvälisellä kentällä. Joidenkin arvioiden mukaan sen juuri tästä syystä tulisi osallistua enemmän myös turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseen.

Siinä missä Australian politiikka nojaa ennen muuta erilaisiin *non-arrival*-toimiin ja offshore-prosesseihin, Tanska on keskittynyt korjaamaan vetoteki-jöitä ja laatimaan yleisesti rajoittavampia sääntöjä. Tanskan maahanmuuttolainsäädäntöä voi kuvata hyvin dynaamiseksi, jopa ketteräksi, sillä maalla on tapana muuttaa sitä usein. Viimeisen 15 vuoden aikana ulkomaalaislakeja on muutettu keskimäärin jopa muutaman kuukauden välein. Vaikka tiukat politiikat ovat tietysti aiheuttaneet vastaavaa kritiikkiä kuin Australiankin tapauksessa, ovat monet Euroopan maat seuranneet Tanskan nopeita toimia ällistyksellä. Paitsi että Tanska onnistuu nopeasti laittamaan rajansa kiinni – jo vuonna 2011 se sulki väliaikaisesti Saksan vastaisen rajansa huolimatta siitä, että sen nähtiin rikkovan Schengen-säädöksiä – se kykenee myös säätämään uusiin tilanteisiin sopivia lakeja.

Vaikka Tanskassakin ylläke moniin muutoksiin on lähtenyt yhdestä puolueesta tai sen kasvavaan suosioon sopeutumisesta, ovat muut tärkeät puolueet yleensä seuranneet perässä. Myös sosiaalidemokraattien maahanmuuttokannoissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia tiukempaan suuntaan. Tanskan kansa on antanut tiukalle politiikalle sangen selvän mandaatin viimeksi viime vuonna, kun maahanmuuttokriittisin kansanpuolue nousi oikeistoblokin suurimmaksi puolueeksi, mutta jättäytyi silti oppositioon. Yksiselitteisenä tavoitteena hallituksella on vähentää merkittävästi turvapaikanhakijoiden määrää ja samalla säästää vähintään miljardi kruunua (134 miljoonaa euroa) vuosittain.⁴³ Verrattuna esimerkiksi naapurimaihin Ruotsiin ja Saksaan, Tanskaan saapuu – tai jää – huomattavasti vähemmän turvapaikanhakijoita. Tanskan pakolaiskiintiö on viime vuosina ollut noin 500 eli sekin selvästi pienempi kuin esimerkiksi Suomessa.

Tärkeimmät Tanskan humanitaarista maahanmuuttopolitiikkaa rajoittamaan pyrkivät toimet ovat rajakontrollin lisäämisen ohella perheenyhdistämisen kiristäminen, sosiaali- ja muiden etuuksien merkittävä heikentäminen ja sitominen integroinnin onnistumiseen, oleskelulupien väliaikaisuuden lisääminen, vastamainonta, kansalaisuuden saamisen vaikeuttaminen sekä viime aikoina myös niin sanottu ”majoitusmaksu” ja vastaanotto toiminnan standar-

42 Tällä hetkellä osuus on jälleen 0,7 % (vrt. Suomi noin 0,54 %).

43 Jo 1990-luvulta alkaen Tanskassa on systemaattisesti laskettu maahanmuuttoon liittyviä kuluja ja toisaalta myöhemmin sen rajoittamisesta koituvia säästöjä. Myös monessa muussa maahanmuuttajien tilastointiin ja rekisteröintiin liittyvässä asiassa Tanska on poikkeuksellinen pohjoismaa.

dien lasku. Tanska myös tulkitsee pakolaissopimusta yleisesti tiukemmin: se oli muun muassa yksi ensimmäisistä maista, joka kielsi turvapaikan sillä perusteella, että hakija saapui turvallisen maan kautta.⁴⁴ Myös muilla politiikan sektoreilla on tehty muutoksia, jotka heikentävät maahanmuuttajien asemaa. Maassa on muun muassa suunniteltu vankeusrangaistuksen ”ulkoistamista” tiettyihin kolmansiin maihin, kuten Puolaan, Romaniaan ja Liettuaan, tapauksissa, joissa vankeutta kärsivää maahanmuuttajaa ei voida palauttaa.

Perheenyhdistämiseen tehtävistä rajoituksista merkittävin koskee ajanjaksoa, jonka jälkeen yhdistämistä voi hakea: se pidennettiin yhdestä vuodesta kolmeen. Oikeuteen liittyy myös veloitteita muun muassa integraation suhteen, kuten myös tulo- ja asumiskriteerejä sekä eräänlainen ”vakuusmaksu”. Suomen maahanmuuttopolitiikan muutokset ovat siirtyneet tässä nimenomaan tanskalaiseen suuntaan – tosin Tanskassa on aivan viime aikoina kiristetty myös varsinaiseen turvapaikkakategoriaan kuuluvien ehtoja. Toisaalta Tanska kiristää ehtoja todennäköisesti entisestään halutessaan selvästi olla vähemmän houkutteleva kuin lähivaltiot.⁴⁵ Perheenyhdistäminen on useasti nostettu yhdeksi tärkeimmistä keinoista vaikuttaa sekä saapuvien turvapaikanhakijoiden määrään että yleiseen maahanmuuttoon. Ero esimerkiksi Suomeen on tässäkin mielessä huomattava – Suomessa perheenyhdistämistä ei pitkään ole edes laskettu mukaan humanitaarisen maahanmuuton alaan, vaikka se moninkertaistaessaan saapuvien määrän on ehdottomasti yksi sen merkittävin osa.

Myös sosiaali- ja muiden etuuksien pienentäminen on ollut oleellinen keino vähentää vetotekijöitä. Muun muassa työttömyysturva tai vastaava on alle 7 vuotta maassa olleiden kohdalla muutettu ”integraatitueksi”, joka on noin 55 prosenttia alkuperäisestä – siis kansalaisten saamasta – etuudesta. Integraatitukea on kuitenkin mahdollista saada tietyissä tapauksissa korotettuna, esimerkiksi neljänneksellä, kun tanskan kielikoe on läpäisty. Parhaillaan Tanskan hallitus on suunnittelemassa yhä uusia kiristyksiä etuuksiin, ja ministerit ovat todenneet, että politiikka on täysin riippuvaista siitä, minkä verran turvapaikanhakijoita maahan saapuu. Jos virta taas alkaa kiihtyä, on mahdollista tehdä hyvin nopeita heikennyksiä.

Tanskan politiikan lähettämä viesti on merkittävä. Lainsäädännöllinen vauhdikkuus ja käytännölliset ratkaisut kertovat paitsi salakuljettajille ja

44 Tämä ns. tanskalainen lauseke päättyi myöhemmin, tosin maltillisempaan, myös Dublinin ja Schengenin sopimuksiin.

45 On oleellista huomata heikennyspolitiikan nurja puoli: samalla kun Tanska muuttuu vähemmän houkuttelevaksi kohdemaaksi, muuttuu Suomi suhteellisesti houkuttelevammaksi. Tosin täytyy muistaa, että vielä vähän aikaa sitten suomalaisessa poliittisessa keskustelussa pohdittiin vakavasti, miten voisimme parantaa houkuttelevuuttamme, jotta emme olisi pohjoismainen paaria, johon halutaan selvästi vähemmän kuin muualle. Jopa tämä asia nähtiin osana kansainvälisesti kallisarvoista valtioiden välillä.

maahan pyrkiville myös muille valtioille, että Tanska on tosissaan. Yksinkertaisuudestaan huolimatta tämä seikka on tärkeä. Jo pelkästään tanskalaisten poliitikkojen erilainen puhetapa – jossa turvapaikka nähdään poikkeuksena, ei sääntönä, jossa ymmärretään punnita hyötyjä haittoihin, jossa korostetaan kansallista etua ja niin edelleen – vaikuttaa siihen, että maahanmuuttopolitiikka näyttää voimakkaalta. Näyttäessään voimakkaalta se myös on voimakasta. Osin tilanne on samankaltainen kuin Australiassa. Tanska on selvästi omapäinen, myös suhteessa EU:hun.

Koska tanskalaisessa mallissa kansalaisia on vuosikymmenien ajan informoitu maahanmuutosta kattavasti ja todenmukaisesti, myös median kautta, on poliittinen ilmapiiri sangen erilainen kuin esimerkiksi Ruotsissa. Tätä taustaa vasten ei vaikuta yllättävältä, että solidaarisuudestaan kuuluisassa pohjalla on kansa, joka äänestää maahanmuuton kiristämisen puolesta – ja on monessa muussakin asiassa rohkeampi ja itsenäisempi.

Tanskan suorittama vastamainonta on myös laajaa ja kohdistuu sekä konflikt- ja lähtöalueille, sosiaaliseen mediaan että kotimaahan. Tanska on pyrkinyt vaikuttamaan suoraan salakuljettajiin, jotka tarjoavat turvapaikanhakijoille tietoa eri maiden käytännöistä. Myös tämän se tekee hyvin avoimesti eikä juuri pyri peittelemään intressejään moralistisen kielen alle. Se ei piilota rajoituksiaan eikä selittele niitä, vaan sen sijaan jopa ylikorostaa niiden merkitystä. Tanska haluaa vähemmän humanitaarisia maahanmuuttajia, yksinkertaisesti, ja tuo tämän kaikin tavoin esille. Uudet rajoitukset ovat myös merkittävästi vähentäneet ihmisten tuloa. Tosin asiaan vaikuttavat luonnollisesti myös muiden Euroopan maiden käyttöön ottamat rajatarkastukset ja muut liikettä patoavat toimet.

Ehkä eniten huomiota viimeisen vuoden sisällä on saanut Tanskan päätös takavarikoida turvapaikanhakijoiden arvoesineitä ja kaikki yli 1370 euroa ylittävät varat.⁴⁶ Tätä on perusteltu sillä, että turvapaikanhakijoiden tulee edes tältä osin osallistua vastaanottamisen kuluihin – tästä syystä siis nimitys ”majoitusraha”. Toimi olisi ollut mahdollinen jo olemassa olevien lainsäädännöllisten säädösten pohjalta, mutta jälleen kerran valtio pelasi varman päälle ja muutti vastaanottoon liittyvää lakia. Siitä huolimatta kritiikki on ollut kovaa ja usein myös vääristelevää. Turvapaikanhakijoilta ei ole poistettu vihkisormuksia tai muita tunne-esineitä ja puhelimiakin on poistettu muiden syiden takia – jotta saataisiin paremmin selville, mistä ja mitä kautta turvapaikanhakija saapuu. Tämän jälkeen puhelin on palautettu.

Myös tässä on siis merkittävä ero useisiin muihin maihin. Tanskan järjestelmä ei luota yksilön kertomukseen yhtä paljon, etenkin paperittomien tapauksessa. Puhelinten takavarikointia on käytetty useissa tapauksissa todis-

46 Alkuperäinen ehdotus summaksi oli lähes 1000 euroa pienempi, mutta hallitus joutui perääntymään ja nostamaan summaa.

tamaan, että henkilö ei tule sieltä (yleensä Syyriasta), mistä väittää tulevansa. Myös sitä, että henkilöpaperit ovat hukkuneet, mutta puhelin ei, on käytetty hakijan asemaa heikentävänä seikkana – ei viranomaisten työtä lisäävänä, kuten Suomessa. Tanskassa maahanmuuttopäätöksiä tehdään myös useassa eri instanssissa. Oikeusministeriön alainen maahanmuuttovirasto tekee näistä vain noin 10 prosenttia. Poliisien ja muiden viranomaisten läsnäolo prosessissa on tiiviimpi, samaten viranomaisten välinen tiedonantovelvollisuus on korkea.

Majoitusrahan saama huomio herättää ihmetystä siksi, että asiassa ei varsinaisesti ole mitään dramaattista. Jos niin tahdottaisiin, myös Suomen laki sallisi tulkinnan, jossa turvapaikanhakijan omat varat vaikuttaisivat vastaanottorahaan. Vastaanottolain 19 § toteaa, että vastaanottorahaa annetaan välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi, jos henkilö on tuen tarpeessa eikä hänellä ole omia tuloja tai varoja, ja 20 §, että hakijan tulot ja varat otetaan huomioon vastaanottorahaa myönnettäessä. Vastaava kohta löytyy useimpien Euroopan maiden lainsäädännöstä, koska se on myös EU-direktiivissä.

Tanskan mallia leimaa myös paperittomien ja muiden turvapaikanhakijoiden yhä selvempi erottaminen toisistaan.⁴⁷ Edellisten prosessi kestää kauemmin, koska henkilöllisyys halutaan saada selville voimakkaammin kuin useimmissa muissa maissa. Toisaalta mikäli hakija ei pyri auttamaan viranomaisia selvityksessä, hänen asemansa kärsii siitä konkreettisesti. Paperittomille turvapaikanhakijoille ollaan suunnittelemassa erityisiä varmuusleirejä, joista ei olisi vapaata kulkua ulos, ennen kuin henkilöllisyys on selvitetty. Myös Dublinin sopimuksen perusteella palautettavat on tarkoitus saattaa tällaisiin keskuksiin, koska aiemmin heistä suurin osa on kadonnut. Palauttamiseen liittyvät ongelmat ovat Tanskassa olleet vastaavia kuin muuallakin, mutta näihin on alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota. Säilöönnotosta tulee seuraava suuri kritiikin kohde. Sitäkään ei silti ole mahdotonta sopeuttaa voimassa olevien sopimusten alaan – juuri siksi, että paperittomien tapauksessa useinkaan kysymys ei ole pakolaissopimuksen määrittämistä pakolaisista. Syyriasta saapuvilla turvapaikanhakijoilla henkilöllisyyden todistavat asiakirjat ovat yleensä tallessa.

Uusien kiristysten jälkeen myös oleskelulupien väliaikaisuutta ollaan lisäämässä. On myös ehdotettu, että pysyvään oleskelulupaan vaadittaisiin aina vähimmäiskielitaito ja työpaikka. Toisaalta työperäisten oleskelulupien rakenne on monisyinen, samaan tapaan kuin Australiassa. Myös humanitaarisilla maahanmuuttajilla on periaatteessa mahdollisuus osallistua muutamiin työperäisiin kategorioihin. Työllistymisessä yleisesti on kuitenkin samanlaisia haasteita kuin muuallakin – sillä erotuksella, että Tanska pyrkii suoraviivaisesti

47 Paperiton tarkoittaa tässä kirjaimellisesti sitä, että hakijalla ei ole henkilöllisyyden todistavia asiakirjoja mukanaan.

vastaamaan niihin – joten ero humanitaarisen ja työperäisen maahanmuuton välillä on edelleen huomattava.

Ei ole yksiselitteistä, onko vastaanottotoiminnan heikentämisellä vaikutusta vetotekijöihin, mutta toisaalta niitä voidaan perustella puhtaasti taloudellisilla seikoilla. Muun muassa telttamajoitus ja yleisesti edullisimpien vuokrien perässä siirtyminen ovat vaikuttaneet vastaanottotoiminnan kustannuksiin. Hallitus on myös todennut, että mikäli turvapaikanhakijamäärät jälleen nousevat ennätyskelliseksi, vastaanottotoiminnasta on mahdollista kiristää edelleen.

Kuten Australia, myös Tanska on saanut paljon kritiikkiä osakseen. Euroopan neuvosto on esittänyt, että Tanskan toimet *saattavat* olla Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisia – ainakin maa toimii ”sopimusten raja-alueilla”. Kansalliset ja kansainväliset ihmisoikeustoimijat ovat luonnollisesti myös hyökänneet toimia vastaan ja korostaneet, mitä se tekee Tanskan imagolle ja kansainväliselle roolille. YK:n pakolaisjärjestö on todennut, että sosiaalivastukset lähes puolittava laki on pakolaissopimuksen vastainen ja syrjivä. Tanska on joutunut selittelemään toimiaan myös Euroopan parlamentissa, muun muassa juuri syrjintäväitteiden vuoksi. Tanskan on myös väitetty toimivan vastoin sekä eurooppalaisia että pohjoismaisia arvoja.

Euroopan tasolla huomionarvoisen asiasta tekee se, että Tanska, vaikkakin EU:n jäsenmaa, ei osallistu oikeus- ja sisäasiainneuvoston toimiin turvapaikka- tai maahanmuuttoasioissa. Se ei siis myöskään ole hyväksynyt mitään näihin liittyvää direktiiviä eikä sitä sido Euroopan tuomioistuimen päätökset tällä alueella. Monien asiantuntijoiden mukaan jotkut Tanskan turvapaikka- ja perheen yhdistämispolitiikat eivät olekaan EU-lain mukaisia.⁴⁸ Toisaalta kuten edellä on kuvattu, Tanska on toiminut aina melko omapäisesti – eikä maahanmuutto ole ainoa sektori – ja voidaankin olettaa, että vaikka Tanska olisi mukana EU:n turvapaikkapolitiikassa, se siltikin noudattaisi omaa linjaansa. Lienee kuitenkin selvää, että itsenäisyyttään tarmokkaasti vaaliva maa on hyötynyt poikkeuksellisesta asemastaan – jonka se on ihan itse valinnut.

Esimerkkejä muista maista

Tanskan ja Australian ohella myös lukuisat muut maat ovat kiristäneet maahanmuuttopolitiikkaansa. Turvapaikanhakijoiden liikettä patoamaan tai estämään toteutettuja rajatarkastuksia on ollut tai on edelleen voimassa Norjassa, Ranskassa, Saksassa, Itävallassa, Tanskassa, Ruotsissa, Belgiassa, Maltalla, Unkarissa ja Sloveniassa. Schengen-maista kuusi pitää tällä hetkellä (väliaikaisesti ilmoitettuja) rajatarkastuksia, ja muun muassa Ruotsi tarkastaa matkustus-

48 Mitä merkitystä tällä lopulta on, on tosin epäselvää. Näyttäähän siltä, että yhä useampi maa ei kykene toimimaan EU-lain mukaan maahanmuutto- tai aina muissakaan asioissa.

asiakirjoja myös julkisissa liikennevälineissä. Itävalta on suoraan ilmoittanut irtautuneensa Schengenistä, koska EU on epäonnistunut hallitsemattoman maahanmuuton rajoittamisessa. Itävalta on myös rakentanut aidan Brennerin solaan, Italian vastaiselle rajalleen – kuten muutama Itä-Euroopan maakin – ja kiristänyt tarkastuksia myös muilla rajoilla. Samaten Alankomaat on suunnitellut rajatarkastuksia tulevalle kesälle. Useissa tapauksissa pelkät rajatarkastukset ovat vähentäneet turvapaikanhakijoiden määrää merkittävästi. Myös Suomi saa kiittää asiasta Ruotsia ja Tanskaa.

Itävalta on ottanut käyttöönsä uuden lainsäädännöllisen mekanismin, joka mahdollistaa hätätilan julistamisen maahan, mikäli vuoden 2015 kaltainen turvapaikanhakijatilanne uhkaa uudelleen. Tämä mahdollistaa turvapaikanhakijoiden käännättämisen suoraan rajalta. Vastaava mahdollisuus on olemassa ainakin Unkarissa. Itävalta on ottanut käyttöönsä myös turvapaikanhakijoiden kiintiöt, jotka mahdollistavat 37 500 turvapaikanhakijan saapumisen vuosittain (maksimissaan 80 päivässä). 3200 turvapaikanhakijaa päivässä saa jatkaa matkaansa Itävallan kautta Saksaan. Itävalta on myös neuvotellut kahdenkeskisesti monien Länsi-Balkanin reitin valtioiden kanssa turvapaikanhakijavirtojen hillitsemiseksi – valtiot ovat linjanneet hyväksyvänsä ainoastaan ”oikean” suojelutarpeen omaavia ihmisiä.⁴⁹

Itävalta aikoo jatkossa myöntää turvapaikan myös ainoastaan määräajaksi. Mikäli tilanne lähtöalueella on kolmen vuoden kuluttua parantunut, pakolainen lähetetään pois maasta. Samalla perheenyhdistämistä on kiristetty, kuten useimmissa muissakin Euroopan valtioissa. Itävallan korkeat poliitikot ovat myös useasti tehneet EU-tasollakin ulostuloja, joissa vaaditaan unionitasolle merkittävästi tiukempaa maahanmuuttopolitiikkaa ja rajavalvontaa, esimerkiksi Australian tapaan. Myös Geneven pakolaissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtioille asettamia rajoitteita on arvosteltu, niin Itävallassa kuin esimerkiksi Britanniassakin.

Pohjoismaista Norja on merkittävästi siirtynyt Tanskan tielle maahanmuuttopolitiikassaan. Paitsi että maa hyödyntää sekä turvallisen ensimmäisen että kolmannen maan käsitettä ja muun muassa käännättää Venäjältä tulevat turvapaikanhakijat, koska nämä saavat jo ”riittävästä suojelusta”, Norja on myös kiristänyt kategorioiden ehtoja ja perheenyhdistämistä. Perheenyhdistämistä voi hakea neljän vuoden oleskelun jälkeen, kunhan kieli- ja kulttuurikoe on suoritettu ja ansiotaso riittävä. Pakolaistasatuksen määräytymisessä Norja on siirtynyt vahvemmin Geneven sopimuksen määrittämään vainoa korostavaan suuntaan ja myös lisännyt väliaikaisen suojelun osuutta – muun muassa irakilaisien ja syyrialaisien on määrä poistua maasta, kun tilanne lähtöalueilla on

49 Käytännössä tämä voitaneen määrittää rajalla ainoastaan velvoittavien turvallisten maiden ja alueiden listojen perusteella. Tämä edellyttää henkilötietojen todentamista.

rauhoitunut ja vakiintunut. Kotouttamista ei siis enää pidetä päätavoitteena. Myös Ruotsissa on lisätty väliaikaisia oleskelulupia. Norja on myös päättänyt perua oleskeluluvan heiltä, jotka matkailevat vaaralliseksi uskotussa kotimaassaan. Toisaalta Norja on ottanut kovan politiikan muun muassa lumeavioliittoja vastaan.

Norja on myös suunnitellut ottavansa käyttöön Itävallan hätäpykälää vastaavan mekanismin, jolla se voisi käännättää turvapaikanhakijat myös suoraan Ruotsin rajalta. Syyrialaisia on saapunut Norjaan suhteellisesti paljon, jopa kolmasosa kaikista viime vuonna tulleista. Oleellista on Norjan tapauksessa huomata, että sitä eivät suoraan sido EU:n direktiivit, vaikka suuren osan (noin 3/4) EU-laista se onkin ottanut osaksi omaa lainsäädäntöään, ja kuuluu myös Schengen-järjestelmään. Menettelydirektiivi kuitenkin antaa turvapaikanhakijalle oikeuden hakea täytäntöönpanon keskeyttämistä, kun käännättämispäätös on tehty, joten se estää nopean täytäntöönpanon siinäkin tapauksessa, että hakija tulee turvallisesta kolmannesta maasta.

Itä-Euroopan maista muun muassa Unkarilla, Puolalla, Tšekillä ja Romanialla tuntuu olevan aivan omanlaisensa käsitys maahanmuutosta ja sen rajoittamisesta. Turvapaikanhakijoita on otettu vastaan hyvin vähän – tai toisin sanoen, turvapaikkaa on haettu hyvin vähän. Etenkin Unkarin kanssa EU on riitaantunut monessa muussakin asiassa. Itä-Euroopassa tyypillistä on myös yleinen monikulttuurisuuden kyseenalaistaminen sekä huomattavasti korkeampi kansallismielisyys ja oman kulttuurin kunnioittaminen kuin keskisen, pohjoisen ja läntisen Euroopan maissa.

Euroopan ulkopuolisista ”erilaisista” maista esimerkiksi voi nostaa vielä maailman vauraimpiin ja rauhallisimpiin maihin kuuluvan Japanin. Huolimatta vielä jyrkemmin vanhenevasta väestökoostumuksesta kuin Euroopassa, maa ei halua eikä aio haluta ottaa vastaan maahanmuuttajia. Vieraisiin kulttuureihin suhtaudutaan usein nihkeästi ja muun muassa islamin asemaa on tietoisesti heikennetty. Viime vuosina Japani on ottanut vastaan vain muutamia turvapaikanhakijoita, vaikka Geneven sopimukseen se liittyi jo 1980-luvulla. Aivan vasta Japani on päättänyt ottaa viiden vuoden aikana vastaan 150 syyrialaista turvapaikanhakijaa. Näille henkilöille annetaan opiskelijavisiumi, ja heille tullaan tarjoamaan koulutus, jonka avulla heidän uskotaan olevan hyödyksi kotimaidensa kehittämiseksi konfliktin päättymisen jälkeen.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Edellä oleva valtioiden toiminnan kuvaus uudenlaisessa globaalien väestöliikkeiden kontekstissa ja pohdinta niistä mahdollisuuksista, joita kansainvälisten sopimusten ja lainsäädännön tulkinta tarjoavat, herättää kysymyksen tulevaisuudesta. Koska näköpiirissä ei ole ihmisten liikkumishalujen vähenemistä, todennäköisesti päinvastoin, tulee huomio keskittää muualle kuin toiveisiin. Vaikuttaa selvältä, että valtioiden yksilölliset ratkaisut tulevat korostumaan – siinäkin tapauksessa, että EU:n tasolle saataisiin aikaiseksi konkreettinen taakanjakoon tai ”solidaarisuuteen” perustuva järjestelmä.

Sekä EU:n että erityisesti Tanskan ja Australian politiikkaa on arvosteltu siitä, että ne eivät tarjoa ”kestäviä” ratkaisuja. Se, miten avoimempi turvapaikkapolitiikka sitten tarjoaisi kestäviä ratkaisuja, jää epäselväksi. Jos kerran ongelmat, jotka liikettä ajavat, ovat esimerkiksi konfliktit, hajoavat valtiot, taloudellinen epätasa-arvo ja ilmastonmuutos, on vaikea ymmärtää, miten väestön siirtyminen muualle ratkaisisi näitä. Päinvastoin, monissa tapauksissa tulos on entistä huonompi, eikä yksinomaan kohdemaiden kannalta. Maahanmuuttopolitiikan järjestyttäminen voidaankin nähdä myös kehityspoliitiikan näkökulmasta.

Toisaalta realistisesta katsantokannasta katsoen vaikuttaa myös selvältä, että länsimaat eivät koskaan tule tekemään tarpeeksi ”kestäviä” globaaleja ratkaisuja – toisin sanoen, ne eivät tule ratkaisemaan maailman ongelmia omalla kustannuksellaan. Ainoa todellinen vaihtoehto nojaakin yleensä aina ongelmallisten alueiden ja valtioiden omaan toimintaan. Tämä ei tietenkään tarkoita, etteikö länsimailla voisi olla tehtävänä monin eri tavoin auttaa. Erilaiset vastuukysymykset pitäisi kuitenkin määritellä selkeämmin ja konkreettisemmin. Lähialueilla tapahtuva auttaminen, humanitaarisen avun ohjelmat, valtioiden ja yhteiskuntien rakentamiseen liittyvä apu, ennaltaehkäisevä suoje⁵⁰ ja muut vastaavat teemat tulisi ottaa selvästi maahanmuuttoa haastamaan. Toisaalta pitäisi ymmärtää moninaisen yhteiskunnan eri tasojen erilainen suhde maahanmuuttoon ja muuhun valtion ”hyväntekemiseen” ja tämän väistämätön poliittinen luonne. Tietenkään hyväntekemisestä hyötyminen ei tee siitä moraalitonta. Erilaiset intressit olisi kuitenkin syytä ymmärtää ja tuoda demokraattisen keskustelun kohteeksi.

50 Jo 1990-luvun alussa YK:n pakolaisjärjestössä heräteltiin ajatusta ”ennaltaehkäisevästä suoje⁵⁰lusta”. Sen asettuminen oikeuskysymykseen nähtiin hyvin eri tyyppisesti kuin nykyään kannatettavan suoje⁵⁰lun: siinä korostettiin ihmisen oikeutta jäädä kotimaahansa, siis olla muuttamatta (vrt. oikeus lähtä ja muuttaa).

Kuten sanottua, kansainväliset sopimukset harvemmin kaatuvat kertaryminällä – eivätkä valtiot usein eroa niistä. Sen sijaan sopimukset murtuvat vähitellen, ensin vain ”kyseenalaisten” valtioiden kohdalla, ketjureaktion myötä myös muualla. Vaikka sopimus olisi vielä *de jure* voimassa, on sen noudattaminen (tai ”uudelleentulkinta”) muuttunut niin merkittävästi, että *de facto* sen voi sanoa kaatuneen. Tällöinkin sopimusta voi toki vielä noudattaa, mutta kansainvälisestä perspektiivistä se ei välttämättä ole kovin viisasta. Ei ole syytä olettaa, että pakolaissopimus kaatuisi siinä mielessä kuin esimerkiksi Dublinin sopimus tai EU:n yhteinen turvapaikkajärjestelmä, mutta sen epäkohdat huomioiden on selvää, ettei se enää palvele tarkoitustaan. Valtioiden ”kilpajuoksu pohjalle”, jossa vetotekijöitä pyritään minimoimaan ja standardeja kiristämään, on esimerkki tästä. *Non-refoulement* näyttää periaatteena pysyvän voimassa, mutta sitä kierretään merkittävästi. Vaikuttaa siis selvältä, että valtioiden on järkeväitettävä turvapaikkapolitiikkaansa, sanoivatpa sopimukset mitä tahansa. Vastaavasti EU:n on voimistettava ulkorajojaan ja toisaalta tehtävä osin kyseenalaisiakin sopimuksia ulkovaltojen kanssa rajoittaakseen spontaania maahanmuuttoa, mikäli se aikoo pysyä jäsenvaltioiden kannalta legitimiinä toimijana. Tässä tapauksessa Suomi selvästi hyötyisi maantieteellisestä sijainnistaan ”pussinperällä”.

Suomen kannalta looginen askel olisi alkaa tulkita sopimuksia tiukemmin. Ne tarjoavat siihen selvästi mahdollisuuksia, kuten edellä on kuvattu. Suurin osa maailman valtioista tulkitsee pakolaissopimusta Suomea tiukemmin. Kansainvälisissä sopimuksissa, erityisesti ihmisoikeuksiin liittyvissä, ongelma on juuri siinä, että ”hyvillä” valtioilla on taipumus ”ylitulkitä” niitä, kun taas ne valtiot, joiden käytöstä ja toimintaa erityisesti tulisi muuttaa, eivät noudatta minkäänlaisia sopimuksia tai noudattavat niitä hyvin valikoiden.⁵¹ Mikäli olemme sitä mieltä, että nimenomaan Suomen tulee erityisesti ”kantaa vastuuta”, asiasta pitäisi vähintäänkin käydä demokraattista keskustelua – äänestäjien olisi syytä saada äänensä kuuluviin siinä, kuinka ”hyvänä” valtiona Suomen pitää esiintyä. Tällä on oleellista merkitystä muun muassa siihen, miten legitimiinä maahanmuuttopolitiikkaa pidetään.

Kuten edellä on tuotu ilmi, maahanmuuttopolitiikan kiristämisen muutokset saattavat olla vaatimattomia niin kauan kuin joku muu oleellinen toimija – kuten tuomioistuimet – tulkitsee asiaa ”toisin”. Maahanmuuttopolitiikka näiltä osin siis ”vuotaa”. Toisaalta Suomen tapauksessa oleellisinta olisi ensinnäkin siirtyä linjaan samassa ”sarjassa” olevien maiden kanssa – eikä esiintyä jopa Euroopan liberaaleimpana suojelun antajana. Turvapaikkapolitiikan yhtenäistäminen (tai harmonisointi) on ollut vallalla jo yli 10 vuotta, mutta toistaiseksi se ei ole onnistunut tekemään suomalaisesta mallista yh-

51 Goldsmith & Posner 2005; Posner 2014.

tään tiukempaa – päinvastoin jo yksinomaan EU:n määritelmädirektiiviin sopeutuminen tuotti lisää avoimuutta, vaikka näin lainsäädännöllisistä syistä ei tarvitsisi olla. Humanitaarisen mallioppilaan roolista on tullut tärkeä. Mikäli kansainvälistä pakolaisinstituutiota ja/tai EU:n järjestelmiä ei uudisteta, ainoa vaihtoehto on kuitenkin valtioiden, myös Suomen, omaehtoinen kiristyspolitiikka. Kaikista pahin tilanne olisi sellainen, jossa kaikki muut merkittävät pohjoisen valtiot noudattavat kireää politiikkaa, paitsi Suomi.

Lainsäädännön tulkinnasta olisi kyse siinä, että pakolaissopimusta tulkitaisiin tiukemmin. Mikäli huomio kiinnitettäisiin turvallisiin maihin ja sisäiseen pakoon – ja turvapaikan edellytyksiä pohdittaisiin suhteessa näihin – *non-refoulement*-periaate ei astuisi automaattisesti voimaan.⁵² Tehokkainta olisi, mikäli EU:n tasolla saatettaisiin samaan aikaan voimaan yhtenäiset turvallisten lähtömaiden ja -alueiden luettelot – sekä luettelo niistä turvallisista kolmansista maista, joihin hakija voidaan palauttaa.⁵³ Ylipäätänsä EU:n ulko- ja kehityspolitiikan pitäisi keskittyä siihen, että naapurivaltioista onnistuttaisiin saamaan tässä mielessä turvallisia – tämä luonnollisesti vaatisi merkittäviä taloudellisia satsauksia, mutta nämä olisivat vahvasti ehdollisia. Taloudellinen tuki esimerkiksi Afrikan ja Lähi-idän valtioille edellyttäisi, että valtiot yhtäältä huolehtisivat turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten oikeuksien toteutumisesta, toisaalta vähentäisivät Eurooppaan siirtyvien määrää esimerkiksi salakuljetuksen vastaisilla toimilla.⁵⁴ Mikään ei tietenkään estäisi sitäkään järkeenkäyvää vaihtoehtoa, että myös Suomen oma kehityspolitiikka sidottaisiin tällaiseen ehdollisuuteen.

Suomen pitäisi myös saada palautuspolitiikkansa kuntoon. EU:n palautusdirektiivi ei toimi tarpeeksi tehokkaasti, vaan nimenomaan mahdollistaa useiden vuosien ”välitilassa” olemisen. Se sitoo valtioiden käsiä hyvin tehokkaasti ja on ristiriidassa omien tehokkuutta korostavien periaatteidensa kanssa. Pakotetun palautuksen tulisi olla mahdollista ensimmäiseen turvalliseen maahan, josta tai jonka kautta turvapaikanhakija on saapunut. Vaikka Dublin ei *de facto* olisi toiminnassa, on tälle tulkinnalle myös mahdollisuus. Ongelmaksi muodostuu palautussopimusten ja usein myös matkustusasiakirjojen

52 Mikäli ja kun Turkkiä pidetään turvallisena ensimmäisenä maana, pitäisi myös muun muassa Jordania, Marokko ja Libanon laskea samaan kategoriaan.

53 Jälkimmäisessä tapauksessa ainoastaan *non-refoulement*-periaatteen noudattaminen olisi riittävä peruste. Komissio ehdotti viime vuonna mallia turvallisten alkuperämaiden luettelosta, joskin maat olivat enemminkin ”itsestään selviä” kuin aidosti politiikan ytimeen vaikuttavia.

54 EU neuvottelee paraikaa mahdollisuudesta muun muassa Jordanian ja Libanonin, myöhemmin myös Nigerin, Nigerian, Senegalin, Malin, Tunisian, Etiopian ja Libyan ja mahdollisesti Eritrean ja Sudanin kanssa. Kesäkuussa julkaistussa suunnitelmassa esitettiin 8 miljardin euron panostusta lähtö- ja kauttakulkumaille vastineeksi maastalähdön hillitsemiseksi. Myös ns. Afrikka-rahaston pääomaa lisätään miljardilla eurolla.

puuttuminen. Tärkein keino näiden seikkojen korjaamiseen löytyisi ainakin teoriassa EU:sta: takaisinotto- ja palautussopimuksia tulisi neuvotella lisää ja vahvistaa, direktiiviä tulisi muuttaa niin, että se mahdollistaisi ensinnäkin paperittomien palauttamisen ja toiseksi palautuksen myös silloin, kun sopimusta lähtömaan kanssa ei ole. EU:n tulisi neuvotella tiettyjen ”avainvaltioiden” kanssa sopimuksia, jotka mahdollistaisivat myös muiden kuin valtion omien kansalaisten palauttamisen alueelle. Käytännössä tämä muistuttaisi Australian ulkoistuspolitiikkaa, joskin vaikuttaa selvältä, että EU pyrki huolehtimaan ihmisoikeuksien toteutumisesta tarkemmin (yleensä siis taloudellisesti merkittävämmin panostuksin).

Jotta pakkopalauttaminen toimisi, tulisi säilöönoton olla tehokasta ja nykyistä laajempaa. Säilöönotto kaikissa niissä tapauksissa, joissa Schengenin raja ylitetään laittomasti (eli ei haeta turvapaikkaa tai esitetä hyväksyttävää matkustusasiakirjoja), pitäisi olla todellinen vaihtoehto.⁵⁵ Vain näin Dublinin järjestelmä (tai muu ensimmäiseen turvalliseen maahan nojaava malli) saataisiin pysymään toiminnassa.⁵⁶ Toisaalta laillisesti maahan tulleiden mutta sittemmin laittomaan kategoriaan joutuneiden säilöönoton ja palauttamisen täytyy myös olla tehokasta kansallisella tasolla. Se, että ”laillisia väyliä” käytetään hyväksi haettaessa turvapaikkaa, on vaikeammin tilkittävisä. Joka tapauksessa maahanmuutto-, turvapaikka- ja kansalaisuuspolitiikan kokonaisvaltainen uudistaminen ottaisi huomioon kaikki kategoriat, väylät ja näiden väliset konkreettiset yhteydet.

Toisaalta käytännön turvapaikkapolitiikassa konfliktin määritelmää voitaisiin tulkita tiukemmin, samoin ihmisoikeuksien rikkomisen alaa ja heikkoa turvallisuustilannetta. Kaikkeen tähän kansainväliset sopimukset antavat mahdollisuuden, sillä yksiselitteisiä määritelmiä ei ole. Oleellista olisi myös korostaa pakolaisuuden väliaikaisuutta ja turvapaikan peruuttamisen mahdollisuuksia, joihin pakolaissopimus antaa myös konkreettiset edellytykset.⁵⁷ Tällöin maahanmuuttopolitiikan painopiste siirtyisi usein työläältä vaikuttavasta kotouttamisesta avunannon väliaikaisuuteen. Samaten kansalaisuuden saamisen tulisi olla vaikeampaa, sillä se luonnollisesti estää myöhemmän palaamisen. Kansainvälisen suojan väliaikaisuuteen kannustaminen edellyttäisi toisaalta sitä, että humanitaarinen politiikka irrotettaisiin sen poliittisista

55 Palautusdirektiivin mukaan kolmannen maan kansalaista ei voi ottaa säilöön laittoman rajanylityksen vuoksi, vaan ainoastaan palauttaa lähtömaahan ”mahdollisimman lieviä pakkokeinoja käyttäen”. Viimeksi kesäkuun alussa EU:n tuomioistuin antoi päätöksen, jonka mukaan EU-maat eivät voi ottaa pakkosäilöön siirtolaisia laittomasta rajanylityksestä Schengen-alueen sisällä.

56 Luonnollisesti tämä vaatisi unionitason ratkaisuja siihen, miten paineenalaisia valtioita autettaisiin, käytännössä jonkinlaisen taakanjaon keinoin.

57 Todennäköisesti edellä mainittu väliaikaisen suojan direktiivi ei olisi tässä mielessä tarpeeksi tehokas, vaan sitä – tai valtioiden omaa lainsäädäntöä – tulisi muuttaa.

kytköksistä esimerkiksi yhteiskunnallisen monikulttuurismin kanssa. Toisaalta turvapaikan saamisen edellytyksiä pitäisi voida tarkastella lähemmin, mikäli pakolainen esimerkiksi matkustaa lähtöalueelle ja on valmis oleskelemaan siellä vapaaehtoisesti – vaikuttaa selvältä, että yksilöön ei voi kohdistua merkittävää vainoa tai muuta vaaraa enää tässä tapauksessa. Ylipääntensä eri viranomaisten välinen yhteistyö ja tiedonanto tulisi olla merkittävämpää, jotta erilaisiin väärinkäytöksiin voitaisiin puuttua. Myös perheenyhdistämisen piirissä olisi mahdollisuus huomattaviin tiukennuksiin pakolaissopimuksen rajoissa, ja näitä paraikaa suunnitellaan lähes kaikissa Euroopan kohdemaissa, myös Suomessa.

Toisaalta yhden kategorian poistaminen turvapaikkajärjestelmästä, kuten Suomi on jo tehnyt, ei itsessään muuta asiaa, koska toissijaisen suojelun oheen rakennetut kategoriat ovat alkujaankin poikkeuksellisia, lähinnä vain muutamissa pohjoismaissa käytössä olleita. Humanitaarinen suojele, joka nyt siis on poistettu, syntyi vuonna 2009 vanhan ”suojelun tarpeessa”-määritelmän pohjalta. Tertiäärimalli, jossa on kolme mahdollista kategoriaa saada jäädä maahan, oli itsessään jo avoimuutta korostava – ja sellaisenaan sen oli määräkin lisätä suojelutapauksia. Toisaalta kolmannen kategorian poistamisen muutos on näennäinen, jos systeemi samaan aikaan joustaa toiseen suuntaan – joko tarjoamalla useammille ennen toissijaista suojelua saaneille pakolaisaseman tai liittämällä osia poistetusta kategoriasta jälleen takaisin toissijaisen suojelun kategoriaan. Tämäkin peräänkuuluttaa kokonaisvaltaista politiikan kiristämistä, ei yksittäisiä, reaktiivisia hienosäätöön perustuvia toimia, jotka on mahdollista ”kumota” jossakin toisaalla.

Suomalainen turvapaikkajärjestelmä perustuu yksilön oikeuksiin ja näin ollen luottamukseen, ja viranomaisten näyttää olevan vaikea puuttua edes havaittuihin väärinkäytöksiin. Samalla kun lähtöalueen merkitys on Suomessa vähentynyt, yksilön oman kertomuksen rooli on kasvanut, mikä osaltaan lisää väärinkäytösten mahdollisuutta.⁵⁸ Joka tapauksessa olisi korkea aika yksityiskohtaisesti selvittää, missä turvapaikkapolitiikan prosessin vaiheessa tehotto muutta ja muita epäkohtia ilmenee. Vaikka on ymmärrettävää, että poliitikot ottavat kunniaa esimerkiksi turvapaikanhakijoiden ”tehokkaasta ja ihmisoikeuksia kunnioittavasta” rekisteröinnistä ja ”järjestelykeskuksen” perustamisesta, tulisi huomion ulottua myös muualle. Koko turvapaikkaprosessin tehostaminen ja edellytysten selvittäminen olisi oleellista, ja Suomi voisi tässäkin asiassa ottaa mallia Tanskasta.

Yksi merkittävimmistä keinoista vähentää semihumanitaarista maahanmuuttoa olisi myös heikentää vetotekijöitä – toisaalta maahanmuuton kirisi-

58 Tästä linjattiin suhteessa humanitaariseen suojeleluun jo vuonna 2008, kun turvapaikanhakijoiden määrä alkoi kasvaa. Lainmuutos tapahtui seuraavana vuonna.

täminen on itsessään vetotekijöiden heikentämistä. Akateeminen yhteisö on edelleen erimielinen vetotekijöiden vaikutuksesta liikkeeseen – se on enemmän kiinnostunut työntekijöistä – mutta mitä massiivisemmaksi virta kehittyy, sitä selvemmin sen kohdentuminen näkyy.⁵⁹ Mikäli turvapaikanhakijatkin ovat jo tietoisia suomalaisesta ”perustulosta” ja osaavat vaatia sitä, ovat asiat merkittävästi pielessä.⁶⁰ Suomen valtio on turvapaikkakriisin alkamisen jälkeen tehnyt tai suunnitellut tekevänsä tiukennuksia yleiseen humanitaariseen maahanmuuttopolitiikkaan, kuten perheenyhdistämiseen ja suojelukategorioihin, mutta näiden mahdollinen vaikutus ei näy vielä.⁶¹ Toisaalta useat vetotekijät ovat sellaisia, että niistä on vaikeaa luopua vain maahanmuuttajien kohdalla, joko lainsäädännöllisistä syistä (esimerkiksi useat hyvinvointivaltion etuudet) tai täysin konkreettisesti (esimerkiksi turvallisuus, puhdas luonto). On myös syytä huomata, että maahanmuutto toimii myös verrattomana keppihevosenä lukuisille poliittisille voimille – yhtäältä yhteiskunnallisia uudistuksia voidaan perustella maahanmuutolla (esimerkiksi työmarkkinoiden tehostaminen maahanmuuttajien integraation vuoksi), toisaalta maahanmuuton lisääminen voi edistää tiettyjä poliittisia tavoitteita (esimerkiksi yhteiskunnan monikulttuuristuminen).

Kuten sanottua, mikäli EU-tason politiikka toimisi, se todennäköisesti tarjoaisi parhaat mahdollisuudet turvapaikkapolitiikan yleiselle ulkoistamiselle, tehokkaalle palautuspolitiikalle ja myös muuttoliikkeiden taustalla oleviin syihin puuttumiseen. Toisaalta koska näin ei ainakaan tällä hetkellä ole, yksittäiset valtiot eivät voi nojautua EU:hun omassa turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikassaan. Pitkällä tähtäimellä ainoaksi mahdollisuudeksi kuitenkin muodostuu koko järjestelmän muuttaminen ja valtioihin kohdistuvien vaatimusten yksiselitteinen heikentäminen. Sitä ennen Suomen pitää kuitenkin pelata varman päälle, toimia oman edun mukaisesti, päättäväisesti ja johdonmukaisesti ja tehdä selkeitä ja kokonaisvaltaisia kiristyksiä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan. Rajojen, valtion ja kansalaisten edun täytyy nousta kansainvälistä imagoa ja maailman pelastamista korkeammalle.

59 Lisäksi useissa tutkimuksissa, joissa tulokseksi on saatu, että vetotekijät eivät vaikuta liikkeeseen, on ollut metodologisia ongelmia. Ne esimerkiksi eivät ole riittävästi huomioineet humanitaarista maahanmuuttajia tai ovat sulkenet pohjoismaat huomionsa ulkopuolelle. Ongelma on samansuuntainen kuin monissa maahanmuuton kustannuksia mittaavissa tutkimuksissa: ne jättävät huomiotta ison osan merkittäviä kulueriä, joita erityisesti kaikkein anteliaimmissa hyvinvointivaltioissa syntyy.

60 Myös EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex on havainnut, että salakuljettajilla on tarjota asiakkailleen seikkaperäisiä tietoja eri maiden turvapaikkakäytännöistä sekä sosiaaliturvasta.

61 Turvapaikanhakijoiden väheneminen johtuu ennen muuta Tanskan, Ruotsin ja muiden valtioiden aloittamasta rajakontrollista.

LAINSÄÄDÄNTÖ JA SOPIMUKSET

- Euroopan ihmisoikeussopimus (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) 1950
- EU:n ja Turkin välinen sopimus epäsäännöllisen maahanmuuton lopettamiseksi 18.3.2016
- Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus 1951 ja lisäpöytäkirja 1967
- Määritelmädirektiivi 2011/95/EU
- Menettelydirektiivi 2013/32/EU
- Palautusdirektiivi 2008/115/EY
- Suomen laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta 2011
- Suomen perustuslaki 2000
- Suomen ulkomaalaislaki 2004
- Tilapäisen suojelun direktiivi 2001/55/EY
- Vastaanottodirektiivi 2013/33/EU

KIRJALLISUUS

Ackerman, Bruce A. 1980. *Social Justice in the Liberal State*. New Haven: Yale University Press.

Betts, Alexander 2009. *Forced Migration and Global Politics*. Chichester: Wiley-Blackwell.

Boswell, Christina & Andrew Geddes 2011. *Migration and Mobility in the European Union*. Basingstoke: Palgrave.

Brochmann, Grete & Anniken Hagelund 2012. *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945–2010*. Basingstoke: Palgrave.

Brown, Chris 2011. The Only Thinkable Figure? Ethical and Normative Approaches to *Refugees in International Relations*. Teoksessa in Betts, Alexander & Gil Loescher (toim.) *Refugees in International Relations*, s. 151–168. Oxford: Oxford University Press.

Carens, Joseph H. 1992. Migration and Morality: A Liberal Egalitarian Perspective. Teoksessa Barry, Brian & Robert E. Goodin (toim.) *Free Movement: Ethical Issues on the Transnational Migration of People and of Money*, s. 25–47. University Park: Pennsylvania State University Press.

Dummett, Michael 2001. *On Immigration and Refugees*. London: Routledge.

Ferracioli, Luara 2014. The Appeal and Danger of a New Refugee Convention. *Social Theory and Practice* 40(1): 123–144.

Gatrell, Peter 2013. Putting Refugees in Their Place. *New Global Studies* 7(1): 1–24.

- Gibney, Matthew J. 2004. *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldsmith, Jack L. & Eric A. Posner 2005. *The Limits of International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Guiraudon, Virginie & Gallya Lahav 2000. A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: the Case of Migration Control. *Comparative Political Studies* 33(2): 163–195.
- Guiraudon, Virginie & Christian Joppke 2001. Controlling a New Migration World. Teoksessa Guiraudon, Virginie & Christian Joppke (toim.) *Controlling a New Migration World*, s. 1–26. London: Routledge.
- Hamlin, Rebecca 2012. Illegal Refugees: Competing Policy Ideas and the Rise of the Regime of Deterrence in American Asylum Politics. *Refugee Survey Quarterly* 31(2): 33–53.
- Hampshire, James 2013. *The Politics of Immigration*. Cambridge: Polity Press.
- Hathaway, James C. 1991. Reconceiving Refugee Law as Human Rights Protection. *Journal of Refugee Studies* 4(2): 113–131.
- Hollified, James F. 1992. Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community. *International Migration Review* 26(2): 568–595.
- Hyndman, Jennifer & Alison Mountz 2008. Another Brick in the Wall? Neo-*Refoulement* and the Externalization of Asylum by Australia and Europe. *Government and Opposition* 43(2): 249 – 269.
- McLaren, Lauren M. 2015. *Immigration and Perceptions of National Political Systems in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Miller, David 2013. *Justice for Earthlings: Essays in Political Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pécoud, Antoine 2010. Informing Migrants to Manage Migration? An Analysis of IOM's Information Campaigns. Teoksessa Geiger, Martin & Antoine Pécoud (toim.) *The Politics of International Migration Management*, s. 184–201. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Pirjola, Jari 2002. Palauttamiskielto: Non-refoulement-periaatteesta kolmessa ihmis-oikeussopimuksessa. *Lakimies* 5/2002: 741–756.
- Posner, Eric A. 2014. *The Twilight of Human Rights Law*. New York: Oxford University Press.

SANASTOA

Dublin-menettely Vastuunmäärittäminen tapauksessa, jossa turvapaikanhakija on jo hakenut turvapaikkaa jostakin toisesta EU-maasta tai jossa hänen olisi pitänyt hakea turvapaikkaa. Dublin-menettelyn pitäisi johtaa tutkimatta jättämiseen ja palauttamiseen, mutta järjestely alkoi murtua vuonna 2015.

Humanitaarinen suojelu suojelukategoriana poistettiin ulkomaalaislaista toukokuussa 2016. Se toimi oleskeluluvan perusteena, mikäli turvapaikan tai toissijaisen suojelun edellytykset eivät täyttyneet, mutta hakija ei voinut palata kotimaahansa sen huonon turvallisuustilanteen tai ympäristökatastrofin vuoksi. Huono turvallisuustilanne saattoi johtua aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta.

Kansainvälinen suojelu tarkoittaa kaikkia niitä kategorioita, joilla henkilö saa suojelua ja voi jäädä maahan. Tällä hetkellä Suomessa voi saada joko turvapaikan tai toissijaista suojelua.

Käännyttäminen eli maasta poistaminen. Kieleisen suojelupäätöksen yhteydessä tehdään käännytyspäätös, mikäli oleskelulupaa ei ole myönnetty millään perusteella. Valitus hallinto-oikeuteen viivästyttää käännyttämistä. Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei estä päätöksen täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus nimenomaan määrää toisin.

Menettelydirektiivi Turvapaikkamenettelyyn kuuluva direktiivi, jolla yhtenäistettiin kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevia menettelyjä ja tehostettiin hakijan pääsyä turvapaikkaprosessiin.

Määritelmädirektiivissä määritellään, ketkä voivat saada kansainvälistä suojelua EU-maissa. Siinä säädetään myös kansainvälistä suojelua saaville annettavista oikeuksista ja etuuksista.

Non-refoulement eli ”ei-palauttaminen”, palauttamiskielto. Kansainväliseen ja kansalliseen lainsäädäntöön kirjattu periaate, jonka mukaan ketään ei saa palauttaa alueelle, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Oleskelulupa muulla perusteella Mikäli hakija ei voi saada kansainvälistä suojelua, hän saattaa saada oleskeluluvan maasta poistamisen estymisen perusteella, yksilöllisestä inhimillisestä syystä tai ihmiskaupan uhrina. Oleskeluluvan voi saada myös esimerkiksi työn, perhesiteen tai opiskelun perusteella.

Palauttaminen Hakija voidaan palauttaa, mikäli hän on lähtenyt turvalisesta alkuperämaasta, saa jo riittävää suojelua jossakin muualla tai jos joku muu maa on vastuussa hänen turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

Toissijainen suojelu Jos turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, henkilölle voidaan myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos häntä uhkaa kuolemanrangaistus, teloitus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai rangaistus. Toissijaista suojelua voidaan myöntää myös, jos henkilö ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa joutumatta vakavaan henkilökohtaiseen vaaraan siellä vallitsevan aseellisen selkkauksen vuoksi.

Turvapaikka eli pakolaisasema. Kansainvälisen suojelun tärkein ja säädellyin kategoria. Hakijalle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella siitä syystä, että hänellä on perusteltu syy pelätä siellä vainoa. Vainon syyn tulee olla alkuperä, uskonto, kansallisuus, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuuluminen tai poliittinen mielipide. Lisäksi edellytetään, että hakija on pelkonsa vuoksi haluton turvautumaan kyseisen valtion suojeluun. Suomessa turvapaikan voi saada turvapaikanhakija tai kiintiöpakolainen.

SUOMEN PERUSTA -AJATUSPAJAN JULKAISUJA

Miten euroalue kehittyi? (2013)

Euro vai ei? – Eurokriisi ja Suomen vaihtoehdot (2013)

Kunnat kuntoon! – Puheenvuoroja kuntien ongelmista ja mahdollisuuksista (2014)

Kohti parempaa Eurooppaa (2014)

Suomen talous ja talouspolitiikan linja – Miten Suomi saadaan uudelleen nousuun? (2014)

Vapaaehtoinen ruotsi on hyvinvointietu – Suomenkielisten näkökulma kielipolitiikkaan (2014)

Venäjä: uhka vai mahdollisuus? – Avointa keskustelua Suomen Venäjä-suhteesta (2014)

Kansankodin kuolinvuoteella - Ruotsalainen hyvinvointivaltio ja maahanmuutto (2015)

Liberaalin dilemma – Monikulttuurisuus ja vapaa yhteiskunta (2015)

Maahanmuutot ja Suomen julkinen talous – Osa 1: Toteutuneet julkisen talouden tulot ja menot (2015)

Punavihreä kupla – Perussuomalaiset ja media (2015)

Siirtolaiskriisi – puheenvuoroja muuttoliikkeen syistä ja seurauksista (2015)

Euroopan talous- ja rahaliiton tulevaisuus – onko euro pelastettavissa? (2016)

Turvallisuus uhattuna – Maahanmuutto, turvallisuustilanne ja kansalaispartiot (2016)

Kansainvälinen pakolaisinstituutio ja valtioiden mahdollisuudet – imagon suojelusta rajojen suojeluun (2016)

