

Politiikkaa reunoilla – turvapaikka harkinnassa

Suomen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka 1990-luvulla

Pro gradu –tutkielma
Helmikuu 2001
Pirja Lepistö
Jyväskylän yliopisto
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Valtio-opin yksikkö

LEPISTÖ, PIRJA: Poliittikaa reunoilla – turvapaikka harkinnassa. Suomen maahanmuutto- ja pakolaispoliittikka 1990-luvulla.

Pro gradu –tutkielma, 66 sivua + 5 liitettä

Helmikuu 2001

Valtio-oppi

Pro gradu -tutkielmassani tarkastelen Suomen maahanmuutto- ja pakolaispoliittikkaa 1990-luvulla. Tarkastelen lähemmin turvapaikkapolitiittikkaa, ja turvapaikanhakijoiden asemaa hakuprosessin eri vaiheissa – lähtömaasta kohdemaan myöntämään turvapaikkaan ja pakolaisen statukseen asti. Olen rajannut tutkimuksen koskemaan nimenomaan turvapaikanhakijoita, siksi en käsittele maan sisällä pakenevia ihmisiä, kiintiöpakolaisia, pakolaisten vastaanottoa tai kotouttamista. Tutkimukseni ydinkysymys käsittelee sitä tilannetta, jossa turvapaikanhakija on ennen laillisen statuksen saamista. Olen rajannut tutkimukseni käsittämään lähinnä 1990-lukua, mutta olen ottanut mukaan myös vuoden 2000. Nämä ajalliset rajaukset olen tehnyt sen vuoksi, että Neuvostoliiton hajoaminen ja Euroopan unionin jäsenyydellä on ollut näkyvät seuraukset sekä Suomen ulkomaalaislain että pakolaispoliittikan muutoksiin.

Tutkimuksessani tarkastelin turvapaikanhakijoiden asemaa kansallisen, ylikansallisen ja kansainvälisen oikeusjärjestyksen muodostamissa tiloissa, joissa henkilö on joko laitton tai laillinen – oikeusjärjestyksen alainen tai ei. Tähän liittyvät myös kysymykset valtioiden suvereniteetista ja kansalaisuudesta. Reunaehdot, joiden sisällä turvapaikanhakija liikkuu, muodostuvat kansainvälisistä sopimuksista, Euroopan unionin jäsenvaltioiden solmimat sopimukset sekä kansalliset lait. Merkittävimmät kansainväliset sopimukset ovat YK:n ihmisoikeussopimus vuodelta 1948 sekä pakolaissopimus vuodelta 1951. Euroopan unionin sopimuksista sekä Dublinin (1990), Schengenin (1990, 1995) ja Amsterdamin (1997) sopimuksilla on suurimmat vaikutukset EU:n turvapaikkapolitiittikan muodostumiseen. Nämä sopimukset ovat vaikuttaneet Suomen ulkomaalaislakiin unionin jäsenyyden kautta, ja ulkomaalaislakia muokattiin useasti 1990-luvulla.

Tutkimuksessa ilmeni, että turvapaikanhakija jää ikään kuin tilojen väliin, eli pakomatallaan hän jää laillisten tilojen väliin, eli lähtömaan ja kohdemaan kansallisten oikeusjärjestysten ulkopuolelle. Tässä välitilassa hän on laitton, kuin häntä ei olisi olemassakaan, sillä kansainvälinen oikeusjärjestys, esimerkiksi ihmisoikeus- tai pakolaissopimukset, eivät suojele häntä. Ennen pääsyään kohdemaan kansallisen lain alaiseksi, lailliseksi, pakolaisen statuksen omaavaksi henkilöksi, hän kohtaa harkintamarginaalin. Harkintamarginaalissa on kyse kohdemaan viranomaisen harkinnasta, siitä liikkumavarasta, jonka kansainvälisten sopimusten, kansallisen oikeuden ja ylikansallisen oikeuden risteämiskohdat sallivat. Koska pakolaisasiat kuuluvat Suomessa ulko- ja turvallisuuspoliittikkaan, muodostuu tästä harkintamarginaalista selkeästi poliittinen alue.

ASIASANAT: pakolaisuus, turvapaikka, maahanmuutto- ja pakolaispoliittikka, ulkomaalaislaki, Suomi, Euroopan unioni

Sisällys

Tiivistelmä

1.	Johdanto.....	3
1.1.	Tutkimuksen rakenteesta.....	4
1.2.	Tutkimuskysymyksen rajaus.....	4
1.3.	Aineistosta ja käsitteiden käytöstä.....	6
1.4.	Pakolaisuuteen liittyvästä käsitteistöstä.....	7
1.5.	Kansainvälisen, EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välisestä suhteesta.....	8
2.	Turvapaikkapolitiikan teemoista.....	12
2.1.	Epähenkilöistä.....	13
2.2.	Laillisuuden todistaminen.....	15
2.3.	Humanitaarisesta avusta.....	19
2.4.	Vainon ja perustellun pelon käsitteestä.....	23
2.5.	Pakolaisuuden määritelmästä.....	24
3.	Suomen turvapaikkapolitiikan historia.....	29
3.1.	Suomen turvapaikkapolitiikan historiasta.....	30
3.2.	Nykyisestä turvapaikkalainsäädäntö.....	36
3.3.	Nykyinen turvapaikkaprosessi.....	38
3.4.	Hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen ohjelma.....	40
4.	Euroopan unionin turvapaikkapolitiikan kehitys.....	41
4.1.	Schengenin sopimus.....	42
4.2.	Dublinin sopimus.....	43
4.3.	Maastrichtin sopimus.....	46
4.4.	Amsterdamin sopimus.....	46
4.5.	Tampereen huippukokous.....	48
4.6.	Nizzan huippukokous.....	49

5.	Turvapaikanhakija tilojen välissä.....	50
5.1.	Turvapaikanhakija lähtömaassa.....	52
5.2.	Turvapaikanhakija väli tilassa.....	53
5.3.	Turvapaikanhakija harkintamarginaalissa.....	54
5.4.	Turvapaikanhakija kohdemaassa.....	56
6.	Suomi ja turvapaikanhakijat 2000-luvulla.....	57
7.	Lopuksi.....	59
	Lähteet.....	62

Taulukot

Taulukko 1.	Kansainvälinen oikeus suhteessa kansalliseen ja EU-oikeuteen....	9
Taulukko 2.	Todistustaakan jakautuminen.....	26
Taulukko 3.	Oikeusjärjestykset ja harkintamarginaali.....	53
Taulukko 4.	Laillisuuden ja laittomuuden tilat.....	54

Liitteet

- Liite 1. Ulkomaalaishallinnon termejä
- Liite 2. YK:n ja Euroopan neuvoston keskeiset ihmisoikeussopimukset
- Liite 3. Maahanmuuttoasioiden hallinto Suomessa
- Liite 4. Turvapaikanhakijat ja pakolaiset Suomessa 1992-1999
- Liite 5. Turvapaikkahakemukset ja -päätökset 1990-1999

1. Johdanto

Kolmen viime vuosikymmenen aikana Suomeen on muuttanut enemmän ulkomaalaisia kuin koskaan aiemmin itsenäisyyden aikana. Osa ulkomaalaisista on turvapaikanhakijoita, osa on siirtolaisia, osa tulee ajallisesti rajatulle työkomennukselle, ja osa vaikkapa vaihto-opiskelijoina. Suomi on perinteisesti ollut maastamuuttomaa, mutta erityisesti 1990-luvulla maahanmuuttajia on ollut maasta muuttajia enemmän. Suurin osa Suomeen muuttaneista ulkomaalaisista oli pakolaisia tai turvapaikanhakijoita.

Ennen kylmän sodan loppumista Suomi oli varsin passiivinen ottamaan kantaa ihmisoikeusloukkauksiin suurvaltojen välisissä ristiriidoissa, saati sitten pakolais- ja turvapaikkapolitiikassa. Kylmän sodan loppuminen 1980-90 -lukujen vaihteessa avasi Suomellekin uuden tilanteen: turvapaikkaa hakevien ihmisten lukumäärä nousi huomattavasti. Suomen osalta tilanne alkoi muuttua Suomen liittyttyä 1989 Euroopan neuvostoon, joka keskittyy enemmän ihmisoikeuskysymyksiin kuin Euroopan unioni. 1994 astui voimaan sopimus Suomen liittymisestä Euroopan talousalueeseen ETA:an, ja vuonna 1995 Suomi oli Euroopan unionin täysivaltainen jäsen. Siitä seurasi kansallisen lainsäädännön muuttaminen EU-säädöksiä vastaaviksi.

Maahanmuutto Euroopan alueelle on muuttanut muotoaan vuosikymmenten kuluessa. 1970-luvulla muutettiin työn perässä ja tämän väylän umpeuduttua 1980-90 -luvulla lisääntyi turvapaikanhakijoiden määrä. 2000-luvun alussa maahanmuuton huolestuttavimpana piirteenä pidetään luvatonta siirtolaisuutta ja siihen liittyvää rikollisuutta. Usein kuitenkin unohdetaan missä loppuu syy ja mistä alkaa seuraus: turvapaikkaväylän umpeutuessa ihmiset pyrkivät alueelle turvaan joka tapauksessa. Kun se tehdään laittomasti, he menettävät ensinnäkin mahdollisuuden jäädä alueelle ja toiseksi ruokkivat ihmissalakuljetukseen erikoistunutta rikollisuutta. Puhutaan jo noidankehästä: mitä enemmän Eurooppa vahtii ulkorajojaan, sitä enemmän laitton alueelle tulo lisääntyy.

1990-luvulla alettiin puhua Euroopan unionista arvoyhteisönä. Vuosikymmenten ajan EU:n edeltäjät ajoivat taloudellisia päämääriä, mutta vapaan liikkuvuuden ja unionin laajenemisen myötä tuli huomioon otettavaksi myös yksilöiden, unionin kansalaisten,

sosiaaliset ja poliittiset oikeudet. Mitä pidemmälle integraatiokehityksessä päästiin viime vuosikymmenellä, sitä useammin puhuttiin arvoyhteisöstä, erityisesti koskien ihmisoikeuksia. Unionin kehitykseen arvoyhteisönä kuuluu yhteisen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan harmonisointi. Suomi onkin ottanut itselleen pakolaisasioissa entistä aktiivisemmän roolin liittyttyään Euroopan unioniin, erityisesti Tampereen huippukokouksessa vuonna 1999. Ihmisoikeuksia korostavaa arvoyhteisöä tosin kyseenalaistavat monet seikat, kuten maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan kiristyminen sekä eri jäsenmaiden erilainen suhtautuminen harmonisointipyrkimyksiin. Tulevan EU:n laajentumisen vaikutuksia vasta arvioidaan, ja se tulee asettamaan unionin uuden haasteen eteen. Toinen tulevaisuuden haaste EU:lle on kireän maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan sekä työvoiman tarpeen tasapainottaminen.

1.1. Tutkimuksen rakenteesta

Turvapaikanhakijoiden kannalta tehtyä Euroopan unionin pakolaispolitiikan teoreettista tarkastelua ei tietääkseni ole tehty Suomessa, ei ainakaan valtiopoliittisesta näkökulmasta. Tarkoitukseni on hahmottaa turvapaikanhakijan asemaa hänen matkallaan eri tiloissa ja tilanteissa ennen hänen hyväksymistään pakolaiseksi. Tiloilla tarkoitan laillisuuden ja laittomuuden tiloja, tilanteilla konkreettisempia säännöstöjä, joilla hänen matkaansa ohjaillaan. Omassa maassaan kansalainen on laillinen eli juridinen henkilö, mutta uuteen valtioon päästäkseen hänen on oltava uuden valtion sääntöjen mukaan laillinen. Tässä välissä hän on kuitenkin laillisten tilojen välissä, ei-juridinen henkilö, epähenkilö. Tarkastelen turvapaikanhakijaa siinä tilassa, jossa hän yrittää päästä uuden valtion alueella lailliseksi henkilöksi.

1.2. Tutkimuskysymyksen rajaus

Tarkasteluni kohteena on Suomen pakolaispolitiikka 1990-luvulla. Tarkastelen lähemmin turvapaikkapolitiikkaa ja sitä ympäröiviä rakenteita, kuten Suomen ulkomaalaislakia ja Euroopan unionin sopimuksia. Tutkimukseni keskiössä on itse turvapaikanhakija hakuprosessinsa eri vaiheissa. Turvapaikka- ja pakolaisasiat on Suomessa hoidettu virkamiesten työn kautta muokkaantuneina käytänteinä, jolloin

siihen vaikuttavia tekijöitä on tärkeää tarkastella. Suomen pakolaispolitiikka tulee olemaan integraatiokehityksen jatkuessa yhä kiinteämpi osa unionitason maahanmuutto- ja pakolaispolitiikkaa. Ottaessaan, ja halutessaan ottaa, aktiivisemmän roolin turvapaikka-asioissa EU-tasolla Suomi pääsee vaikuttamaan EU-käytäntöihin ja samalla tietenkin huolehtimaan myös omista eduistaan.

Maahanmuuttajista olen valinnut nimenomaan turvapaikanhakijat, koska he ovat hakuprosessissa ja –matkalla tavallaan ”ei-kenenkään-maalla”, he ovat ikään kuin tilattomia, ilman itsemääräämisoikeutta. Lisäksi olen rajannut tutkimukseni koskemaan maiden välisiä pakolaisia, ei siis esimerkiksi jonkin maan sisällä pakenevia ihmisiä. YK:n pakolaismääritelmä vuodelta 1951 ei lue pakolaiseksi maan sisällä siirtymään joutuneita ihmisiä eikä heille myönnetä sillä perusteella pakolaisstatusta. Pakolaisaseman saatuaan henkilöstä tulee laillinen henkilö uuden valtion alueella. Keskityn tässä tutkimuksessa tähän laillisuuden ja laittomuuden väliseen eroon, kuinka sitä käytetään hyväksi ja manipuloidaan EU-tasolla, jotta turvapaikanhakijat saataisiin pidettyä rajojen ulkopuolella. Näinkin kärjistettynä asia on valitettavan usein totta, ja siksi onkin tärkeää tutkia ulossulkemisen mekanismeja. Koska jokainen valtio säätelee omalla kansallisella lainsäädännöllään maahanmuuttopolitiikkaansa, ovat EU-tason sopimukset ratkaisevassa asemassa. Suurin osa merkittävimmistä sopimuksista on solmittu 1990-luvulla, vaikka ne lopullisesti tulisivatkin voimaan 2000-luvulla. Dublinin, Schengenin ja Amsterdamin sopimukset ovat maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan kannalta merkittävimmät, ja tarkastelen niitä ja niiden vaikutuksia laajimmin. Tarkastelen turvapaikanhakijoita ja heidän asemaansa tässä kontekstissa eri näkökulmista, EU:n, ei-valtiollisten organisaatioiden sekä heidän itsensä kannalta. Näkökulmat limittyvät monesti, mutta aihekin on kompleksinen ja siihen liittyy monia perustavaa laatua olevia kysymyksiä, jotka ansaitsevat tulla käsitellyiksi. Erityisesti valtio-opillisesti kiinnostavia ovat keinot, joilla turvapaikanhakija muunnetaan laittomaksi, ja pääsy Euroopan unionin alueelle voidaan evätä. Tutkimukseni ydin on siinä tilassa tai tilanteessa, jossa turvapaikanhakija on ennen laillisen statuksen saamista. Siksi en käsittele kiintiöpakolaisia, pakolaisten vastaanottoa tai kotouttamista.

1.3. Aineistosta ja käsitteiden käytöstä

Tutkimusaineistoni koostuu lähinnä solmituista sopimuksista (EU-sopimukset ja kansainväliset sopimukset) ja Suomen ulkomaalaislaista. Lisäksi käytän virallisia tiedotteita, kuten esimerkiksi sisäasiainministeriön Hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen ohjelma vuodelta 1997 sekä ulkoasiainministeriön Ihmisoikeudet ja Suomen ulkopoliittikka –tiedotetta vuodelta 1999. Lähteinä minulla on muutamia julkisoikeudellisia teoksia, kuten esimerkiksi Kuosman (1999) *Ulkomaalainen, pakolainen, turvapaikanhakija* sekä Saarelaisen (1996) *Perusteltu pelko*. Lisäksi käytän internet-lähteitä, kuten esimerkiksi UNHCR:n (United Nations High Committee for Refugees), ECRE:n (European Council on Refugees and Exiles)¹, ulkomaalaisviraston, työ-, ulko- ja sisäasiainministeriöiden, Pakolaisneuvonnan sivut muutamia mainitakseni. Eri ministeriöt ovat myös julkaisseet lukuisia omia tutkimuksiaan.

Olen tässä työssä käyttänyt aineistona kansainvälisiä sopimuksia, EU:n sopimuksia sekä Suomen ulkomaalaislakia. Kansainvälisillä sopimuksilla tarkoitan Suomen ratifioimia sekä Yhdistyneiden Kansakuntien että Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimuksia (luettelo Liite 2) sekä sopimusta passintarkastuksen poistamisesta Pohjoismaiden välisillä rajoilla (SopS 10/58). Jälkimmäinen on sisällytetty Suomen lakiin. Ihmisoikeussopimuksista keskityn sopimukseen, joilla on merkitystä tämän työn kannalta, lähinnä Pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (1951, Suomen osalta 1969). Tietenkin Suomen osalta vaikuttaa myös itse liittyminen EU:hun ja sen mukanaan tuomat seuraukset Suomen ulkomaalaislainsäädäntöön, mutta itse liittymissopimusta en tarkastele. Maastrichtin sopimus on merkittävä siinä mielessä, että se mahdollisti Suomen liittymisen myös toisiin unionitason sopimukseen, mutta se ei ole samassa mielessä merkittävä tämän tutkimuksen aiheen kannalta kuin Dublinin, Schengenin ja Amsterdamin sopimukset. Puhuessani EU-sopimuksista tarkoitan edellä mainittuja sopimuksia.

¹ ECRE on sateenvarjo-organisaatio Euroopan pakolaisjärjestöjen välillä. Se perustettiin 1974, ja sillä on noin 70 jäsenjärjestöä 25:ssä Euroopan maassa. ECRE:n sihteeristöt ovat Lontoossa ja Brysselissä. Sen erikoisalueena on tarkkailla ja analysoida EU:n instituutioiden turvapaikka-asioita koskevaa politiikkaa.

1.4. Pakolaisuuteen liittyvästä käsitteistöstä

On paikallaan tuoda esiin muutama termi, joiden sisältö on hyvä eritellä toisistaan. Termien selitykset ovat peräisin ulkomaalaisvirastolta, ja niitä käytetään Suomen ulkomaalaishallinnossa maahanmuutto-, pakolais- ja turvapaikka-asioista päätettäessä. Siksi katson ulkomaalaisviraston määritelmien toimivan parhaiten tässä kontekstissa. Listasta muodostui kuitenkin niin pitkä, että se oli parasta sijoittaa liitteeksi (Liite 1). Termit ovat suurimmaksi osaksi peräisin ulkomaalais- ja kansalaisuuslainsäädännöstä.

De facto –pakolainen = henkilö, joka on pakolaiseen verrattava, vaikka ei täytä YK:n pakolaissopimuksen mukaista määritelmää. Pätevästä syystä henkilö ei voi palata kotimaahansa.

Kiintiöpakolainen = henkilö, jolle UNHCR on myöntänyt pakolaisaseman ja jolle on myönnetty maahantulolupa budjetissa vahvistetun pakolaiskiintiön puitteissa.

Pakolainen = henkilö, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Pakolaisaseman saa henkilö, jolle jokin valtio antaa turvapaikan tai jonka UNHCR toteaa olevan pakolainen.

Turvapaikanhakija = henkilö, joka hakee suojaa koti- tai asuinmaansa ulkopuolelta. Saa pakolaisen aseman vasta sitten, jos hänelle myönnetään turvapaikka.²

Käytän työssäni sekä pakolaispolitiikan että turvapaikkapolitiikan termejä, vaikka ne ovat osittain päällekkäisiä. Pakolaispolitiikan käsite toimii sateenvarjona laajemmassa mittakaavassa, sillä turvapaikkapolitiikka on vain osa pakolaispolitiikkaa. Käytän termiä pakolaispolitiikka, vaikka Suomella ei olekaan ollut virallista, ohjelmallista pakolaispolitiikkaa. Tässä työssä luen käsitteeseen kuuluvaksi alueeksi Suomen solmimat pakolaisia, lähinnä turvapaikanhakijoita, koskevat sopimukset, julistukset ja Suomen ulkomaalaislain soveltuvin osin. Käytän myös molempia termejä, pakolainen ja turvapaikanhakija, sillä ne kummatkin ovat tutkimukseni ydinalueita. Turvapaikanhakija on henkilö, joka on mahdollinen maahanmuuttaja ja alueelle pyrkijä, jolla ei laillista pakolaisen statusta jäädä tuloalueelle. Pakolaisella on laillinen status ja oikeus jäädä maahan.

1.5. Kansainvälinen oikeus suhteessa kansalliseen ja Eurooppa-oikeuteen

Kansainvälisten sopimusten velvoittavuudesta sopimusvaltion sisäisissä asioissa keskustellaan paljon, ja oikeustieteilijät ovat esittäneet eriäviä mielipiteitä. He puhuvat kansainvälisen oikeuden suhteesta valtion sisäiseen oikeuteen. Jyräni, Perttunen ja Viikonen käsittelevät kansainvälisen oikeuden sääntöjä. Säännöt vahvistetaan valtioiden välisin sopimuksin, ja siten syntyvät valtioiden itsensä noudattamasta ja hyväksymästä käytännöstä. Toinen kysymys on valvontakysymys eli kuinka valtioita voidaan valvoa noudattavatko ne hyväksymiään oikeussääntöjä. Valtiot ovat suvereenia ja niiden täytyy itse sitoutua noudattamaan kansainvälisoikeudellisia normeja.³ Hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittisessa ohjelmassa vuodelta 1997 todetaan:

”Ulkomaalaisen maahantulon on lähtökohtaisesti katsottu kuuluvan valtion suvereenin päätösvallan piiriin. Poikkeuksena on kuitenkin yleismaailmallisesti hyväksytty periaate, jonka mukaan yksilöllä on oikeus saada suojelua vainolta ja vakavilta ihmisoikeusloukkauksilta kotivaltionsa ulkopuolella. Periaate on ilmaistu ihmisoikeuksien julistuksen 14. Artiklassa, jonka mukaan jokaisella ihmisellä on oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa vainolta muista maista”.⁴

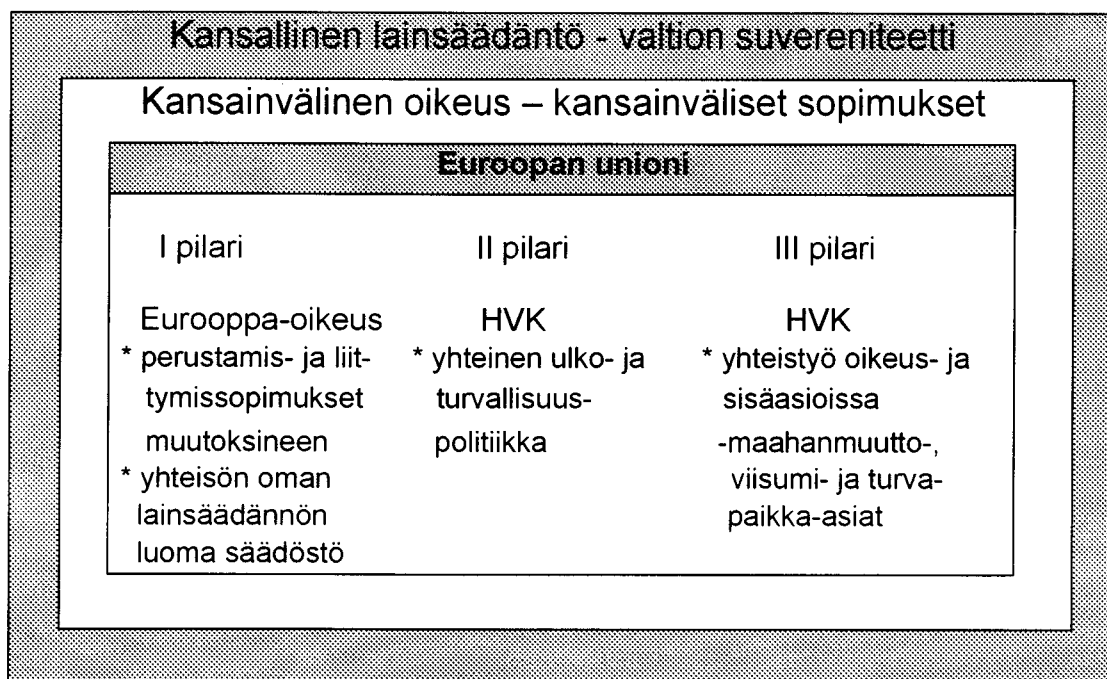
Määriteltäessä kansainvälisen oikeuden sisältöä voidaan käyttää lähteinä ensisijaisia tai toissijaisia lähteitä. Kansainvälisen Tuomioistuimen 38. artiklalla on laaja kannatus, ja sen mukaan ensisijaisia lähteitä ovat yleiset ja erityiskysymyksiä sääntelevät kansainväliset sopimukset, kansainvälinen tapa ja sivistyskansojen hyväksymät oikeusperiaatteet. Toissijaisia lähteitä ovat kansainväliset oikeustapaukset ja tunnetuimpien kansainvälisen oikeuden tutkijoiden kirjoitukset. Kansainvälinen oikeus ja valtion sisäinen oikeus ovat kuitenkin erillisiä oikeusjärjestyksiä. Kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvät oikeusnormit on yleensä saatettava voimaan valtion sisäisin toimin, jotta ne sitoisivat asianomaisen valtion

² Ulkomaalaisvirasto (1998). <http://www.uvi.fi>

³ Jyräni, Perttunen ja Viikonen 1989 [1972], 327-328.

⁴ Sisäasiainministeriö (1997), 4.

viranomaisia ja kansalaisia. Yleissopimukset sellaisenaan vain velvoittavat osapuolina olevia valtioita.⁵



Taulukko 1. Kansainvälinen oikeus suhteessa kansalliseen ja Eurooppa-oikeuteen. HVK tarkoittaa hallitusten välistä konferenssia.

Suvereenin valtion tunnusmerkki on oma kansallinen lainsäädäntö, ja kansainvälinen oikeus ei ulotu sen kattamalle alueelle. Valtiot sitoutuvat noudattamaan kansainvälisiä sopimuksia, mutta niitä ei velvoiteta noudattamaan niitä. Ainut ylikansallinen oikeusjärjestelmä on eurooppaoikeus, jossa jäsenvaltiot ovat liittymissopimuksellaan luovuttaneet osan toimivallastaan unionin toimielimille. Eurooppaoikeus sisältää kuitenkin säädöksiä vain sellaisilta aloilta, joilla sillä on perustamissopimuksessa annetut valtuudet tehdä lainsäädäntöä. Lainsäädäntö vaikuttaa Suomen lainsäädäntöön joko asetuksilla (sellaisenaan jäsenmaassa noudatettavaa oikeutta) tai direktiiveillä (eli lainsäädäntöohje, jonka voimaansaattamisen muodon ja keinot kansallinen viranomainen voi valita).⁶ Pakolais- ja turvapaikka-asioissa suurin muutos tuli Amsterdamin (1997) sopimuksen myötä voimaan, sillä ne siirrettiin kolmannelle pilarille unionin sisäiseen toimivaltaan kuuluviin oikeus- ja sisäasioihin. Yhteisö- eli Eurooppa-oikeuden toimivaltaan siirtymiseen Amsterdamin sopimus antoi viiden vuoden siirtymäajan.

⁵ Ed., 328-329.

⁶ Kempainen 2000, 18-20.

Vuoteen 2002 asti päätökset tehdään hallitusten välisissä konferensseissa (HVK), joissa päätösten täytyy olla yksimielisiä. Sen jälkeen turvapaikka-asioissa päätösvalta on ylikansallinen, ja päätöksen tekoon vaaditaan määräenemmistö. Maastrichtin sopimuksella perustetussa epävirallisessa neljännessä pilarissa turvapaikka-asiat käsiteltiin yhdessä kansainvälisen rikollisuuden, terrorismin ja salakuljetuksen kanssa. Amsterdamin sopimuksen myötä turvapaikka-asiat siirrettiin näistä erilleen.

Ihmisoikeudet -nimitys tulisi varata Jyrängin, Perttusen ja Vilkkosen mukaan niille oikeuksille, jotka ”luonnonoikeudellisten käsitysten taikka kansainvälisten julistusten ja sopimusten mukaan on keskeisen merkityksensä vuoksi tunnustettu kaikille yksilöille”⁷. Ihmisoikeussopimusten sisältäkin löytyy ristiriitaisuuksia. Pakolaissopimus on ihmisoikeussopimus, mutta Niemi-Kiesiläisen mukaan

”mahdollisuus saattaa yksittäistapaus kansainvälisen ihmisoikeuselimen tutkittavaksi on kuitenkin ihmisoikeussopimusten kiistaton etu pakolaissopimukseen verrattuna. Tätä kautta avautuu mahdollisuus kansainvälisen tulkintakäytännön kehittymiseen toisin kuin pakolaissopimuksen tulkinnassa, joka on jätetty kunkin sopimusvaltion harkintaan. Ihmisoikeussopimusten tulkinta asettaa niiden osapuolina oleville valtioille myös pakolaissopimuksen tulkinnassa rajat, joita valtion harkintamarginaali ei voi ylittää.”⁸

Saarelainen (1996) on väitöksessään Perusteltu pelko käsitellyt pakolaisuutta myös kansainvälisoikeudellisena ongelmana. ”Pakolaisuuden kansainvälisoikeudellinen määritelmä on kytkeytynyt valtion, valtion suvereniteetin ja valtion jäsenyyden käsitteisiin. Valtion jäsenyyden ja samalla suojelun menettäminen ja siitä seuraava tarve uuteen jäsenyyteen ja suojeluun, onkin pakolaisuuden ydinongelma”.⁹ Turvapaikanhakijan asemassa nämä ongelmat korostuvat, hän on sekä valtioiden että laillisten tilojen välisessä tilassa. Ollessaan valtioiden välisessä tilassa hän on myös vailla suojelua, sillä ei ole olemassa kansainvälistä oikeusistuinta, joka olisi valtioiden yläpuolella ja tarjoaisi sitä hänelle. Ihmisoikeussopimukset ovat

⁷ Jyränki, Perttunen ja Vilkkonen 1989 [1972], 114.

⁸ Niemi-Kiesiläinen, Johanna (1989), 56-57.

velvoittavia, mutta mikään ylin yhteinen lailliseksi tunnustettu auktoriteetti ei valvo niiden noudattamista. Pakolaissopimustakaan ei ole pakko noudattaa kirjaimellisesti, samasta syystä. Tästä on kyse Niemi-Kiesiläisen kuvaamassa harkintamarginaalissa.

Käyn lyhyesti läpi joitain kansalaisuuteen liittyviä perusasioita. Kansalaisuus määritellään useimmiten jonkin valtion jäsenyydeksi. Tämä jäsenyys tuo mukanaan erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, joiden tarkka sisältö vaihtelee valtioittain. Oikeuksia ovat kansalais-, poliittiset ja sosiaaliset oikeudet. Ajallisesti kansalaisoikeuksien katsotaan muodostuneen Ranskan vallankumouksen myötä, poliittisten oikeuksien katsotaan muodostuneen 1800-luvulla ja sosiaalisten oikeuksien 1900-luvulla. Kansalaisuus tarkoittaa oikeutta oikeuksiin. Jos henkilö ei ole tietyn maan kansalainen, hänellä ei myöskään ole oikeutta sen maan oikeuksiin. Jyränki, Perttunen ja Vilkkonen määrittelevät Suomen kansalaisuutta ja ulkomaalaisuutta seuraavasti:

”Ihmiset, jotka oleskelevat Suomen alueella, ovat joko Suomen kansalaisia tai ulkomaalaisia i. muukalaisia. Suomen kansalainen on henkilö, joka on saanut Suomen kansalaisuuden joko syntymänsä perusteella tai erityisen menettelyn kautta ja joka ei ole sitä myöhemmin menettänyt. Ulkomaalaisiin kuuluvat sekä toisen valtion kansalaiset että kansalaisuutta kokonaan vailla olevat.”¹⁰

Perusoikeudet taas ovat oikeuksia, joita turvaavat säännökset on kirjattu valtioiden sisäiseen perustuslakiin. Jyränki, Perttunen ja Vilkkonen jaottelevat perusoikeudet neljään ryhmään: poliittis-yhteiskunnallisiin oikeuksiin ja vapauksiin, joilla on merkitystä vallan käytössä, valtiollisessa toiminnassa ja ihmisten yhteistoiminnassa, henkilökohtaisiin vapausoikeuksiin, joilla taataan yksilölle henkilökohtainen vapauspiiri, jonka sisäpuolelle jääviin asioihin julkisen vallan elimet eivät voi puuttua, taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin sekä tasa-arvoisuusoikeuksiin, jolla halutaan edistää tasa-arvoisuuden toteutumista niin julkisen vallan elimiin

⁹ Saarelainen 1996, 20-21.

¹⁰ Jyränki, Perttunen ja Vilkkonen 1989, 111-112.

nähdessä kuin suhteissa muihin kansalaisiin.¹¹ Perusoikeudet kuuluvat vain valtion kansalaisille. Euroopan unionin perusoikeudet kuuluvat vain jäsenmaiden kansalaisille.

2. Turvapaikkapolitiikan ongelmia

Henriksson (2000) on tutkinut muuttoliikkeitä eurooppalaisella tasolla kylmän sodan jälkeen. Hänen mukaansa yksi näkyvimmistä toimenpiteistä, joilla EU yrittää hallita muuttoliikettä alueelleen, on tiukentunut ulkorajakontrolli. Vaikka kontrolloinnin tehostaminen on yksittäisen valtion sekä EU:n kannalta ainoa konkreettinen tapa hallita muuttoliikettä, sen lisäämisellä on ollut kuitenkin vastakkainen vaikutus. Kontrollin seurauksena laitton maahanmuutto on lisääntynyt¹². Alueelle pyrkiville tämä saattaa olla ainoa keino, sillä perinteinen muuttotapa rikkaisiin maihin, eli siirtotyöläisyys, ei ole ollut mahdollista 1970-luvun öljykriisistä johtuvan laman jälkeen. Alueelle, ja yksittäisiin valtioihin saavutaan siis sekä laittomasti että pakolais- tai turvapaikkastatusta hyväksikäyttäen. Henriksson kuvaa tilannetta noidankehänä, jossa turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa tiukan maahanmuuttopolitiikan seurauksena, ja tiukka turvapaikkapolitiikka johtaa laittoman maahanmuuton lisääntymiseen.¹³

Myös UNHCR on tilanteesta huolestunut. 1990-luvulla pakolaisuus liitettiin osaksi maahanmuuttoilmiötä ja sitä myötä valtioiden käytännöt ovat muuttuneet kontrollitoimenpiteiksi. Rajoittavat politiikat ja käytännöt ovat muuttaneet tasapainoa maahanmuuttokontrollin ja pakolaisten suojelun välillä jälkimmäiselle haitallisella tavalla. UNHCR luettelee toimenpiteitä, joilla valtiot ovat keskittyneet maahanmuuton kontrollointiin, joista ensimmäisenä ovat "non-arrival" käytännöt, joilla pyritään estämään joko lähtöpaikassa tai matkalla riittämättömien dokumenttien varustettujen maahanmuuttajien tai turvapaikanhakijoiden saapuminen Eurooppaan (viisumivaatimukset, kuljetusyhtiöiden sanktiot, yhdysupseerien lähettäminen ulkomaille toteuttamaan ulkoistettua maahanmuuttokontrollia). Toisena ovat käytännöt, joilla voidaan siirtää muille valtioille vastuu niistä pakolaisista, jotka ovat

¹¹ Em., 114-115.

¹² Katso myös Salmio 1999, 61-62, 66. Katso Myös Hynynen 1997, 80-95.

¹³ Henriksson 2000, 21.

saapuneet EU:n ulkorajoille (kolmannen turvallisen maan konsepti, palautussopimukset). Kolmantena on Geneven pakolaissopimuksen rajoittava soveltaminen, jolla suljetaan ulos tietyt hakijaryhmät (ei-valtiollisen toimijan vainoamat henkilöt, sukupuolesta johtuva vainoaminen tai paikallinen vaino). Neljäntenä on pelotteeksi asetetut käytännöt, kuten säilöönotto tai sen kieltäminen tai rajoittaminen, jolla elää. Viidentenä on perheiden yhdistämisen rajoitukset jopa pakolaisaseman myöntämisen jälkeen.¹⁴

2.1. Pakolaisuuden määritelmästä

YK:n Genevessä solmittu pakolaissopimus määritteli pakolaisuudelle sisällön, pakolaisen määritelmän¹⁵. Pakolaisvaltuutettu UNHCR perustettiin alunperin määräaikaiseksi elimeksi huolehtimaan toisen maailmansodan jälkeensä jättämistä pakolaisista. Pakolaisongelma oli tarkoitus ratkaista kolmessa vuodessa. Niin ei kuitenkaan käynyt, vaan pakolaisuus on kasvanut määrällisesti ja muuttanut muotoaan, ja UNHCR viettää tänä vuonna viisikymmenvuotispäiviään. Pakolaisuuden määritelmä on pitänyt pintansa, vaikka se selkeästi ei sellaisenaan enää palvele nykyhetken ja tulevien pakolaisten tarpeita. Alkuperäinen määritelmä korosti pakolaisuuden poliittisuutta ja vainon pelon johtuvan valtiollisesta toimijasta. Tällöin vaino oli henkilökohtaista, henkilöön käyvää. Luonnonmullistukset, nälänhätä, sisällissota, ihmisoikeusloukkaukset, sukupuoleen perustuva, henkilöstä riippumaton vaino jäivät määritelmän ulkopuolelle. Palautuskielto antoi valtioille kuitenkin mahdollisuuden myöntää turvapaikka muullakin perusteella, pohjautuen humanitaarisiin perusteisiin.

Alkuperäinen vuoden 1951 pakolaissopimus sisälsi kaksi rajoitusta, ajallisen ja maantieteellisen. Aikarajoitus otettiin käyttöön, koska sopimusvaltiot eivät halunneet velvollisuutta tulevaisuuden pakolaisista, joiden lukumäärä ja alkuperä oli tuntematon. Pakolaiseksi luettiin henkilö, joka oli ennen 1.1.1951 tapahtuneiden

¹⁴ UNHCR. <http://www.unhcr.ch/issues/asylum/globalconsult/q04migr.pdf>. 8.1.2001.

¹⁵ "The term refugee, shall apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality."

tapahtumien¹⁶ vuoksi kotimaansa ulkopuolella. Kommunistien nousu valtaan Itä-Euroopassa katsottiin sopimuksen mukaiseksi tapahtumaksi, vaikka suurimmat pakolaisvirrat siltä alueelta (Unkarista vuonna 1956 ja Tsekistä vuonna 1968) tapahtuivat huomattavasti aikarajan umpeutumisen jälkeen. Maantieteellisesti pakolaisuus rajattiin koskemaan henkilöitä, jotka joutuivat pakenemaan Euroopassa tapahtuneiden tapahtumien vuoksi. Sopimuksessa annettiin valtiolle kuitenkin mahdollisuus laajentaa määritelmää myös muualta saapuneiden pakolaisten vastaanottamiseksi. Vuonna 1967 tehdyssä New Yorkin lisäpöytäkirjassa, ja OAU:n sopimuksessa vuodelta 1969 ei näitä rajoituksia ole.¹⁷

Åberg (1994) katsoo, että vuoden 1951 Geneven yleissopimusta tulisi tarkastella toisen maailmansodan jälkeistä tilannetta vasten. Sopimus koski solmimisvaiheessa vain eurooppalaisia pakolaisia, ja pakolaisuuden perusteeksi määriteltiin yksilöllinen vaino, joka johtui kansalaisoikeuksien tai poliittisten oikeuksien menetyksestä. Tämä vastasi läntisen liittoutuman tarkoitusperiä. Åbergin mukaan jättämällä sopimuksesta taloudelliset-sosiaaliset ihmisoikeudet pois varmistettiin, että suojelua saivat itäblokin maista pakenevat toisinajattelijat, jotka kannattavat läntisiä poliittisia arvoja.¹⁸ Niemi-Kiesiläinen (1989) katsoo, että pakolaisen suojelun periaatetta pakolaissopimuksessa tasapainottaa valtion legitiimien turvallisuus- ja järjestysintressien huomioonottaminen. Turvapaikan myöntämisen sen tarpeessa olevalle henkilölle tulisi olla pääsääntö, josta tulisi poiketa vain, jos se on perusteltua pakolaissopimuksessa huomioituihin valtion intresseihin nähden.¹⁹

¹⁶ Tapahtuma, event, tarkoitti sopimustekstiä laativan Ad Hoc komitean ymmärryksen mukaisesti seuraavaa: "happenings of major importance involving territorial or profound political changes, as well as systematic programmes of persecution – which are after-effects of earlier changes". Stenberg 1989, 61. Sitaatin lyhennys Stenberg.

¹⁷ Vuoden 1951 sopimukseen ja vuoden 1967 lisäpöytäkirjaan sisällytettyä pakolaisen määritelmää voi soveltaa teoriassa neljällä tavalla. Valtio, joka ei ole allekirjoittanut lisäpöytäkirjaa, voi soveltaa kumpaakin rajoitusta, kuten Madagaskar ja Monaco. Toiseksi, valtio voi soveltaa vain aikarajoitusta, kuten Mosambik. Kolmanneksi valtio voi soveltaa vain maantieteellistä rajoitusta, kuten Brasilia, Malta, Paraguay ja Turkki. Neljänneksi valtio voi olla soveltamatta kumpaakaan rajoitusta. Stenberg 1989, 61-62; katso myös Hynynen 1997, 42-43.

¹⁸ Åberg 1994, 177.

¹⁹ Niemi-Kiesiläinen 1989, 143.

2.2. Epähenkilöt

Euroopan unionin yhdentymisen myötä, ja varsinkin sisämarkkina-alueen myötä, on jäsenvaltiot yhtenäistäneet myös turvapaikkamenettelyjään. Turvapaikanhakijoiden määrä onkin laskenut, ja tähän on vaikuttanut Peltosen (1996) mukaan jäsenvaltioiden kiristynvä pakolais- ja maahantulopolitiikka. Tiukennetuilla viisumivaatimuksilla, kuljetusyhtiöiden sanktioinnin mahdollistavalla lainsäädännöllä sekä unionin ulkopuolisten maiden kanssa solmituilla takaisinottosopimuksilla jäsenvaltiot pyrkivät erottelemaan todelliset pakolaiset taloudellisista pakolaisista ja estämään laitonta maahantuloa.²⁰

Turvapaikanhakija on laillisten tilojen välissä siinä mielessä, että hän on sanoutunut tai hänet on sanottu irti entisen kotivaltionsa jäsenyydestä ja lainmukaisesta suojelusta. Kun hän ei ole vielä uuden valtion lain piirissä, hän on laillisten tilojen välissä, joka ei kuitenkaan tee hänestä laitonta. Pelkkä pyrkiminen toisen valtion jäseneksi ei vielä tee henkilöstä laitonta. Henkilö kuitenkin asettaa uudelle valtiolle ongelman kuinka suhtautua häneen. Hän saattaa olla ei-toivottu vieras valtion rajalla jo siitä syystä, että hänestä aiheutuu vaivaa, koska uusi valtio ei tiedä kuinka suhtautua häneen. Säännellyssä maailmassa säännöt kertovat kuinka suhtautua omaan kansalaiseen ja muun maan kansalaiseen, mutta kuinka suhtautua henkilöön, joka tulee ikään kuin sääntöjen ulkopuolelta? Henkilön sen hetkiseen tilaan ei ole olemassa sääntöä. Uusi valtio koittaa sovittaa hänet omiin sääntöihinsä ja niihin valtionsa ulkopuolella sovittuihin sääntöihin, jotka se on allekirjoittanut. Uuden valtion hankalaa tilannetta helpottaa laadittu sääntö, jonka mukaan todistustaakka on pyrkijällä, vaikka vastuu dokumenttien laillisuuden tarkastamisesta olisikin asianomaisella viranomaisella. Vaaditut dokumentit toimivat ohjeivittoina mihin sijoittaa henkilö säännöstössä. Koska säännöissä sanotaan mitkä ja millaiset dokumentit vaaditaan henkilön päästämiseen uuden valtion lailliseen tilaan, voidaan niiden perusteella päättää suhtautumistavasta henkilöä kohtaan. Tietty määrä tietynlaisia dokumentteja oikeuttaa uuteen lailliseen tilaan. Jos dokumenttien määrä tai laatu ei kohtaa säännöstöä, henkilö määritetään laittomaksi uuden valtion sääntöjen mukaan ja hänet käännetään rajalta takaisin laillisten tilojen väliseen tilaan, jossa hänellä on rasitteena yksi laitton tila. Lailliset tilat ovat solmineet

keskenään laillisia sopimuksia, joissa yksi laitton tila aiheuttaa automaattisesti laittoman tilan seuraavankin valtion rajalla, jolloin henkilö saattaa joutua palaamaan siihen valtioon, jossa hänet alunperin on määritetty tai tullaan määrittämään laittomaksi. Tällaisten seurausten perusteella lailliset tilat, kuten tässä tapauksessa valtiot, ovat ylipäättään sopineet yhteisiä sopimuksia niiden henkilöiden suojelusta, jotka ovat omasta tai muiden tahdosta joutuneet luopumaan laillisesta tilastaan.

Kiertävien turvapaikanhakijoiden (refugees in orbit) ongelmaisen aseman on Virtanen (1993) tiivistänyt seuraavasti: he ovat ”väliinputoajia, sillä mikään valtio ei käsittele heidän hakemustaan ns. ensimmäisen turvapaikkamaan periaatteeseen vedoten. Kiertävä pakolainen täyttää pakolaisuuden kriteerit, mutta on väärässä maassa eikä pääse pakolaishuollon piiriin tulomaassa. Kiertävien pakolaisten asemaan ovat joutuneet muun muassa Itä-Euroopan lentoyhtiöiden tuomat pakolaiset, jotka eivät ole päässeet länteen. Länsi-Euroopan lentoyhtiöt ovat noudattaneet matkustusasiakirjoja koskevia sopimuksia jo 1980-luvulla Itä-Euroopan salliessa pääsyn aina 1990-luvun alkuun. Sopimusten mukaan Itä-Euroopasta pyrkivät pakolaiset käännytetään takaisin”.²¹

Välimeren alueen siirtolais- ja pakolaistilannetta on tutkinut Alessandro Dal Lago, erityisesti Italian tilannetta. Hänen tutkimuksensa ”epähenkilöistä” on ajankohtainen muuallakin Euroopassa, myös maailmanlaajuisesti. Hänen tutkimuksessaan epähenkilöt viittaavat enemmän siirtolaisuuteen, mutta samat periaatteet pätevät erityisen hyvin turvapaikanhakijoihin, sekä Suomen tilanteeseen, jossa turvapaikka-asioita on käsitelty pitkään ilman virallista linjausta. Dal Lagolle (1999) epähenkilöt ovat henkilöitä, jotka ”elävät enemmän tai vähemmän samankaltaista elämää kuin (heitä ympäröivät kansallisvaltion) kansalaiset, mutta heidät voidaan tuomita vasten heidän omaa tahtoaan ulos persoonien tilasta”. Dal Lago käyttää Websterin sanakirjan mukaista englanninkielistä määritelmää ”non-person”, joka tarkoittaa ”henkilöä, joka tavallisesti poliittisista tai ideologisista syistä jätetään vaille tunnustusta tai huomiotta (non-recognition). Henkilö on epäpersoonana, koska häntä pidetään sosiaalisesti epäpersoonana, seurauksena poissulkemisesta tai todellisesta

²⁰ Peltonen 1996, 5.

²¹ Virtanen 1993, 2.

ja nimenomaisesta sosiaalisesta torjunnasta.”²² Dal Lago katsoo normien tekevän jostain persoonan, ja normit ovat alisteisessa suhteessa kansalaisuuteen. Tällöin vain kansalainen voi olla persoona. Persoona on niiden ominaisuuksien kokonaisuus, joka riittää tekemään ihmisolennosta ihmisen muiden joukossa.²³

Se, että persoonien tuhoaminen oikeutetaan ylempien välttämättömyyksien nimissä, on tapa neutralisoida moraaliset ongelmat. Neutralisointi tapahtuu sijoiltaan siirtämisen termein, jotka mahdollistavat sen, että persoonien tuhoamisesta voidaan puhua epäpersoonallisin termein. Kielellinen sensuuri on yksi persoonien hävittämisen muodoista. Diskursiivisten käytäntöjen tasolla sitä vastaa tiettyjen epähenkilöinä käsiteltyjen ihmiskategorioiden sosiaalinen näkymättömyys. Tuntematonta torjutaan paikoiltaan siirretyn kielen avulla (displaced language), kielen joka ei viittaa tapahtumiin eikä niiden seurauksiin henkilöille.²⁴

Kielellisen torjunnan keinoja käytetään myös yleisellä sosiaalisen rajavyöhykkeellä, jolla tulee ongelmalliseksi käsitellä ihmisolentoja henkilöinä sekä juridisin että kognitiivisin termein. Dal Lago väittääkin, että juridisesti ja sosiaalisesti illegitiimit muukalaiset ovat niitä, jotka ovat kaikkein eniten alttiita sille käsittelemiselle epäpersoonina. Mediassa heitä käsitellään aina muukalaisina, kategorioina, jotka viittaavat siihen mitä he eivät ole suhteessa meidän kategorioihimme: ei eurooppalainen, ei syntyperäinen, ei kansalainen, ei laillinen, ei yksi meistä.²⁵

Laillista maahanmuuttoa on korvannut laitton siirtolaisuus. Henriksson pitää käsitettä ”laitton siirtolaisuus” huonona, sillä verrattuna aiempien vuosikymmenien maahanmuuttajiin nykyisten asema on kovin erilainen. Hänen mukaansa olisi parempi käyttää neutraalimpia termejä: dokumentoimaton (undocumented), rekisteröimätön (sans-papiers), epävirallinen maahanmuuttaja (irregular). Laittomaksi leimaaminen leimaa maahanmuuttajan usein myös rikolliseksi, vaikka väärin perustein maahan pyrkivien joukossa on todellisia turvapaikanhakijoita. Heidän on

²² Dal Lago , 266, 272.

²³ Dal Lago 1999, 266-268.

²⁴ Dal Lago 1999, 269-270.

²⁵ Dal Lago 1999, 270-272.

valittava laitton maahantulo päästäkseen turvaan esimerkiksi hankalan viisumikäsitelyyn vuoksi.²⁶

Dal Lagon mukaan mikä tahansa ihmisen olemus onkin, hänen olemassaoloaan luonnehtii ja leimaa hänen asemansa konkreettisen järjestyksen sisällä (tai sen ulkopuolella). Mikäli on totta, että yksi modernien poliittisten järjestelmien saavutuksista on ”oikeuksien” myöntäminen vain sille, joka kuuluu täysin noihin järjestelmiin, niin sillä, joka on niistä ulossuljettu, ei ole ”henkilöyttä”, ja hän on siis ihminen vain luonnollisessa, ei sosiaalisessa mielessä. Kansalaisuus on siis sosiaalisen persoonallisuuden yksinomainen ehto.²⁷ Konkreettiset järjestelmät ottavat huomioon eri elementtejä (ennen kaikkea taloudellisia) määritellessään, kenelle voidaan tunnustaa kaikki henkilön piirteet. Dal Lago huomauttaa, että mikään ei estä rakentamasta kaksinaista juridista hallintojärjestystä määrätyille ihmisryhmille kuten ulkomaalaisille, siirtolaisille tai mustalaisille.²⁸

Ulkomaalaisia koskeva lainsäädäntö on usein ristiriitaista. Eri säädökset joko antavat tai eivät anna ulkomaalaiselle mahdollisuutta saapua meidän lailliseen tilaamme, sallivat tai eivät salli heidän vahvistaa todellisen sosiaalisen tilanteensa, laajentavat tai supistavat heidän mahdollisuuksiaan tulla henkilöiksi. Sosiaalisten prosessien avulla joku, joka odottaa olevansa olemassa sosiaalisesti, huomaakin, että häntä ei olekaan enää olemassa. ”Laitton” muukalainen ei ole sosiaalisesti olemassa, tai häntä siedetään limbossa, josta hänet voidaan minä hetkenä hyvänsä saada katoamaan. Poliisiviranomaiset voivat pidättää laittoman maahanmuuttajan milloin tahansa ja häntä voidaan pitää jonkin aikaa vangittuna ja karkottaa maasta, yhteiskunnasta, jossa hän on elänyt. Kun laittomasti maahan pyrkinyt muukalainen palautetaan lähtömaahansa, yksinkertainen poliisitoimenpide saa hänet katoamaan. Laittomalla maahanmuuttajalla ei ole muuta oikeutta kuin oletettu oikeus ruumiilliseen koskemattomuuteen, mutta muuten heitä voidaan käsitellä, pidättää, siirrellä ja heidät voidaan saada katoamaan.²⁹

²⁶ Henriksson 2000, 23.

²⁷ Dal Lago 1999, 273-274.

²⁸ Dal Lago 1999, 276.

²⁹ Dal Lago 1999, 277-278.

Laittoman teon suorittanut inhimillinen olento siirretään juridiseen tilaan, tehdään ikään kuin näkyväksi juridisessa mielessä. Jos henkilö ei ole tehnyt rikosta eikä hän kuulu kohdemaan oikeudelliseen piiriin, häneen ei voi koskea. Jotta henkilö voidaan käännyttää, hänet on tehtävä oikeudellisesti näkyväksi. Hänet täytyy siirtää yhteiskuntaan. Hänen täytyy tehdä laiton teko. Ilman riittäviä dokumentteja suoritettu valtion rajojen ylitys riittää tähän. Dal Lago puhuu a-legaalisuudesta muukalaisen joutuessa tekemisiin toisen valtion juridisen järjestelmän kanssa. Kun juridinen järjestelmä kiinnittää huomionsa muukalaisiin tai laittomiin maahanmuuttajiin, se johdattaa heidät a-legaalisuuden tilaan vain sanktioidakseen laillisesti heidän karkottamisensa olemassa olemattomuuteen. Vastahakoisuus, jolla oleskelulupia myönnetään, ilmaisee juridis-poliittisen järjestelmän preferenssin pitää muukalaiset a-legaalisuuden tilassa.³⁰

2.3. Laillisuuden todistaminen

Siirtolaispolitiikan kiristyessä turvapaikanhakemisesta on tullut kolmannen maiden kansalaisille lähes ainoa keino päästä Eurooppaan, ja unionin alueelle. Viisumivaatimusten tiukentamisen ohella kuljetusyhtiöiden sanktioinnista on tullut toinen pakolaispolitiikkaa ohjaava merkittävä menettelytapa. Ulkomaalaisia kuljettavien yhtiöiden vastuuta on lisätty useiden valtioiden toimesta asettamalla yhtiöille sakon uhalla velvollisuus tarkastaa matkustajien matkustusasiakirjat. ”Kansainvälisen siviili-ilmailusopimuksen mukaan lentoyhtiöt ovat velvollisia kuljettamaan takaisin omalla kustannuksellaan ilman vaadittavia matkustusasiakirjoja maahan saapuneen ulkomaalaisen sekä korvaamaan tämän maassa oleskelusta aiheutuneet kustannukset (SopS 77/1949 liite 9 standardi 3.36).”³¹ Useat maat ovat ottaneet käyttöön non-entree –mekanismeja, kuten viisumipakon, kuljetusyhtiöiden sanktiot ja vastuun siirtämisen. Hathaway (1997) katsoo, että näiden non-entree mekanismien tarkoituksena on pitää pakolaiset poissa, ja että mitä voimakkaampia näistä mekanismeista on tullut, sitä vaikeampi niitä on havaita.³²

³⁰ Dal Lago 1999, 278-279.

³¹ Peltonen 1996, 5.

³² Hathaway 1997, xx-xxi.

Turvapaikanhakijan on pystyttävä osoittamaan henkilöllisyytensä ja matkareittinsä tietyillä dokumenteilla, kuten esimerkiksi passilla, juna-, laiva- tai lentolipuilla. Lailliseksi maahantulon tekee esimerkiksi voimassaoleva viisumi. Amsterdamin sopimuksella unionin viisumipolitiikka määriteltiin ensimmäisen pilarin alaiseksi, jolloin se kuuluu unionin omaan toimivaltaan. Jos hakijan henkilöllisyys tai matkareitti ovat epäselviä, hänet voidaan ottaa säilöön. Pakotilanteessa ei aina voi saada mukaansa henkilöllisyyspapereita. Usein pako tapahtuu salakuljettajan ja väärän passin turvin tai kokonaan ilman passia. Yksi esimerkki laillisuuden todistamisesta on Åbergin (1994) kuvaama Jugoslaviasta paenneiden ihmisten tilanne. Hänen mukaansa Länsi-Euroopan maat pyrkivät estämään viisumirajoituksin Jugoslavian kriisiä paenneiden ihmisten pääsyn maahan. Ilman viisumia ei päässyt maahan, ja ilman tällaista dokumenttia heidät voitiin käännättää. Suomi asetti viisumipakon yhtenä ensimmäisistä maista vuonna 1992.³³

Vuonna 1996 EU:n ministerineuvosto teki jäsenvaltioita sitovan päätöksen, jonka mukaan käyttöön otettiin kymmenen valtion kansalaisille asetettu kauttakulku- eli lentokenttätransitviisumi. Kyseisistä maista tuli tunnetusti paljon pakolaisia, ja maiden kansalaisilla tuli olla kauttakulkuviisumi, jos kone teki välilaskun unionin alueella.³⁴ ECRE on arvostellut EU-maiden toimia myös Kosovon kriisin aikana. Huolestuttava piirre ECRE:n mukaan oli se, että EU:n vastauksena kriisiin oli halu säilyttää pakolaisongelma omalla alueellaan, vaikka elinolosuhteet olivat sietämättömät. Koska monet Kosovosta paenneet pakenivat omatoimisesti eivätkä HEP:in (Humanitarian Evacuation Programme) evakuoimina, heihin ja heitä auttaneisiin sovellettiin kuljetusyhtiöiden sanktioita, viisumipolitiikkaa, kolmannen turvallisen maan konseptia. ECRE katsoo, että toimenpiteiden tarkoituksena oli välttää vastuu pakolaisista.³⁵

Kuljetusyhtiöiden sanktioilla voidaan hallita maahanpääsyä, sitä, kuka pääsee valtion alueelle ja millaisin perustein. Alun perin sanktioita ja viisumivaatimuksia käytettiin osana siirtolaisuusvalvontaa. Nykyään sanktioilla pyritään estämään ei-toivottujen matkustajien maahantulo ja sitä kautta turvapaikkaoikeuden väärinkäyttö. Usein

³³ Åberg 1994, 179-180.

³⁴ Kyseiset maat olivat Afganistan, Etiopia, Eritrea, Ghana, Irak, Iran, Nigeria, Somalia, Sri Lanka ja Zaire. Peltonen 1996, 9; Ulkomaalaisvirasto <http://www.uvi.fi> 31.1.2001.

³⁵ Russell 1999, 3.

turvapaikanhakijoilla ei ole edes ollut mahdollisuutta hankkia laillisia matkustusdokumentteja. YK:n pakolaissopimuksessa sanotaan, että henkilö pakenee valtion vainoa, ja nämä kriteerit täyttävän henkilön on yleensä mahdotonta hankkia vaadittuja asiakirjoja. Kuljetusyhtiöt ovat sakon uhalla velvollisia tarkastamaan matkustusasiakirjat, ja henkilökunta joutuu toimimaan maahanmuuttoviranomaisena päättäessään kenellä on oikeus lähteä ja hakea turvapaikkaa. Koska sanktionuhan alaiset ilma- ja merikuljetusyhtiöt tavoittelevat taloudellista voittoa, on epätodennäköistä, että virkailija tekisi poikkeuksen turvapaikanhakijan hyväksi humanitaarisin perustein. Sanktiointi ei saa kuitenkaan estää niiden turvapaikanhakijoiden maahanpääsyä, joilla on asianmukaiset perusteet. Schengenin sopimus, johon sanktiointivelvollisuus sisältyy, ei sisällä tarkkoja määräyksiä, vaan jättää tarvittavat toimenpiteet kunkin valtion harkintavaltaan³⁶. Myös UNHCR kritisoi kuljetusyhtiöiden sanktioita. Ensinnäkin, ei ole lentoyhtiöiden asia päättää ovatko mahdolliset matkustajat lähtemässä kotimaastaan peläten vapautensa tai elämänsä puolesta. Toiseksi, sanktioiden käyttö on johtanut väärennettyjen matkustusasiakirjojen tuottamiseen ja niiden käyttöön. Tällaisten asiakirjojen tarve on auttanut rahoittamaan yhä kasvavaa ihmisten salakuljetustoimintaa. Kolmanneksi, sanktioiden käyttö lisää syrjinnän mahdollisuutta. Etnisten vähemmistöjen edustajia kohdellaan todennäköisemmin epäluuloisesti verrattuna valkoisiin teollisuusmaiden edustajiin.³⁷

Böcker & Havinga (1997) ovat tutkineet mitkä tekijät vaikuttavat turvapaikanhakijoiden liikkumiseen ja kohdemaan valintaan. Tutkimuksessa haastateltiin turvapaikanhakijoita Alankomaissa, Belgiassa ja Iso-Britanniassa. Haastateltavilta kysyttiin muun muassa sitä, millä perusteella he valitsevat kohdemaansa. Vastauksista ilmeni, että turvapaikanhakijoiden valinnanvara on suppea, ja että usein joku muu tekee päätöksen heidän puolestaan. Välittäjät, matka-agentit, ovat usein vastuussa kohdemaan valinnasta. Haastattelujen mukaan esimerkiksi iranilaisten turvapaikanhakijoiden on kaikkien käytettävä välittäjää, jotka usein valitsevat heille määränpään. Alankomaissa on paljon iranilaisia turvapaikanhakijoita, koska maa on halvin vaihtoehto – englanninkieliset kohdemaat

³⁶ Peltonen 1996, 17-18.

³⁷ UNHCR 1997.

ovat paljon kalliimpia³⁸. Isossa-Britanniassa haastateltujen srilankalaisten hakijoiden mukaan Sri Lankassa välittäjät ovat organisoituneita. Yleisesti ottaen Afrikasta ja Aasiasta tulevat turvapaikanhakijat käyttävät välittäjiä, eurooppalaisten ei tarvitse käyttää. Böckerin & Havingan mukaan välittäjät eroavat toisistaan selvästi: jotkut järjestävät saatetun matkan lähtömaasta kohdemaahan, toiset pelkästään myyvät matkustusasiakirjoja, toimittavat rajan yli tai lahjoivat viranomaisia saadakseen turvapaikanhakijan ulos lähtömaasta. Haastateltujen yleinen näkemys oli, että välittäjien rooli on muodostunut yhä tärkeämmäksi. Länsimaiden maahanmuuttokontrollin seurauksena turvapaikanhakijoiden on yhä vaikeampaa päästä Eurooppaan ilman muiden apua. Kyseinen apu taas on muuttunut yhä ammattimaisemmaksi selvitäkseen vaatimuksista^{39, 40}.

Todistustaakka matkustusasiakirjojen olemassaolosta ja oikeellisuuden tarkastamisesta on kuljetusyhtiöillä. Niiden täytyy pystyä osoittamaan, että matkustajalla on ollut vaadittavat asiakirjat lähtömaassa, ja jos asiakirjat ovat väärennetyt, että väärennys ei ollut selvästi havaittavissa. Iso-Britanniassa on joissain tapauksissa matkustajia käännytetty omavaltaisesti. Matkustajia on estetty poistumasta koneesta ja heidät on kuljetettu takaisin kolmansiin maihin, joissa yhtiö ei joudu vastuuseen. Joissain tilanteissa turvapaikanhakijoiden on myös virheellisesti annettu uskoa, että maahantuloviranomaiset ovat haastatelleet heitä. Schengenin sopimus velvoittaa yhtiöt passintarkastustehtäviin, jotka kuuluvat viranomaisille. Jotkut lentoyhtiöt ovat esimerkiksi solmineet Saksan rajapoliisin kanssa sopimuksia, jotka sallivat lentokenttähenkilökunnaksi pukeutuneen rajapoliisin tarkastaa Saksaan matkustavien asiakirjat ennen koneeseen nousua. Tähän kuitenkin vaaditaan sopimus Saksan ja lähtömaan välillä, muuten toimilla ei ole laillista pohjaa. Saksan kansainvälisillä lentokentillä on myös tarkastettu tietyiltä maantieteellisiltä alueilta saapuvia matkustajia ennen varsinaista

³⁸ Erästä haastattelusta: "In Iran you could get a complete package for about 6000 Dutch guilders, which includes the hike through the mountains to Turkey and the journey in Turkey to Istanbul where a package with your travel documents and an air ticket to a Western-European country lay ready. You could not choose... You went to whatever country was in stock, a Western country. Such an all-package was f 6000-, at the time". Böcker & Havinga 1997, 74.

³⁹ Haastattelusta Belgiassa: "it is stimulated indirectly by the government. An example. We (Belgians) refuse to give visas. That means visas are falsified. A Belgian visa in Kishasa contains a hologram. You cannot carve that out of a potato. In order to falsify it, you need serious equipment and thus serious investment. Who can do this? Well-organised organisations such as the Mafia." Böcker & Havinga 1997, 76.

⁴⁰ Böcker & Havinga 1997, 73-81.

maahantulotarkastusta. Saksan kansallisen lentoyhtiön mukaan ei-toivottujen matkustajien määrä laski 30-40% sanktiokäytännön voimaantulemisen jälkeen. Peltonen (1996) toteaa kuitenkin, että sanktiot eivät ratkaise laittomasta maahantulosta aiheutuvia ongelmia, vaan siirtävät ne muualle – turvapaikanhakijat saapuvat maa- ja meriteitse.⁴¹

Suomen ulkomaalaislakia muutettaessa vuonna 1999 muutettiin myös 44 §, jossa säädetään ”takaisin kuljettamisesta ja erinäisistä kustannuksista”. Suomeen tuli 1990-luvun lopulla turvapaikanhakijoita autolautoilla itä-Euroopan maista erityisesti Helsingin ja Turun satamiin. Laissa muutettiin 44 §:n kolmas momentti, joka uudistuneena kuuluu seuraavasti:

”Jos ulkomaalainen on jäänyt ilman vaadittavaa passia, viisumia tai oleskelulupaa maahan aluksesta, aluksen päällikkö sekä laivanisäntä ja tämän käyttämä laivanselvitysliike ovat velvolliset yhteisvastuullisesti korvaamaan ne kustannukset, joita valtiolle on aiheutunut ulkomaalaisen maassa oleskelusta ja käännyttämisestä”⁴².

2.4. Humanitaarisesta avusta

Geneven sopimuksen mukaan vainon tai väkivallan tulee kohdistua yksilöön, ja vainoajan tulee olla viranomainen. Ne ovat yleiset turvapaikan myöntämisen kriteerit. Sopimuksen 33 artikla sisältää kuitenkin palauttamiskiellon (non-refoulement), jolla voidaan myöntää Suomessakin oleskelulupa de facto -pakolaisuuden perusteella. Saarelaisen mukaan ”valtion suvereenisuus pakolaisuuden määrittelemisessä sekä toisaalta palauttamiskielto ovat johtaneet tilanteeseen, jossa miljoonat ihmiset elävät väliaikaisten ratkaisujen varassa eriasteisten oleskelulupien turvin. Heitä ei voida palauttaa, mutta toisaalta heitä ei myöskään hyväksytä pysyvästi turvapaikkamaahan.”⁴³ Valtioilla on kuitenkin oikeus säädellä omaa sisäistä maahanmuuttopolitiikkaansa, vaikka EU-tasolla olisikin kyse unionin sisäiseen toimivaltaan kuuluvasta asiasta (turvapaikanhakijoita koskien). Hathawayn (1991)

⁴¹ Peltonen 1996, 19, 22; Böcker&Havinga 1997, 60-61.

⁴² UIKL (537/1999), 44 §:n 3 momentti.

⁴³ Saarelainen 1996, 21.

mukaan valtioiden suvereniteetti huomioitiin jo YK:n pakolaissopimuksessa. Tämä on legitimoimut valtioiden protektionistista lähestymistapaa pakolaisasioissa⁴⁴.

UNHCR:n nykyinen pakolaisstrategia painottaa lähtömaapainotteisuutta ja ennaltaehkäiseviä toimia. Saarelainen (1996) pitää tätä valtioiden yhtenä keinona kiristyneen pakolaispolitiikkansa legitimoimiseen. Pakolaislainsäädäntö on muuttunut hänen mukaansa enemmänkin suvereenisuutta korostavaksi maahanmuuttolainsäädännöksi, mikä taas on näkynyt enemmän rajojen kuin henkilöiden suojeluna.⁴⁵ Pakolaisuutta ennaltaehkäiseviä toimia korostetaan myös Suomessa, kuten kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua. EU-tasolla on laadittu toimintasuunnitelmia kohtaamaan irregulaaria maahanmuuttoa muiden muassa Afganistanista, Irakista, Somaliasta ja Sri Lankasta. ECRE katsoo, että pakolaisuutta aiheuttavia köyhyyttä ja ihmisoikeusloukkauksia vastaan tuleekin taistella, mutta tämä ei saa samanaikaisesti vapauttaa EU:n jäsenvaltioita suojelun tarpeessa olevien turvapaikanhakijoiden suojelusta.⁴⁶ Saman suuntaisen huomion on tehnyt myös Hathaway (1997), jonka mukaan nykyinen kiinnostus pakolaisuutta aiheuttaviin tekijöihin ei saa syrjäyttää tieltään pakolaisten suojelua. Vaikka interventiot saattaisivatkin muodostaa vastauksen ihmisoikeusloukkauksien aiheuttamaan ongelmaan, ei pakolaisia saa käyttää koekaniineina. Niin kauan kuin pätevää ratkaisua ongelmiin ei löydy, ei saa vaarantaa ihmisten oikeutta hakea turvapaikkaa oman maansa ulkopuolelta.⁴⁷

2.5. Vainon ja perustellun pelon käsitteistä

Yleissopimuksia kritisoidaan usein länsimaapainotteisiksi ja eurosentrisiksi. Vertailuna esitetään usein OAU (Afrikan yhtenäisyysjärjestö) sekä ns. Cartagenan sopimus vuodelta 1984, jonka on allekirjoittanut suuri osa Etelä-Amerikan valtioista. OAU:n pakolaissopimuksessa vuodelta 1969 todetaan, että ulkoinen hyökkäys, miehitys, ulkoinen määräämisvalta tai yleistä järjestystä horjuttavat tapahtumat

⁴⁴ Hathaway, James C. 1991 114-115, lainattu Saarelaiselta 1996, 9; katso myös Niemi-Kiesiläinen 1989, 143.

⁴⁵ Saarelainen 1996, 23.

⁴⁶ Russell 1999, 4.

⁴⁷ Hathaway 1997, xxiii.

kotimaassa ovat riittävä syy turvapaikkaan.⁴⁸ Keski- ja Etelä-Amerikassa Afrikan lisäksi painotetaan enemmän lähtömaan objektiivisesti todettavaa väkivaltaista ja sekasortoista tilannetta⁴⁹. Myös UNHCR painottaa tätä näkökantaa, joka painottaa vähemmän vainon pelkoa.⁵⁰ OAU:n sopimukseen perustuu se, että köyhät Afrikan maat ottavat vastaan satoja tuhansia turvapaikanhakijoita omista vaikeuksistaan huolimatta. Esitys sopimuksen liittämistä Geneven sopimukseen torjuttiin, koska sen pelättiin tiukentavan entisestään Geneven sopimusta.⁵¹ EU:n esimerkki tiukentuneesta turvapaikkapolitiikasta on kuitenkin vaikuttanut jo joihinkin muihin maihin, jotka ovat olleet aiemmin anteliaita turvapaikanhakijoita ja pakolaisia vastaanottaessaan. Esimerkiksi Tansania ja Iran ovat tiukentaneet pakolaismääritelmiään. Ensimmäiset maat, joihin pakolaiset saapuvat, ovat usein köyhiä. Jos pakolaiset eivät siirry sieltä eteenpäin, vaan jäävät jopa vuosiksi pakolaisleireille, mailla ei välttämättä ole taloudellisia resursseja ylläpitää leirejä humanitaarisesta avusta huolimatta. Vastaanotettujen pakolaisten määrää täytyy silloin pienentää, mikä luultavasti vaikuttaa taas ihmisten salakuljetusta ja sitä kautta siihen liittyvää rikollisuutta lisäävästi.

Geneven pakolaismääritelmästä⁵² seuraakin turvapaikkamenettelyn yksi hankaluus: perustellun vainon pelon määrittely. Saarelainen (1996) on käsitellyt ”perustellun pelon” käsitettä väitöskirjassaan. Perusteltu pelko tarkoittaa sitä, että objektiivisen tilanteen on tuettava turvapaikanhakijan mielentilaa. Sekä subjektiiviset että objektiiviset tekijät pitää ottaa huomioon tilannetta määriteltäessä. Hakijalla ei kuitenkaan aina välttämättä ole mukanaan sellaista aineistoa, joka tukisi hänen väitettään, vain oma kokemuksensa vainosta. Jos kirjalliset todisteet eivät ole riittäviä, tulee hakijan uskottavuutta arvioida. Tällöin otetaan huomioon muun muassa hänen oma tulkintansa tilanteesta, hänen ja hänen perheensä tausta, yhteiskunnallinen asema ja henkilökohtaiset kokemukset.⁵³ Pelon määrää on myös

⁴⁸ “The term refugee, shall apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality.”

⁴⁹ UNHCR 1995 <http://unhcr.ch/pubs/rm099/rm09904.htm> 22.1.2001

⁵⁰ UNHCR 1997 <http://www.unhcr.ch/refworld/pub/state/97/ch2.htm> 22.1.2001

⁵¹ Virtanen 1993, 2.

⁵² Pakolainen on henkilö, ”joka on kotimaansa ulkopuolella ja jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa kotimaassaan vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta”. Saarelainen 1996, 7.

⁵³ Saarelainen 1996, 7-8.

vaikea arvioida. Kuinka peloissaan henkilön tulee olla? Jotkut henkilöt saattavat olla kykenemättömiä ilmaisemaan pelkoaan, toiset saattavat selvästi liioitella. Tällöin objektiiviset kriteerit nousevat merkitsevään asemaan.⁵⁴

Todistustaakan Jakautuminen	
Turvapaikanhakija:	Kohdema:
1) Vaino	1) Vaino
2) Pelko	2) Turvapaikanhakijan
3) Matkareitti	Henkilöllisyys

Subjektiiivisesti todettavissa olevat seikat:	Objektiivisesti todettavissa olevat seikat:
Pelko	Matkareitti
Vaino	Vaino
	Henkilöllisyys

Taulukko 2. Todistustaakan jakautuminen.

Perustellun vainon pelon käsitettä voidaan tulkita eri tavoin. Kälin (1992) on tutkinut asiaa ajallisen, asian ratkaisuuden, vainon todennäköisyyden ja prosessuaalisen ulottuvuuden kautta. Ajallisen ulottuvuuden yhteydessä käsitettä tulkitaan seuraavasti: milloin vainon pelon tulee olla perusteltu – paon, päätöksenteon vai mahdollisen lähtömaahan paluun hetkellä? Asian ratkaisuuden ulottuvuus kysyy mikä on ratkaisevaa pakolaisuutta määriteltäessä – hakijan subjektiivinen palko vai sen objektiivinen perusteltavuus? Vainon todennäköisyyden ollessa kyseessä ratkaistaan kuinka todennäköistä pelätty vaino on, onko suhteellisen etäinen mahdollisuus vainosta riittävä, vai tuleeko uhan vainosta olla varmaa? Prosessuaalinen ulottuvuus käsittelee sitä, että tuleeko turvapaikanhakijan todistaa, että hänen pelkonsa on perusteltu vai riittääkö esitetty uskottavuus? Yleisin käytäntö on, että vaara arvioidaan päätöksentekohetkellä. Vainon pelon tulee olla perusteltu mahdollisen pelon hetkellä. Käsite siis sisältää myös ne pakolaiset, joiden perusteltu pelko toteutuisi tulevaisuudessa.⁵⁵

⁵⁴ Stenberg 1989, 64.

⁵⁵ Kälin, Walter 1992, Saarelaisella 1996, 12-13.

Vuoden 1951 pakolaissopimuksen vainon pelon määritelmän⁵⁶ mukaan teot, jotka muodostavat vainon, tulee olla valtion auktoriteetin itsensä tekemiä. Vaihtoehtoisesti niiden täytyy olla jonkun valtion elimen tai yksityisen henkilön tekemiä, jos valtio on kykenemätön tai haluton toimimaan vainotun tai vainottavaksi joutuvan henkilön puolesta. Jotta teot luetaan vainoksi, niiden täytyy täyttää tietyt kriteerit. Uhka henkilön elämää tai vapautta kohtaan luetaan vainoksi, vaikka vainon käsitteen tulkinta on jätetty yksittäisten valtioiden tulkinnan varaan. Uhka tai tosiasialliset rikkomukset tunnustettuja ihmisoikeuksia vastaan voidaan lukea vainoksi. Kaikki ihmisoikeusloukkaukset eivät kuitenkaan oikeuta pakolaisen statukseen, vain hyvin vakavat ja perusteeltaan pakolaissopimuksen ensimmäisessä artiklassa mainittavat. Vainon tulee perustua joko rotuun, uskuntoon, kansallisuuteen, tietyn sosiaalisen ryhmän jäsenyyteen tai poliittiseen mielipiteeseen.⁵⁷

Euroopassa suurelta osin painotetaan vainon vaaran objektiivista perusteltavuutta. Subjektiviset seikat ovat toisarvoisessa asemassa. Eniten erilaisia tulkintoja herättävät prosessuaaliset aspektit; toiset maat nojautuvat enemmän todistusaineistoon, kun toisille riittää, että hakija pystyy esittämään asiansa uskottavasti.⁵⁸ UNHCR:n käsikirjasta pakolaisaseman määrittämiseksi huolimatta erilaisia tulkintoja esiintyy eri Euroopan maissa. Esimerkiksi suhtautumisessa muiden kuin valtioiden toimijoiden vainoon on eroja. Ranskassa ”kolmannet osapuolet” nousevat merkittävään asemaan vain, jos viranomaiset kieltäytyvät tarjoamasta suojelua sitä vastaan. Jos viranomaiset haluavat tarjota suojelua, mutta ovat kykenemättömiä siihen, ei Ranskan lakien mukaan ole kyse vainosta. Tanskassa ja Hollannissa ei erotella kieltäytymistä ja kykenemättömyyttä. Belgia, Saksa ja Iso-Britannia tutkivat onko kykenemättömyys pysyvää.⁵⁹

Saksassa ja Hollannissa noudatetaan käytäntöä, jonka mukaan ratkaiseva tekijä pakolaisaseman määrittämisessä on vainoajan motiivit. Vainoksi määriteltyjen tekojen tulee olla tarkoitettu hakijan ihmisoikeuksia loukkaaviksi. Jos valtion toimilla voidaan katsoa olevan legitiimi perusta, vaikkakin ihmisoikeuksien vastainen, hakijaa

⁵⁶ Artikla 1 A (2): "owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion". Lainattu Stenbergiltä 1989, 65.

⁵⁷ Stenberg 1989, 69-70.

⁵⁸ Kälin 1992, 21-35. Saarelaisella 1996, 14.

ei katsota Saksassa pakolaiseksi. Tästä on esimerkkinä tilanne, jossa jokin ihmisryhmä pyrkii irtautumaan valtiosta. Vainon kohteita ei voi katsoa pakolaisiksi, koska valtion perusteena on valtion yhtenäisyyden säilyttäminen, mikä sinällään on legitiimi pyrkimys. Hollannissa puolestaan on ratkaisevaa onko ihmisoikeusloukkaukset tehty tarkoituksellisesti juuri tiettyä henkilöä kohtaan, onko viranomaisilla ollut syytä vainota tiettyä henkilöä.⁶⁰

Samaan kansallisuuteen kuuluvat hakijat ovat voineet saada erilaisia päätöksiä riippuen siitä, mistä maasta he ovat turvapaikkaa hakeneet. Ranskan ja Sveitsin suhtautuminen liberalilaisiin ja somaleihin on päinvastaista. Ranska on hyväksynyt useita liberalilaisia hakemuksia sillä perusteella, että vainoavia ryhmittymiä on voitu pitää, de facto, valtion kaltaisina toimijoina tietyllä alueella. Sitä vastoin somalit ovat systemaattisesti saaneet kielteisen päätöksen, koska Somalian aseellisia ryhmiä on pidetty vähemmän organisoituneina. Sveitsi on puolestaan hyväksynyt useita somalialaisten hakemuksia, koska hakijat ovat olleet valtion kaltaisen toimijan vainoamia, mutta liberalilaisien hakemuksia ei olla hyväksytty.⁶¹

EU:n laajeneminen asettaa ihmisoikeus- ja turvapaikkakysymykset uudestaan etualalle. Nizzan huippukokouksessa jäsenmaat sopivat laajentumisen aikataulusta, jolloin EU tulee laajentumaan itään päin. Itä-Euroopasta on saapunut turvapaikanhakijoita, jotka on voitu käännyttää perusteettoman hakemuksen perusteella, koska Euroopan maat katsotaan turvallisiksi. Liittymisen tapahduttua vapaa liikkuvuus koskettaa myös Itä-Euroopan maiden kansalaisia, ja Nizzan kokouksen alla joidenkin maiden edustajat esittivät huolensa mahdollisesta siirtotyöläisten tulvasta. Edustajat ehdottivat tulevien jäsenmaiden kansalaisille osittaista liikkumiskieltoa, jotta tilanne ei toteutuisi. Ehdotus oli kuitenkin liian radikaali toteutuakseen, ainakaan vielä. Suomikin on asettanut joillekin Itä-Euroopan maille viisumipakon ehkäistäkseen muiden muassa romaniturvapaikanhakijoiden pääsyn maahan. Puolan liittyttyä Euroopan unioniin tilanne on toinen. EU näkee laajentumisen kulmakiviksi ihmisoikeudet, demokraattiset instituutiot ja lain voiman. ECRE katsoo tämän tarkoittavan sitä, että maahanmuuttopolitiikka kunnioittaa

⁵⁹ Saarelainen 1996, 14.

⁶⁰ Saarelainen 1996, 14.

⁶¹ Saarelainen 1996, 15.

absoluuttista oikeutta hakea turvapaikkaa eikä keskity vain vahvistamaan Keski- ja Itä-Euroopan rajakontrollia. ECRE:n mukaan ei-valtiollisten organisaatioiden roolia tulee korostaa laajentumisprosessin yhteydessä, jotta uudet jäsenmaat saisivat apua uusien kansainvälisten velvoitteiden kohtaamisessa.⁶²

3. Suomen turvapaikkapolitiikasta

Suomen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka on kehittynyt eniten 1990-luvun lopulla. Kahden suurimman tekijän voidaan sanoa olevan kylmän sodan loppuminen 1990-luvun vaihteessa ja siitä seuranneet pakolaisuutta aiheuttaneet tilanteet, sekä Suomen liittyminen Euroopan unioniin. Turvapaikkapolitiikka on merkittävä osa pakolaispolitiikkaa, ja siksi niitä tuleekin tarkastella sekä yhdessä että erillään toisistaan. Ero pakolais- ja turvapaikkapolitiikan välillä on siinä, että pakolaispolitiikkaan kuuluu kiintiöpakolaisista ja heidän lukumäärästään päättäminen, sekä tämän rahoittaminen valtion budjetista. Pakolaispolitiikkaan kuuluu myös pakolaisten kotouttaminen Suomeen sekä humanitaarinen apu, jonka tarkoituksena on parantaa lähtömaiden elinolosuhteita niin, että paikallisten ei tarvitsisi paeta. Turvapaikkapolitiikka määrittelee kenelle yllättäen saapuneelle turvapaikanhakijalle myönnetään turvapaikka, ja sitä kautta pakolaisen status oikeuksineen. Se määrittelee myös ne rajat, joiden sisälle hyväksyttävän hakemuksen tulee sijoittua. Turvapaikkapolitiikka sallii enemmän liikkumavaraa, koska se sijaitsee kansallisen, ylikansallisen ja kansainvälisen oikeuden risteyksissä. Poliitiikkaa siitä tekee näiden risteysalueiden sallima harkinta- tai tulkintamarginaali. Esimerkiksi YK:n (Geneven) pakolaissopimus tunnustaa kansallisten intressien olemassaolon pakolaisasemasta päätettäessä. Hathaway (1997) huomauttaa pakolaisaseman tunnustamisen usein aiheuttavan poliittisia jännitteitä. Turvapaikanhakijat saapuvat yhä useammin maista, joilla on taloudellisia ja strategisia siteitä. Kohdemaiden saattaa olla poliittisesti hankalaa tunnustaa heidän turvapaikkavaatimuksiaan, ja silti oikeudellisesti ja moraalisesti katsottuna vaikeaa hylätä heidän hakemuksensa.⁶³ Kumpaakin politiikkaa on muodostettu virallisen ohjeiston puuttuessa virkamieskäytännössä⁶⁴, mutta vuonna 1997 sisäasiainministeriö julkaisi hallituksen maahanmuutto- ja

⁶² Russell 1999, 6.

⁶³ Hathaway 1997, xxv.

⁶⁴ Komiteamietintö 1997:5, 61; katso myös Salmio 1999, 92 ja Salmio 2000, 24

pakolaispoliittisen ohjelman, jonka mukaan valtioneuvosto asettaa yleiset tavoitteet Suomessa harjoitettavalle maahanmuutto- ja pakolaispolitiikalle⁶⁵. Hallituksen esityksessä n:o 50/1998 (lainattu Kuosmalta 1999, 18) on kuvattu tilannetta seuraavasti:

”Suomella ei toistaiseksi ole ollut virallisesti määriteltyä ulkomaalaispolitiikkaa. Käytäntö on pitkälti muodostunut lainsäädännön, ministeriöiden ohjeiden ja viranomaisten tekemien päätösten pohjalta. Suurimpana ongelmana on ollut selkeiden pitkän tähtäimen poliittisten kannanottojen puute sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Koska lainsäädäntö on ollut suhteellisen joustavaa, tämä on antanut viranomaisille mahdollisuuden ohjeistaa ulkomaalaiskysymyksiin liittyvän päätöksenteon sisältöä.”

3.1. Suomen pakolaispolitiikan historiaa

Suomen pakolaispolitiikka ulottuu koko itsenäisyyden ajalle, vaikka virallista politiikkaa alettiinkin hahmottaa vasta muutama vuosi sitten. Nykyisellään pakolaispolitiikka perustuu suurelta osin YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen vuodelta 1951 sekä Suomen ulkomaalaislakiin. Euroopan unioni on tuonut mukanaan muutoksia ja lisäyksiä ulkomaalaislakiin. YK:n yleissopimukseen laadittiin lisäpöytäkirja 1967, ja Suomi liittyi sopimukseen mukaan 1968. Ihmisoikeuspolitiikan saralta Suomea sitovat YK:n ihmisoikeuksien julistus vuodelta 1948 ja Euroopan ihmisoikeussopimus vuodelta 1950 (Suomi liittyi Euroopan neuvostoon 1989).

Ensimmäiset pakolaiset saapuivat Suomeen Venäjältä 1917. Turvapaikan saaneet olivat mm. inkeriläisiä, ”Karjalan heimopakolaisia”, Venäjälle muuttaneita suomalaisia ja ulkomaalaisia, syntyperäisiä tai vieraan maan sotilaita, jotka olivat nousseet kapinaan⁶⁶. Turvapaikkaoikeus oli Suomessa ennen toista maailmansotaa luonteeltaan rajattu, sillä Suomi ja Neuvostoliitto olivat sopineet kahdenkeskisen sopimuksen, jossa sovittiin kummankin sopimusvaltion kansalaisten palauttamista

⁶⁵ Sisäasiainministeriö 1997, 19.

⁶⁶ STM 3/1989, 7.

kotimaahansa (SopS 11/1922). Merkittävää sopimuksessa on ”liite, joka sisälsi suomalaisen valtuuskunnan ilmoituksen täysivaltaiselle valtiolle kuuluvasta karkottamisoikeudesta. Ilmoituksen mukaan Suomi ei luopunut suvereeniselle valtiolle kansainvälisen oikeuden mukaisesti kuuluvasta oikeudesta karkottaa maasta vieraan valtion kansalaisia, joiden maassaolo harkittiin vähemmän suotavaksi.”⁶⁷ Tämä periaate täysivaltaisen valtion karkottamisoikeuden laajuudesta oli Kuosman (1999) mukaan voimassa ulkomaalaislainsäädännössä ensimmäisen ulkomaalaislain (SsK 1983 n:o 400) voimaantuloon asti, eli 1.3.1984 asti.

Kuosman (1999) mukaan muutos Suomen pakolaiskohtelussa tapahtui vuonna 1941. Sinä vuonna valtiollisen poliisin päälliköksi nousi Arno Anthoni, jota vastaan nostettiin myöhemmin virkasyyte juutalaispakolaisten kohtelusta. Suomi solmi Saksan valtiollisen poliisin johdon kanssa vuonna 1942 suullisen luovutussopimuksen, jonka mukaan ”Gestapo oli valmis vastaanottamaan kaikki sellaiset ulkomaalaiset, jotka Suomi piti suotavana karkottaa poliittisesti epäilyttävinä, muissakin suhteissa epäluotettavina ja rikollisuuteen taipuvaisina”⁶⁸. Valtiollinen poliisi (Valpo) lähetti kahdellatoista luovutuskerralla 76 ihmistä Gestapolle. Kahdeksan näistä ihmisistä oli Keski-Euroopan juutalaispakolaisia, ja joista yksi säilyi hengissä Auschwitzista.⁶⁹

1940-luvulla ulkomaalais- ja pakolaispolitiikkaan vaikutti myös valtion velvollisuus huolehtia luovutetuilta alueilta siirretyistä evakoista. Joulukuussa 1944 evakkoja oli 469 060 ja inkeriläisiä ja itäkarjalaisia 61 143⁷⁰. 1950-luvulla Suomi liittyi Pohjoismaiden neuvostoon (1955) ja Yhdistyneisiin Kansakuntiin (1955). Vuonna 1958 tuli voimaan Kekkonen presidenttikauden (1956-1981) ainoa ulkomaalaisasetus, joka sisälsi ensimmäistä kertaa ulkomaalaisen turvapaikkapyyntöä käsittelyä ja ratkaisemista koskevat menettelysäännökset. Asetus muodostui myöhemmin varsin ongelmalliseksi, sillä ulkomaalaisen oikeusturva oli vähäinen. Muutoksenhakuoikeus puuttui täysin asianomaisen viranomaisen ulkomaalaisasiassa tekemässä päätöksessä. Sitä mukaa kun Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia saatettiin valtiosisäisesti voimaan, oikeusturvan puutteellisuus korostui. Ongelmia tuottivat erityisesti pakolaisten

⁶⁷ Kuosma 1999, 221.

⁶⁸ Helsingin Sanomat 26.5.1991, C4, lainattu Kuosmalta 1999, 226.

⁶⁹ Kuosma 1999, 226.

⁷⁰ Kuosma 1999, 227.

oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968) lisäpöytäkirjoiheen (SopS 78/1968), valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 80/1968) sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7-8/1976). Kuosma sanookin, että ulkomaalaisasetus ei vastannut kaikilta osin näiden sopimusten määräyksiä.⁷¹ Aallas (1997) katsoo, että Suomen pakolaispolitiikkaan vaikutti Suomen ja Neuvostoliiton välinen yya-sopimus vuosina 1948-1990. Yya-sopimuksen hengessä syntyi vuonna 1960 solmittu rajasopimus, jolla säädeltiin turvapaikan hakemista.⁷²

Suomen vastaanottamat ensimmäiset kansainväliset pakolaiset saapuivat Suomeen 1973⁷³, ja Suomen ensimmäinen ulkomaalaislaki itsenäisyyden ajalla tuli voimaan 1983. Rinne (1989) on tutkinut Suomen virallisia kannanottoja pakolaiskysymykseen vuosina 1973-1987. Hän on käyttänyt materiaalina muun muassa YK:ssa pidettyjä puheita ja selontekoja. Hänen mukaansa 1970-luvulla pakolaisongelma nähtiin Suomessa humanitaarisena kysymyksenä, ja 1980-luvulla puheista ilmeni, että pakolaisongelman taustalla oleviin poliittisiin tekijöihin tuli puuttua⁷⁴. Suomi solmi Neuvostoliiton kanssa vuonna 1974 ns. konekaapparisopimuksen, jolla haluttiin ehkäistä siviili-ilma-alusten kaappauksia. Aallaksen mukaan Suomi palautti yya-kaudella monia ns. itäloikkareita, eivätkä Suomen ratkaisut kaikilta osin olleet ihmisoikeussopimusten ja hengen mukaisia.⁷⁵

Suomen itsenäisyyden ajan ensimmäinen ulkomaalaislaki annettiin 1983, ja se tuli voimaan vuotta myöhemmin. Lain toiminta-ajatuksena tuli ulkoasiainvaliokunnan mukaan olla Suomen ”kansainvälisten ja ulkopoliittisten etujen turvaaminen ulkomaalaisia koskevissa asioissa” ja ”maassa oleskelevien ulkomaalaisten oikeusturvan järjestäminen Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten edellyttämällä tavalla”. Valiokunnan mielestä oli kansainvälisesti tärkeää, että lakiuudistuksen jälkeen Suomi saattoi ”peruuttaa varaumat⁷⁶, jotka on jouduttu

⁷¹ Kuosma 1999, 228.

⁷² Aallas 1997, 113.

⁷³ Vuonna 1973 saapuneiden Chilen pakolaisten vastaanotosta enemmän Seppälä 2000.

⁷⁴ Rinne 1989, 78.

⁷⁵ Aallas 1997, 113-114.

⁷⁶ Suomi teki seitsemän varausta vuoden 1951 YK:n yleissopimukseen 5. Joulukuuta 1968 annetulla asetuksella sopimuksen voimaansaattamisesta (A 812/1968 2§):

tekemään muun muassa vuoden 1966 kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 8/76) ja vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/68).⁷⁷ Vuoden 1983 ulkomaalaislaki perustui passi- ja viisumipakolle sekä oleskelu- ja työluvan hankkimisvelvollisuudelle. Turvapaikka-asiat kuuluivat sisäasiainministeriölle, jonka päätöstä ennen tuli hankkia ulkoasianministeriön lausunto. Turvapaikan saaneelle annettiin oleskelulupa määrätylle tai määräämättömälle ajalle, ja lupaan tuli liittää selvitys siitä, että ”kysymyksessä oleva ulkomaalainen oli turvapaikan tarpeessa oleva pakolainen”. Jos sisäasiainministeriö hylkäsi hakemuksen, ratkaisusta ei ollut valitusoikeutta.⁷⁸

-
- yleinen varauma, jonka mukaan pakolaiselle myönnettävään, vieraan maan kansalaisia koskevaan edullisempaan kohteluun, ei vaikuta Suomen myöntämät tai vastaisuudessa myönnettävät, muita Pohjoismaita koskevat erityiset edut.
 - Yleissopimuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan kolmen vuoden oleskelun jälkeen kaikki pakolaiset saavat nauttia sopimusvaltioiden alueella vapautusta lainsäädännöllisestä vastavuoroisuudesta. Asetuksen 2§:n 2 kohdassa sanotaan, ettei Suomi tule yleisesti ottaen tule vapauttamaan pakolaista näistä vastavuoroisuusehdoista, jotka ovat ehtona ulkomaalaisen jonkin määrätyn edun nauttimiselle.
 - Yleissopimuksen 8 artikla poikkeustoimenpiteistä vapauttamisesta (sopimusvaltio ei voi soveltaa näitä toimenpiteitä pakolaiseen, joka on muodollisesti jonkun määrätyn vieraan valtion kansalainen, yksinomaan tämän pakolaisen kansalaisuuden perusteella). Asetuksen varaumassa selitetään, että 8 artikla ei ole Suomea sitova.
 - Yleissopimuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan pakolaisen henkilöoikeudellinen asema määräytyy sen maan lain mukaan, jossa hän asuu, tai ellei hänellä ole asuinpaikkaa, sen maan lain mukaan, jossa hän oleskelee. Asetuksen neljännessä varaumassa selitetään, ettei sopimus aiheuta muutosta Suomen osalta voimassa olevan kansainväliseen yksityisoikeuteen, sikäli kuin siinä määrätään, että pakolaisen henkilöoikeudellinen asema määräytyy hänen kotimaansa lain mukaan.
 - Viides varauma koskee yleissopimuksen 24 artiklan 1b ja 3 kohtia, jotka koskevat sosiaalisia etuja: sopimusvaltioiden tulee myöntää niiden alueella laillisesti oleskeleville pakolaisille saman kohtelun kuin valtion omille kansalaisille sosiaaliturvan osalta sekä niiden etujen, joista on määräyksiä sopimusvaltioiden välisissä sopimuksissa sosiaaliturvaa koskevan oikeuden voimassa pitämiseksi, ulottamisesta pakolaisiin, sillä edellytyksellä, että he täyttävät sopimusvaltioiden kansalaisille määrättyt ehdot. Asetuksen kohdassa 5 selitetään, että määräykset eivät ole Suomea sitovia.
 - Kuudes varauma koskee yleissopimuksen 25 artiklaa, joka koskee hallintoviranomaisten antamaa apua. Asetuksen 6 kohdassa selitetään, että suomalainen viranomaisen ei ole velvollinen antamaan ulkomaalaisen viranomaisen sijasta sellaista asiakirjaa tai todistusta, jonka antaminen ei ole mahdollista Suomessa.
 - Seitsemäs varauma koskee yleissopimuksen 28 artiklaa matkustusasiakirjoista pakolaisen sopimusvaltion ulkopuolelle tehtäviä matkoja varten; asetuksen kohdassa 7 selitetään, ettei Suomi hyväksy tämän kohdan asettamia velvoituksia, koska Suomessa noudatetun käytännön mukaan on tarkoituksenmukaisempaa antaa muukalaispasseja. Suomi on kuitenkin valmis tunnustamaan päteviksi muiden sopimusvaltioiden tämän artiklan (28) mukaisesti antamat matkustusasiakirjat.

⁷⁷ UaVM 27/1982 vp., s.1, lainattu Kuosmalta 1999, 241.

⁷⁸ Kuosma 1999, 241.

Vuonna 1991 annettiin itsenäisyydenajan toinen ulkomaalaislaki. Sitä alettiin valmistella noin neljä vuotta ensimmäisen ulkomaalaislain (1983) valmistumisen jälkeen. Sisäasiainministeriön asettaman työryhmän tehtävänä oli tarkistaa erityisesti oleskelu- ja työlupia, turvapaikkapyyntöjä sekä ulkomaalaisten oikeusturvaa koskevat kohdat. Uusi laki tuli voimaan 1991 (SsK 199 n:o 378), ja sitä muutettiin 1993. Suomi liittyi Euroopan talousalueen (ETA) jäseneksi sopimuksen voimaantulosta lähtien (1.1.1994).⁷⁸

1990-luvulla Suomen ja Neuvostoliiton välinen yya-sopimus oli viimeisiä vuosia voimassa. Riila (1993) on tutkinut ”poliittisuuden” merkitystä poliittisessa pakolaisuudessa. Tutkimalla päätöksentekoprosessia ja sitä sivuavia kommentteja, hän pyrkii osoittamaan kuinka poliittinen tulee näkyväksi turvapaikanhakijoita koskevassa argumentaatioissa, onko hakija mielletävä ensisijaisesti rikolliseksi vai pakolaiseksi. Koska konekaappausta pidettiin automaattisesti erittäin vakavana rikoksena, se vaikutti kaappaajan lailliseen asemaan turvapaikanhakijana. Riilan mukaan Geneven yleissopimukseen viittaaminen voi legitimoida rajatapauksia, joissa pakolaisuuden poliittinen luonne epäpolitisoidaan. Tulkitsemalla sopimuksia yksipuolisesti Suomi saattoi päätyä itselleen suotuisaan ratkaisuun.⁷⁹ Helmikuussa 1995 Suomi sanoi irti omalta osaltaan vuonna 1974 solmitun kaapparisopimuksen, ja perusteluna ilmoitettiin asiakirjan olevan vastoin Suomen myöhemmin solmimia ihmisoikeussopimuksia.⁸⁰ Yksi tärkeimmistä vuoden 1993 ulkomaalaislain muutosten taustatekijöistä oli sovittaa Suomen pakolaislainsäädäntöä EU-käytäntöä vastaavaksi. Muita syitä olivat turvapaikkamenettelyajan lyhentäminen sekä väärinkäytösten estäminen.⁸¹

Salmimiehen (1994) mukaan ulkomaalaislain muutokset ovat ”olennaisia osia EU-valtioiden noudattamista pakolaispoliittisista pelisäännöistä”. Pelisäännöt koskettivat turvallisten lähtö- tai ensimmäisen turvapaikkamaiden käsitteiden hyväksymistä, rajalta käännyttämisen helpottamista, henkilötuntemerkkien ottamisen mahdollisuutta, ihmissalakuljetuksen kriminalisointia ja liikenteenharjoittajan velvollisuutta kuljettaa käännytetty takaisin. Ennen liittymistään EU:hun Suomi

⁷⁸ Kuosma 1999, 242.

⁷⁹ Riila 1993, 97, 100-101.

⁸⁰ Aallas 1997, 114.

⁸¹ Salmimies 1994, 121, 111.

valmisteli muiden Efta-maiden kanssa Dublinin sopimusta vastaavaa paralleelisopimusta Australian, Kanadan ja Yhdysvaltojen kanssa, joka ehkäisisi turvapaikan hakemista useammassa sopimusvaltiossa. Suomi oli mukana myös Dublinin sopimukseen liittyvässä eurooppalaisen tuntomerkkiedoston valmistelussa. Lainmuutokseen kohdistettiin kritiikkiä myös siitä syystä, että Dublinin- tai sen paralleelisopimuksen puuttuessa ei ollut sopimusta, joka olisi määritellyt turvapaikkahakemusten käsittelyvelvollisuutta. Pakolaisjärjestöjen mukaan tilanne saattoi johtaa siihen, että joissain tapauksissa pakolaiset jäisivät turvapaikkamenettelyn ulkopuolelle, koska viranomaiset kiistelisivät käsittelyvelvollisuudesta.⁸²

Salmio (2000) katsoo pakolaisuuteen liittyvien asioiden olleen Suomelle poliittinen kysymys 1970-luvulta 1980-lukujen puoleenväliin. 1980-luvun alkupuolella ulkomaalaisten valvonta muodosti suurimmalta osin Suomen ulkomaalaispolitiikan, vuosikymmenen loppupuolelta 1990-luvulle keskityttiin maahanmuuton kontrollointiin ja 1990-luvulla maahanmuutto alettiin nähdä uhkana sisäiselle turvallisuudelle, jolloin maahanmuutto- ja pakolaispolitiikasta tuli kontrollihakuista.⁸³ Salmion tutkimuksen mukaan Suomi näki 1990-luvulla maahanmuuton ja pakolaisuuden turvallisuusuhkina. Varsinkin vuosikymmenen alussa nähtiin voimakkaita uhkakuvia massamuutosta Venäjältä. Sisäasiainministeriö kertoi vuonna 1991 salaisesta valmiussuunnitelmastaan, jonka mukaan ”itärajan mahdollisesti ylittävät tuhannet ihmiset sijoitettaisiin erityisille järjestelyleireille saariin ja laivoihin”.⁸⁴ Hynynen (1997) on tutkinut vaellusliikkeiden vaikutuksia länsi-Euroopassa, ja hän näkee Euroopan linnoituksena. Linnoitus on reaktio vaellusliikkeisiin, jotka nähdään uhkana turvallisuudelle ja rauhalle. Hynynen tarkastelee linnoituksen rakentamista kahdessa ajallisessa ulottuvuudessa: humanitaarinen teema pakolaisuuden syiden poistamisesta tapahtuu jossain määrittelemättömässä tulevaisuudessa, mutta teema Euroopasta linnoituksena ilmentää nykyhetkellä harjoitettua politiikkaa. Siksi hänen mukaansa on aihetta tarkastella monimutkaisen kielen, byrokratian ja sopimusten taakse verhoutunutta tiukkuutta ja kovuutta, jolla muuttopaineita halutaan säädellä,

⁸² Salmimies 1994, 111-112.

⁸³ Salmio 2000, 25.

⁸⁴ Salmio 1999, 62. Sitaatti Åberg 1991, 8-9, lainattu Salmiolta 1999, 60.

rajata ja torjua. Hynynen kysyykin menevätkö syyt ja seuraukset sekaisin – voiko pakolaisuus olla suurempi uhka kuin taustalla olevat syyt?⁸⁵

3.2. Nykyinen turvapaikkalainsäädäntö

Suomi on yksi YK:n pakolaisten vastaanottajamaista, eli kiintiöpakolaisten vastaanottaja. Koska YK:n pakolaisvaltuutettu UNHCR on jo antanut hakijalle Suomen ulkopuolella pakolaisen aseman, jää Suomelle pakolaisen valinta lähtöalueella ja hänen vastaanottonsa Suomessa. Kuitenkin maan rajojen yli tulee pakolaisaseman hakijoita, jotka hakevat turvapaikkaa ja kansainvälistä suojelua. Turvapaikkamenettelystä ei kuitenkaan ole olemassa määräyksiä esimerkiksi YK:n pakolaissopimuksessa, joten menettelytavat vaihtelevat suuresti. Suomessa turvapaikkamenettely perustuu ulkomaalaislakiin.⁸⁶

Ulkomaalaislaki 30 §:

(1 mom.) Ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka ja myönnetään oleskelulupa, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun (537/1999).⁸⁷

Suomen ulkomaalaislaissa on myös kohta, jossa perustellaan miksi turvapaikkaa ei tule antaa:

(30 §, 2 mom.) Turvapaikka voidaan jättää antamatta erityisesti, jos:

- 1) siihen Suomen turvallisuuden johdosta on erityistä syytä;
- 2) ulkomaalainen on tehnyt kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisen rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan taikka törkeän muun rikoksen kuin poliittisen rikoksen;
- 3) ulkomaalainen on oleskellut pakolaisten oikeusasemaa koskevaan sopimukseen liittyneessä tai muussa turvallisessa valtiossa, jossa hän on hakenut turvapaikkaa tai jossa hänellä olisi oleskelunsa aikana ollut tilaisuus hakea turvapaikkaa; tai
- 4) Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä passintarkastuksen poistamisesta Pohjoismaiden välisillä rajoilla

⁸⁵ Hynynen 1997, 80-81.

⁸⁶ Ks. Saarelainen 1996, 14; Pakolaisneuvonta <http://www.kaapeli.fi/~pakneuv/turva.htm>

⁸⁷ http://finlex.edita.fi:80/dynaweb/stp/1999sd/@Generic_BookTextView; Kuosma 1999, 99

tehdyn sopimuksen (SopS 10/58) mukaan toinen sopimusvaltio on velvollinen ottamaan takaisin ulkomaalaisen.

- 5) Dublinissa 15 päivänä kesäkuuta 1990 tehdyn yleissopimuksen Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta mukaan toinen sopimusvaltio on velvollinen ottamaan vastuun turvapaikanhakijasta (1183/1997).⁸⁸

Käännyttämisestä sanotaan seuraavaa:

Ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos:

- 1) hän ei täytä (UlkL) 8 §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä;
- 2) hänellä ei ole vaadittavaa työlupaa;
- 3) hän kieltäytyy antamasta passintarkastuksessa tarpeellisia tietoja henkilöllisyydestään tai matkastaan taikka antaa tahallansa näitä koskevia vääriä tietoja;
- 4) hänen voidaan perustellusti epäillä hankkivan tuloja epärehellisin keinoin tai myyvän seksuaalipalveluja;
- 5) hänen voidaan tuomitun vapausrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusti olettaa syyllistyneen Suomessa tai muussa pohjoismaassa rikokseen, josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta; tai
- 6) hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusti olettaa ryhtyneen Suomessa sabotaasiin, vakoiluun, laittomaan tiedustelutoimintaan tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan.

Käännytyksen yhteydessä henkilölle voidaan määrätä maahantulokielto, joka on voimassa kaikissa pohjoismaissa, myös Norjassa ja Islannissa, jotka eivät kuulu Euroopan unioniin tai Schengen-alueeseen.⁸⁹ Heinäkuussa 2000 tuli voimaan ulkomaalaislainmuutos, jolla pyritään nopeuttamaan turvapaikkahakemusten käsittelyä ja hylättyjen hakijoiden käännyttämistä Suomesta – kyse on siis selvästi perusteettomien turvapaikkahakemusten nopeutetusta käsittelymenettelystä. Scheinin (2000) on esittänyt, että lainmuutoksen taustalla olisi ollut rassistisiakin piilomotiiveja. Hän katsoo, että lainmuutos oli avoimesti suunnattu lopettamaan Slovakiasta ja Puolasta tulevien romaniturvapaikanhakijoiden tulo Suomeen. Scheinin kritisoi sitä, että uuden järjestelmän mukaisesti turvapaikanhakija voidaan käännyttää maasta ennen kuin täytäntöönpanon keskeyttämistä tarkoittava hakemus on saapunut hallinto-oikeuteen.⁹⁰

⁸⁸ Kuosma 1999, 99.

⁸⁹ Työministeriö 1998, 6. <http://www.mol.fi/migration/migra98.pdf>. 11.4.2000.

⁹⁰ Scheinin 2000.

3.3. Nykyinen turvapaikkaprosessi

Kun henkilö, joka haluaa saada turvapaikan Suomesta, ylittää Suomen rajan, hänen tulee ilmoittautua joko poliisille tai rajaviranomaisille ja jättää heille turvapaikkahakemuksensa. Hakemuksen voi jättää myös pidemmän maassa oleskelun jälkeen⁹¹. Tämän jälkeen hakija majoitetaan vastaanottokeskukseen. Hakija saatetaan kuitenkin ottaa säilöön, jos hänen henkilöllisyytensä tai matkareitti Suomeen ovat epäselviä.⁹² Niiden selvittäminen on poliisin tehtävä⁹³. Matkareittiä selvitetään tutkimalla erilaisia dokumentteja, kuten matkalippuja tai passia, joita hakijalla täytyy olla todisteeksi reitistään. Säilöönnotossa on kyse sisäasiainministeriön mukaan hallinnollisesta vapaudenriistosta, ja sitä tulee käyttää ainoastaan äärimmäisenä turvaamistoimena⁹⁴. Hakijaa voidaan pitää säilössä joistakin viikoista muutamaan kuukauteen ja säilössä pitämisen jatkamisesta päätetään käräjäoikeudessa kahden viikon välein. Poliisi selvittää hakijan henkilöllisyyttä ja matkareittiä muun muassa lähettämällä sormenjälkivertailupyynnöitä muihin EU-maihin, sillä turvapaikkaa tulee hakea ensimmäisestä turvallisesta maasta, johon hakija kotimaastaan saapuu.⁹⁵

Ulkomaalaisvirasto kutsuu hakijan turvapaikkapuhutteluun tämän oltua maassa joitakin viikkoja. Nopeutetussa turvapaikkahakemuksen (ilmeisen perusteettoman hakemuksen) käsittelyssä päätös tehdään viikossa. Turvapaikkapuhuttelusta laaditun pöytäkirjan perusteella ulkomaalaisvirasto tekee päätöksensä. Jos päätös on myönteinen, hakija saa yleensä joko pakolaisstatuksen tai oleskeluluvan suojelun tarpeen vuoksi, de facto –periaatteen perusteella. Pakolaisstatuksen tai oleskeluluvan myöntämisen jälkeen henkilölle myönnetään kuntapaikka ja hänen kotouttamisensa voi alkaa. Jos hakemus kuitenkin hylätään ja katsotaan ilmeisen perusteettomaksi, turvapaikanhakija ei saa valittaa päätöksestä. Ilmeisen

⁹¹ Tämä mahdollisuus koskettaa sur place –pakolaisia, joiden ollessa muussa maassa tilanne heidän kotimaassaan muuttuu kestävämmäksi esimerkiksi sodan vuoksi ja he hakevat tämän perusteella turvapaikkaa. Peltonen 1996, 31.

⁹² Pakolaisneuvonta – <http://www.kaapeli.fi/~pakneuv/turva.htm>

⁹³ Sisäasiainministeriö 1997, 11.

⁹⁴ Sisäasiainministeriö 1997, 13. Turvaamistoimenpiteistä on säädetty ulkomaalaislaissa. Niiden tarkoitus on valvoa, että ulkomaalaiseen kohdistetut toimenpiteet voidaan suorittaa lainmukaisesti. Muita toimenpiteitä on ilmoittautumisvelvollisuus poliisin luona, passin tai matkalipun luovuttaminen poliisille. Streng 2000, 13.

perusteettomaksi hakemus voidaan esimerkiksi katsoa, jos hakija on tullut turvalliseksi luokitellun maan kautta tai hakemus on sisällöltään heikko. Hylkäämisen jälkeen hänellä on kuitenkin mahdollisuus antaa oma vastine Helsingin hallinto-oikeudelle, joka joko vahvistaa ilmeisen perusteettoman hakemuksen tai palauttaa asian normaalikäsittelyyn ulkomaalaisvirastolle. Hakija käännytetään kotimaahansa tai siihen turvalliseksi katsottuun maahan, josta hän on Suomeen tullut, jos kielteinen päätös vahvistetaan.⁹⁶

Kielteisen päätöksen saanut hakija voi valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen, jonka tekemästä kielteisestä päätöksestä voi valittaa edelleen vain, jos korkein hallinto-oikeus antaa siihen luvan. Jos hallinto-oikeus ei myönnä valituslupaa, hakija käännytetään. Jos oikeus myöntää luvan, ja asia tutkitaan vielä KHO:ssakin⁹⁷, päätös on joko kielteinen tai myönteinen. Valituslupa myönnetään kuitenkin harvoin, ja yleensä Helsingin hallinto-oikeuden päätös on lopullinen.⁹⁸ Streng (2000) on tutkinut turvapaikanhakijoiden säilöönottoa Suomessa ja hän toteaa, että Suomen lainsäädäntö kestää hyvin kansainvälisen vertailun tässä asiassa. Henkilölle on ilmoitettava hänelle ulkomaalaislain nojalla kuuluvat oikeudet, säilöönoton perusteet on lueteltu laissa, tuomioistuimen on otettava hänen tapauksensa käsittelyyn neljäntenä päivänä ja sen jälkeen aina kahden viikon välein tuomioistuimen aloitteesta. Säilöön otetulla henkilöllä on oikeus maksuttomaan oikeudenkäyntiin ja valtion varoista palkattavaan lakimieheen. Strengin mielestä järjestelmää voisi kuitenkin edelleen kehittää. Nykyisiä säilöönottotiloja (poliisi- ja lääninvankiloita) ei voi pitää asianmukaisina, ja esimerkiksi matkareitin selvittämiseen voisi käyttää enemmän ilmoittautumisvelvollisuutta kuin säilöön ottoa. Ulkomaalaisvaltuutetulle kuuluu ilmoittaa säilöön otosta, mutta esimerkiksi Turusta lähetettiin ilmoitus vain yhdestä tapauksesta kymmenestä. Helsingin, Vantaan ja Oulun poliisilaitoksilta ilmoitukset saapuivat moitteetta.⁹⁹

⁹⁵ Pakolaisneuvonta – <http://www.kaapeli.fi/~pakneuv/turva.htm>, katso myös Saarelainen 1996, 33-36.

⁹⁶ Pakolaisneuvonta – <http://www.kaapeli.fi/~pakneuv/turva.htm>

⁹⁷ Vuoden 2000 hallinto-oikeuden tietopalvelun atk-pohjaisesta rekisteristä löytyi neljä tapausta, joissa päätös oli ulkomaalaiselle myönteinen. Kaksi päätöstä tehtiin UlkL 38§:n 1 momentin (kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet on otettava huomioon kokonaisuudessaan) mukaisesti, kaksi UlkL 30§ (turvapaikka) ja 31§ (kansainvälisen suojelun tarve) mukaisesti. Yhdessä tapauksessa asia palautettiin ulkomaalaisvirastolle. Hallinto-oikeuden internet-tietopalvelussa ei tosin ole saatavilla kaikkia päätöksiä. <http://www.kho.fi/tietopal/paatokset/2000>. 19.1.2001.

⁹⁸ Edellinen sivu.

3.4. Hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen ohjelma

Suomen hallitus laati vuonna 1997 ensimmäisen ohjelmallisen ja virallisen maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen ohjelman¹⁰⁰. Sen tarkoituksena oli luoda suuntaviivat Suomen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikalle. Suomen sanottiin siinä panostavan kansainvälisessä toiminnassaan pakolaisuuden ja hallitsemattomien väestöliikkeiden ehkäisemiseen kehitys yhteistyöllä ja konkreettisella humanitaarisella avulla, myös Suomen lähialueilla. EU:ssa Suomi edistäisi vapaan liikkuvuuden toteutumista että unionin sisäistä turvallisuutta¹⁰¹. Suomi edistäisi lisäksi Geneven pakolaissopimuksen pakolaismääritelmän suojelua korostavaa tulkintaa sekä UNHCR:n näkemysten huomioonottamista riittävän aikaisessa vaiheessa¹⁰². Pakolais- ja siirtolaispoliittinen yhteistyö selkeytettäisiin omaksi osa-alueekseen Suomen lähialuestrategiassa. Ohjelman mukaan Suomen olisi hyvä valmistautua lähialueilta saapuvaan, kriisitilanteesta johtuvaan mahdolliseen massamuuttoon lainsäädännöllisin ja hallinnollisin toimenpitein.¹⁰³

Ihmisoikeuksia ja humanitaaristen arvojen merkitystä korostettaisiin unionin ja Schengen-alueen yhteisessä viisumipolitiikassa. Tavoitteena olisi mahdollisimman selkeät viisumin myöntämistä koskevat määräykset, ja valtion sisäiseen turvallisuuteen liittyvät poikkeukset selvennettäisiin kansainvälisesti. Suomen ulkomaalaislakiin ja asetukseen tulisi sisällyttää Schengenin sopimuksen viisumin myöntämisedellytysten määritelmät. Hallinto- ja oikeuskäytännössä turvapaikkakysymyksissä sovellettaisiin pakolaissopimuksen mukaista pakolaismääritelmää tähänastista laajemmin. Tulkinnan pohjana ovat UNHCR:n käsikirja pakolaisaseman määrittelemisestä ja turvapaikkamenettelystä sekä muut UNHCR:n piirissä syntyneet tulkintaohjeet. Pakolaisaseman laajemmasta soveltamisesta esimerkkinä on turvapaikan myöntäminen käsikirjan mukaisesti myös silloin, kun vaino kohdistuu henkilöön muunkin kuin valtion taholta, jos valtio on

⁹⁹ Streng 2000, 32, 34-35.

¹⁰⁰ Sisäasiainministeriö 1997.

¹⁰¹ Hallituksen ohjelma laadittiin vuonna 1997, jolloin oikeus- ja sisäasiat olivat kolmannessa pilarissa hallitusten välisissä konferensseissa päätettäviä asioita. Samana vuonna solmittu Amsterdamin sopimus siirsi asiat yhteisöoikeuden alle ensimmäiseen pilariin.

¹⁰² Dublinin ja ulkorajasopimusta valmisteltaessa Euroopan parlamentti, UNHCR ja ihmisoikeusjärjestöt jätettiin valmisteluiden ulkopuolelle. Vuoden 1992 jälkeen yhteistyötä on tiivistetty ja tehty julkisemmaksi. Peltonen 1996, 8.

¹⁰³ Sisäasiainministeriö 1997, 2-7.

kykenemätön antamaan suojaa tältä vainolta¹⁰⁴. Arviointi perustellusta aiheesta pelätä vainoa perustuu sekä yleisiin tietoihin lähtömaiden tilanteista että turvapaikanhakijan esittämään näyttöön. Kertomuksen uskottavuutta arvioidessa tulisi huomioida myös kertomuksen esittämisessä esiintyvät ongelmat, kuten hakijan pelko, kulttuuritaustojen erilaisuus ja kielitaidon puute. Ohjelman mukaan epäselvissä tilanteissa arviointi suoritetaan hakijan hyväksi.¹⁰⁵

Hallituksen toimenpideohjelma suosittelee, että ulkomaalaislakiin sisällytetään edelleen määritelmä henkilöistä, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa. Tällöin kyseessä voi olla turvapaikanhakija tai muu suojelun tarpeessa oleva henkilö, esimerkiksi todennäköisen kuolemanrangaistuksen uhan perusteella. Jos turvapaikanhakijaa uhkaa kidutus, julma muu epäinhimillinen tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, todennäköinen kuolemanrangaistus, aseellinen konflikti, ympäristökatastrofi tai muu näihin verrattava painava syy, minkä vuoksi hakija ei voi palata kotimaahansa, oleskelulupa voidaan myöntää suojelun tarpeen perusteella¹⁰⁶. Kohtuutonta olisi palauttaa turvapaikanhakija kotimaahansa sellaisessa tilanteessa, jossa on ilmennyt muita painavia seikkoja, kuten vakava sairaus tai Suomeen solmitut siteet.¹⁰⁷

4. Euroopan unionin turvapaikkapolitiikan kehitys

Euroopan unioni on pyrkinyt tulliliiton ja yhteismarkkinoiden luomiseen jäsenvaltioiden välille. Euroopan yhtenäisasiakirjalla liitettiin 1986 Euroopan Yhteisön perustamissopimukseen pykälä, jonka mukaan sisämarkkinat luotaisiin vuoden 1992 loppuun mennessä. Sisämarkkina-alueella tavarat, henkilöt, palvelut ja pääomat voisivat liikkua vapaasti; tavaraliikenteelle markkinat avautuivat 1993. Henkilöiden

¹⁰⁴ UIKL 30 § Ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka ja myönnetään oleskelulupa, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. (Laki annettu 22.4.1999) Katso myös s. 35 joidenkin muiden EU-maiden käytännöstä koskien valtion kyvyttömyyttä tai haluttomuutta tarjota suojelua.

¹⁰⁵ Sisäasiainministeriö 1997, 7-10.

¹⁰⁶ Toimenpideohjelman suositus merkittiin lakiin sellaisenaan. Laki suojelun tarpeesta (31 §), annettu 22.4.1999: Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle voidaan myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella silloin, kun häntä uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu taikka hän aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi ei voi sinne palata.

¹⁰⁷ Sisäasiainministeriö 1997, 10.

vapaa liikkuvuus voitaisiin taata vain, jos rajatarkastukset sisärajoilla pystyttäisiin poistamaan. Se vaatisi yhtenäistä ulkorajakontrollia, vapaan liikkumisen takaamista myös kolmansien maiden kansalaisille unionin alueella sekä viisumi- ja turvapaikkapolitiikan harmonisointia. Jäsenvaltiot neuvottelivat ulkorajatarkistusten sekä turvapaikkapolitiikan ja maahantuloedellytysten yhtenäistämiseksi Dublinin sopimuksen.¹⁰⁸

4.1. Schengenin sopimus

Vuonna 1985 Belgia, Ranska, Saksa, Luxemburg ja Hollanti sopivat ensimmäisen Schengenin sopimuksen. Maat sopivat, että ne vähitellen poistaisivat rajatarkastukset yhteisiltä rajoilta ja ottaisivat käyttöön henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen niille, jotka olivat sopimusjäsenmaiden kansalaisia, muiden jäsenmaiden tai kolmansien maiden kansalaisia. Sopijavaltiot kuitenkin allekirjoittivat sopimuksen vasta vuonna 1990 ja siinä määritettiin toimenpiteet ja vakuudet henkilöiden vapaan liikkuvuuden käyttöönottamiseksi. Sopimus teetti muutoksia kansallisiin lakeihin ja on alisteinen parlamentaarille ratifiointille. Täytäntöönpanosopimusta alettiin soveltaa vuonna 1995, jolloin keskinäiset passintarkastukset poistettiin¹⁰⁹. Italia (1990), Espanja ja Portugali (1991), Kreikka (1992), Itävalta (1995), Ruotsi, Suomi ja Tanska (1996) ovat myös allekirjoittaneet liittymissopimuksen, kun taas Islanti ja Norja ovat allekirjoittaneet yhteistyösopimuksen. Vuonna 1999 toukokuusta alkaen Schengenin sopimus liitettiin EU:hun, sillä henkilöiden vapaa liikkuvuus liittyy sisämarkkina-alueeseen.¹¹⁰ Sopimuksen seurauksena katsotaan mahdollisesti syntyvän turvallisuusvajeen, joka hoidetaan yhteistyön tiivistämisellä sekä unionin ulkopuolelta tapahtuvan maahanmuuton hallinnoinnilla¹¹¹. Schengenin alueen ulkoraja on mahdollista ylittää vain merkityistä paikoista. Kaikki alueen ulkopuolelta tulevat matkustajat pitää tarkastaa yksityiskohtaisesti. Kukin jäsenvaltio soveltaa omaa kansallista lainsäädäntöään alueelle tulon edellytyksiin. Alueelle pyrkivän henkilön on

¹⁰⁸ Peltonen 1996, 6.

¹⁰⁹ 1995 hyväksyttiin myös kahdenkeskiset sopimukset Schengen-valtioiden välillä liikkuvien rajapartioiden käytöstä. Koska tarkastuksia ei voi suorittaa rajatarkastusasemilla, sopimus mahdollistaa niiden tekemisen asemien ulkopuolella. Muiden muassa Ranskalla on kymmenen sopimusta. Peltonen 1996, 11.

¹¹⁰ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000t.htm>

¹¹¹ Henriksson 2000, 34.

kuitenkin täytettävä muidenkin maiden maahantuloedellytykset, sillä hänhän voi liikkua vapaasti alueella kolmen kuukauden ajan.¹¹²

Sisämarkkinaohjelmaan sisältyvät ns. neljä vapautta edellyttivät oikeus- ja sisäasiain yhteistyötä. Sisämarkkinoista aiheutuisi mahdollisesti myös kielteisiä vaikutuksia, joten vapaamman liikkuvuuden toteutus edellytti kompensoivia toimia.¹¹³ Maastrichtin sopimuksella (1992) perustetun kolmannen pilarin (yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa) tavoitteena oli torjua sisämarkkinaohjelmasta aiheutuvat haitat rikollisuuden torjumiselle. Yhteistyö oli hallitusten välistä, ja tehtyjen päätösten tuli olla yksimielisiä. Yhteistä etua koskevien alojen luetteloon kuuluivat maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden lisäksi ulkorajojen valvonta, huumausaineongelma, kansainväliset petosasiat, siviili- ja poliisiyhteistyö erityisesti kansainvälisen rikollisuuden ja terrorismin torjumiseksi.¹¹⁴ Sisärajatarkistusten poistamisen pelättiin levittävän rikollisuutta, terrorismia ja laitonta maahantuloa sekä hyödyttävän turvapaikanhakijoita. Peltosen (1996) mukaan sisärajatarkistukset itse asiassa lisääntyivät ja siirtyivät lentokentille, joissa kenttähenkilökunta tekee yhä tarkempia turva- ja henkilöllisyystarkistuksia viisumipolitiikasta seuranneen kuljetusyhtiöiden sanktioinnin vuoksi.¹¹⁵

4.2. Dublinin sopimus

Dublinin sopimus allekirjoitettiin vuonna 1990, Suomen osalta se tuli voimaan vuonna 1998. Sopimus korvasi Schengenin sopimuksen turvapaikkaa koskevat päätökset¹¹⁶, ja Amsterdamin sopimuksen mukaan Dublinin sopimus korvataan jollain ensimmäiseen pilariin kuuluvalla instrumentilla, luultavimmin lainsäädännöllä. Dublinin sopimuksella määriteltiin kuitenkin jäsenvaltio, jonka tulee ottaa vastuu turvapaikkahakemuksen tutkimisesta. Sillä haluttiin vastata kiertävien turvapaikanhakijoiden ongelmaan sekä samanaikaisesti useasta jäsenmaasta turvapaikkaa hakevien ongelmaan. Sopimus on rajoitettu käsittämään kriteeristön, jolla yksi jäsenmaa on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelemisestä, ei

¹¹² Peltonen 1996, 13.

¹¹³ Aalto, Joutsamo & Pimiä 1995, 1.

¹¹⁴ Kemppinen 2000, 84.

¹¹⁵ Peltonen 1996, 6-7.

¹¹⁶ Korvaavuus päätettiin Bonniassa 1994. Marinho & Heinonen 1998, 2.

harmonisoimaan turvapaikkasäännöstöä. Vastuussa oleva jäsenmaa käsittelee hakemuksen kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. Vastuuta määrittäviä kriteereitä on perheiden yhdistäminen (se jäsenmaa, jossa hakijan tietyillä perheenjäsenillä on turvapaikka, on vastuussa), voimassa oleva oleskelulupa (se jäsenmaa, joka on myöntänyt luvan, on vastuussa), voimassa oleva viisumi, laitton maahantulo (se jäsenmaa, johon on tultu laittomasti, on vastuussa paitsi jos hakija on asunut kuusi kuukautta maassa, jossa haki viisumia), ja laittoman maahantulon ollessa kyseessä se jäsenmaa, joka on vastuussa ko. rajanylityksen kontrollista, on vastuussa myös turvapaikkahakemuksen tutkimisesta. Jos mikään näistä kriteereistä ei päde, ensimmäinen jäsenmaa, jossa hakemus on tehty, on vastuussa.¹¹⁷

Dublinin sopimuksen ongelmana on se, että se pätee vain niihin turvapaikanhakijoihin, jotka hakevat pakolaisstatusta Geneven sopimuksen mukaisesti. Ne turvapaikanhakijat, jotka hakevat väliaikaista tai humanitaarista statusta kansallisten lakien tai muiden kansainvälisten sopimusten mukaisesti, eivät kuulu Dublinin sopimuksen piiriin. Sopimus ei myöskään päde tapauksissa, jossa hakemus on vedetty pois. Jäsenmaan on kuitenkin otettava takaisin henkilö, jonka hakemuksen se on hylännyt ja joka on laittomasti siirtynyt toiseen maahan. Kolmannen turvallisen maan konsepti on myös koettu ongelmalliseksi. Vaikka sopimus periaatteessa takaa jokaiselle turvapaikanhakijalle, että heidän hakemuksensa tutkitaan yhdessä jäsenvaltiossa, jokaisella jäsenvaltiolla on edelleen oikeus lähettää hakija kolmanteen maahan¹¹⁸. Sopimuksessa ei esitetty vaatimusta, että lähettävän jäsenvaltion tutkia kolmannen maan olosuhteita ennen lähettämistä¹¹⁹. Lisäksi vastaanottavaa kolmatta maata ei aina informoida siitä, että henkilö on turvapaikanhakija, ja että hänen hakemustaan ei olla tutkittu lähettävässä maassa.¹²⁰ Tilanne saattaa jopa kääntyä päämääräänsä vastaan eli vähentämisen sijasta lisätä kiertävien turvapaikanhakijoiden määrää. Yhdessä kahdenkeskisten

¹¹⁷ Marinho & Heinonen 1998, 1-3; Telöken 1999.

¹¹⁸ Vuoden 1995 alkuun mennessä silloiset jäsenvaltiot olivat sopineet yli 60 kahdenkeskistä takaisinottosopimusta kolmansien maiden kanssa. Jäsenvaltion on sopimuksen mukaan mahdollista palauttaa turvapaikanhakija ilman, että hakemusta tutkitaan. Peltonen 1996, 8.

¹¹⁹ Marinho & Heinonen 1998, 10-11.

¹²⁰ Kumin 1997.

palautussopimusten kanssa seikka voidaan nähdä jopa puskurialueen luomisena Länsi-Euroopan ympärille.¹²¹

Jossain määrin Dublinin sopimuksen jälkeen on turvapaikkaprosessia harmonisoitu. Euroopan neuvoston kokouksessa Lontoossa vuonna 1992 sovittiin seuraavista päätöslauselmista, jotka eivät olleet valtioita oikeudellisesti sitovia, mutta ne tuli saattaa kansallisiin lainsäädäntöihin:

- 1) ”kolmannen turvallisen maan” konsepti, eli valtiolla on oikeus kieltäytyä päästämästä yksilöä turvapaikkamenettelystään osalliseksi, jos hakija olisi voinut hakea suojelua toisesta turvallisesta maasta.
- 2) Perusteettomien hakemusten osalta valtioille annettiin laajat muodolliset perusteet torjua turvapaikkapyynnöt sekä rajoittaa valitusmahdollisuuksia.
- 3) ”turvallisen lähtömaan” konsepti, eli jos hakija tulee maasta, jossa ei yleisesti ottaen ole vakavaa riskiä joutua vainon kohteeksi, niin hänen hakemuksensa voidaan käsitellä nopeutetussa järjestyksessä.¹²²

Turvapaikkaprosessin minimitakuusta sovittiin vuonna 1995¹²³. Siinä turvattiin muutamia turvapaikanhakijoiden oikeuksia. Sen mukaan valitusprosessin aikana hakijaa ei saa poistaa maasta, erityinen viranomaisen tutkii hakemukset sekä hakijoita tulee informoida kuinka prosessi toimii. Lisäksi hakijoita tulee informoida heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sillä kielellä jota he ymmärtävät.¹²⁴ Vuonna 1996 sovittiin käsitteelle pakolainen yhteisesti hyväksytty sisältö. Amsterdamin sopimuksen myötä oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä tiivistettiin, ja sitä myöten harmonisointiprojektin uskotaan nopeutuvan.¹²⁵

¹²¹ Marinho & Heinonen 1998, 10-11.

¹²² Telöken 1999; Peltonen 1996, 8.

¹²³ Marinho & Heinonen 1998, 11.

¹²⁴ Telöken 1999.

¹²⁵ Marinho & Heinonen 1998, 11.

4.3. Maastrichtin sopimus

Maastrichtin sopimus solmittiin vuonna 1992. Tätä unionisopimusta ennen maahantulo- ja viisumipolitiikasta ei oltu annettu yhteisötasoisia säännöksiä. Maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka siirrettiin kolmanteen pilariin, jolloin se jäi jäsenvaltioiden hallitusten yhteistyön varaan. Tehdyt päätökset eivät olleet jäsenvaltioita sitovia, myöskään EY- tuomioistuimella ei ollut tuomiovaltaa oikeus- ja sisäasioiden alueella. Huippukokouksessa esitettiin työohjelma maahanmuuttopolitiikan yhtenäistämiseksi, ja siinä asetettiin etusijalle Dublinin sopimuksen täytäntöönpano, turvapaikkasäännösten yhdenmukaistaminen ja Geneven sopimuksen yhtenäisen tulkinnan kehittämisen.¹²⁶ Kolmannessa pilarissa turvapaikka-asiat käsiteltiin yhdessä kansainvälisen rikollisuuden, terrorismin ja salakuljetuksen kanssa.

4.4. Amsterdamin sopimus

Amsterdamin sopimuksen myötä vuonna 1997 päätettiin perustaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, jolla pyrittiin takaamaan EU-kansalaisten vapaus liikkua unionin alueella sekä tehokas järjestäytyneen rikollisuuden ja petosten vastainen toiminta. Ennen sopimusta sisä- ja oikeusasiat käsiteltiin kolmannessa pilarissa hallitusten välisten konferenssien alaisena, mutta sopimuksen jälkeen ne siirtyivät myös ensimmäisen pilarin alle unionin sisäiseen toimivaltaan kuuluviksi¹²⁷. Viiden vuoden kuluessa sopimuksen voimaantulosta ne vähitellen liitetään osaksi pilarin juridista osuutta. Siirtymäajan jälkeen neuvosto ei enää yksin päättä asioista, vaan yhdessä komission kanssa. Lopullinen tavoite on tuoda voimaan yhteispäätösmenettely ja erityinen enemmistöäänestys. Yhteisön tuomioistuimen tuomiovalta ulottuu nyt myös vapaaseen liikkuvuuteen, ulkorajojen valvontaan, turvapaikka-, siirtolaisuus- ja kolmannen maiden kansalaisten oikeusasioihin sekä juridiseen yhteistyöhön kansalaisasioissa¹²⁸. Lainsäädäntöä ei kuitenkaan ole

¹²⁶ Peltonen 1996, 8-9.

¹²⁷ Iso-Britannia ja Irlanti eivät allekirjoittaneet siirtoa ensimmäiseen pilariin. Niiden sallittiin pitää voimassa entiset lait ja asetukset koskien ulkorajoilla suoritettavia henkilötarkastuksia. Iso-Britannia katsoo Schengen-valtioiden tulkinnan kaventavan valtion suvereniteettia ja estävän valtiota valvomasta ulkomaalaisten maahantuloa. Iso-Britannian mukaan sillä ei myöskään ole sisäisiä rajoja EU:n kanssa, joten se eroaa muista Schengen-valtioista. Peltonen 1996, 10, 12.

¹²⁸ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000t.htm>

aloitettu toivotulla nopeudella. Yhteistyön edistymistä edellyttää täydellinen yksimielisyys ennen siirtymistä määräenemmistöpäätöksiin. Sitä on kuitenkin vaikea saavuttaa erilaisten kansallisten käytäntöjen johdosta. Kolmansien maiden kansalaisten liikkumisvapaus riippuu kansallisten preferenssien sitkeydestä.¹²⁹

Amsterdamin sopimus esitteli seuraavat askeleet EU:n valtioiden turvapaikkakäytännön harmonisoinnissa. Hakijoille tulisi saada sosiaalista tukea, pakolaistulvatilanteessa heidän tulisi saada väliaikaista suojelua sekä jäsenvaltioiden tulisi jakaa taakkaa keskenään (burden sharing). Kuitenkin osa jäsenmaista hyväksyy väliaikaisen suojelun, mutta ei ”taakan jakoa”, osa taas hyväksyy vain molemmat yhdessä.¹³⁰ Tasapainon löytämiseksi EU:n komissio on tehnyt ehdotuksen neuvostolle Eurooppalaisen Pakolaisrahaston (European Refugee Fund, ERF) perustamiseksi. Ehdotus on tehtiin Amsterdamin sopimuksen perusteella, ja sen on tarkoitus vastata Tampereen huippukokouksen asettamiin vaatimuksiin toimielimen muodostamiseksi hätätilanteita varten. Pakolaisrahaston perustaminen olisi ehdotuksen mukaan ensimmäinen askel yhteiseen turvapaikkasysteemiin. Rahasto toimisi vuosina 2000-2004, ja sen tulisi jakaa taakkaa jäsenvaltioiden kesken. Pakolaisten vastaanoton epätasa-arvoisuuksia vähennettäisiin, ja tämän toivotaan vähentävän ”elintasopakolaisuutta” eli matkaamista jäsenvaltiosta toiseen etuuskien perässä. Rahasto rahoittaa toimenpiteitä, jotka ovat tarkoitettuja pakolaisstatuksen omaaville, tilapäistä suojelua nauttiville sekä toimenpiteistä riippuen näitä statuksia tai suojelua hakeville. Myös niille henkilöille, joiden pyyntö kansainvälisestä suojelusta on hylätty ja joutuvat lähtemään jäsenvaltioiden alueelta, annetaan avustusta.¹³¹ Rahajakoperusteet aiheuttavat kiistoja, sillä osa jäsenmaista haluaa perusteeksi vastaanotettujen pakolaisten määrän, vähän pakolaisia vastaanottavat maat, - kuten Suomi, haluaisivat kaikille maille muutaman prosentin vähimmäisrahoituksen aiotusta vuosittaisesta 26 miljoonasta eurosta.¹³²

¹²⁹ Henriksson 2000, 33.

¹³⁰ Telöken 1999.

¹³¹ [http:// europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133078.htm](http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133078.htm)

¹³² Helsingin Sanomat 3.5.2000.

Amsterdamin sopimuksessa mainitaan uusia minimistandardeja pakolaisuuden määritelmälle¹³³. Kriteerien harmonisoinnin tarkoituksena on valmistaa yhteiset ohjeet pakolaisen aseman määrittämiseksi. Lopullinen päätöksenteko jää kuitenkin kansallisen lainsäädännön asettamien kriteerien varaan. Suurin ero YK:n pakolaissopimukseen on vainon (persecution) käsitteen määrittämisessä. Pakolaissopimuksessa (Artikla 1 A) ei määritellä käsitettä eikä UNHCR:n päätöslauselmista tai asiaa käsittelevistä juridisesta kirjallisuudesta löydy yleisesti hyväksytyä määritelmää. Tämä on perusteena käsitteen määrittelemiseksi unionin jäsenvaltioiden käyttöön. Vainon alkuperä määritellään myös yleisesti ottaen valtion elimeksi, tai puolueeksi tai organisaatioksi, joka hallitsee valtiota.¹³⁴ Määritelmien uusiminen on nostattanut vastalauseita muun muassa sillä perusteella, että Amsterdamin sopimuksen julistus (declaration) 17 virallistaa EU:n ja UNHCR:n välisen suhteen, jolloin ei olisi EU:n eikä minkään muunkaan alueellisen elimen asia määritellä kuka kuuluu suojelun piiriin Geneven sopimuksen mukaisesti.¹³⁵

4.5. Tampereen huippukokouksesta

Tampereen EU-huippukokouksessa syksyllä 1999 jatkettiin Amsterdamin sopimuksen linjoilla. Kokouksessa haluttiin asettaa suuntaviivoja harmonisoidun turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kehitykselle. Siihen kuuluvat kumppanuussuhde lähtömaihin, yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu ja

¹³³ Article 63(1)(c): "minimum standards with respects to the qualification of nationals of third countries as refugees". Article 63(2)(a): "minimum standards... for persons who otherwise need international protection". Baneke, Sharma & Stubbs 1999, 11. Peer Baneke on ECRE:n puheenjohtaja, Sukhdev Sharma Migration Policy Groupin (MPG) puheenjohtaja ja Sukhvinder Kaur Stubbs European Network Against Racism (ENEAR) puheenjohtaja.

¹³⁴ "However, it is generally agreed that, in order to constitute "persecution" within the meaning of Article 1 A, acts suffered or feared must: (a) be sufficiently serious, by their nature or their repetition: they must either constitute a basic attack on human rights, for example, life, freedom or physical integrity, or, in the light of all the facts of the case, manifestly preclude the person who has suffered them from continuing to live in his country of origin; (b) be based on one of the grounds mentioned in Article 1 A: race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinions. Grounds of persecution may overlap and several will often be applicable to the same person. The fact that these grounds are genuine or simply attributed to the person concerned by the persecutor is immaterial. Origins of persecution may take the form of the use of brute force, and may also take the form of administrative and/or judicial measures which either have the appearance of legality and are misused for the purposes of persecution, or are carried out in breach of the law".

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133060.htm>. 18.1.2001.

¹³⁵ Baneke, Sharma & Stubbs 1999, 11; Peltonen 1996, 11.

maahanmuuttovirtojen hallinta¹³⁶. Kokouksessa tunnustettiin turvapaikan hakemisen ja maahanmuuton olevan kahden erillisen, mutta limittäisen, ilmiön. Kokouksen päätöslauselmassa todettiin, että vapautta ei tulisi säilyttää vain EU:n kansalaisille, ja että tuota vapautta ei tulisi kieltää niiltä, jotka oikeutetusti hakevat pääsyä unionin alueelle. Oikeus hakea turvapaikkaa on absoluuttinen. Kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville ihmisille tulisi olla mahdollista päästä EU:n alueelle ja saada suojelua. Kokouksessa myös ennakoitiin Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää, CEASia (Common European Asylum System). ECRE (European Council on Refugees and Exiles)¹³⁷ on kuitenkin huolissaan Amsterdamin sopimuksen tiukasta aikataulusta, sillä vaatimustasoa saatetaan heidän mukaansa madaltaa harmonisoinnin läpiviemiseksi.¹³⁸ Huippukokouksen loppupäätelmissä korostettiin humanitaarista sekä demokraattista yhteistyötä maahanmuuttopolitiikan osalta. Yhteistyö nähtiin vastapainona kontrollin leimaamalle politiikalle, joskin sisäinen liikkuvuus asettaa haasteita ihmisoikeuksia kunnioittavalle politiikalle. Holistinen, ihmisoikeuksia kunnioittava näkemys asettuu vastakkain turvallisuuskysymysten kanssa.¹²³

4.6. Nizzan huippukokous

Nizzassa joulukuussa 2000 pidetyssä huippukokouksessa oli määrä käsitellä maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita, ja viedä harmonisointia eteenpäin Tampereen huippukokouksen päätöslauselmista. Asiassa tehtiinkin päätös, mutta harmonisointi etenee unionin sisäisten uudistusten kautta. Maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa päätetään tulevaisuudessa määräenemmistöpäätöksellä nykyisen yksimielisyysvaatimuksen sijaan, mutta päätöksiä voidaan soveltaa vasta sitten, kun sitä varten on luotu yleiset säännöt. Määräenemmistöpäätöksistä huolimatta jäsenmaa voi käyttää veto-oikeutta osittain tai tilapäisesti. Veto-oikeuden säilyttämisen katsotaan lisäävän mahdollisuutta ristiriitoihin laajentuneessa unionissa.¹³⁹

¹³⁶ Henriksson 2000, 33.

¹³⁷ Russell 1999, 1-2.

¹³⁸ Henriksson 2000, 40.

¹²⁴ KEY-Finland: Brysselin uutiset: 2000: HVK.

<http://www.../index.php3?2000.12.21> Komission alustava arvio Nizzan sopimuksesta.ht 5.1.2001.

5. Turvapaikanhakija tilojen välissä

Turvapaikanhakijoita koskeva eurooppalainen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka muuttuu jatkuvasti. Yhteisestä politiikasta ja lainsäädännöstä toivotaan pitkäaikaista kehystä turvapaikanhauille, mutta toivottu päämäärä on tulevaisuudessa, ja matkassa monta mutkaa. Vuonna 1997 solmittu Amsterdamin sopimuksen täytäntöönpano sai viiden vuoden siirtymäajan, ja Nizzan huippukokouksen tulosten mukaan EU:n yhteisen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan kehysten muokkaaminen lykkääntyy jälleen. Yhteinen politiikka ei korvaa omaa, kansallista politiikkaa, vaikka se tuo mukanaan erityiset toimintakriteerit, kuten yhteisen pakolaismääritelmän tai turvapaikanhakijoiden vastaanoton minimistandardit. Schengen-sopimuksen voimaantulo maaliskuussa 2001 muuttaa tilannetta jonkin verran, silloin alueen sisäiset rajatarkistukset poistuvat. Vaikka tilanne tulomaiden, varsinkin Suomen, osalta onkin muuttunut paljon 1990-luvun alusta lähtien, turvapaikanhakijoiden näkökulmasta katsoen asiat näyttävät paljon staattisemmilta ja hitaammin muuttuvilta. Kansallinen lainsäädäntö on jähmeä instrumentti vastaamaan alati muuttuviin kansainvälisiin tilanteisiin. Juridisen päätösvallan luovuttaminen ylikansalliselle tasolle ei nopeuta tai helpota tilannetta. Suvereenille valtiolle kuuluu kuitenkin oikeus päättää kenet se laskee alueelleen, ja kansallisella lainsäädännöllä pyritään saamaan aikaan mahdollisimman pitkäaikainen kehys maahanmuutolle. Pitkän aikavälin kehitys vastaa kuitenkin heikosti päivän polttaviin kysymyksiin, ja siksi eri näkökulmat tuntuvat ristiriitaisille, vastakkaisille ja usein epäoikeudenmukaisille erityisesti turvapaikanhakijan näkökulmasta.

Turvapaikkapolitiikkaa tai turvapaikanhakijoiden asemaa on lähes mahdotonta tarkastella irrallaan konkreettisesta ympäristöstä. Kokonaiskuvan hahmottamisesta tekee hankalan jo se, että asiaan vaikuttavat monet suuret kokonaisuudet, jotka näyttävät erilaisilta eri näkökulmista katsottuna. Turvapaikanhakijan näkökulmasta yhteinen Euroopan unionin maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka näyttää varmasti erilaiselta kuin virkamiehen tai poliitikon näkökulmasta. Jo tässä tulee esille selkeä vastakkainasettelu: yksilö ja yhteisö. Lähemmin tarkasteltuna esimerkiksi löytyy toinen, monimutkaisempi asetelma, nimittäin yhteisen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan määritelmä. Siinä kolahtavat vastakkain kansallinen

itseään määrääminen eli valtion suvereenius ja Euroopan unionin jäsenyys ja sitä kautta jäsenvaltiolle asetettavat velvoitteet. Loppujen lopuksi yhteisten etujen ajamisessa on kyse omien etujen turvaamisesta, joka, ristiriitaisestikin, on turvattu unionitasolla maahanmuutto- ja pakolaispolitiikassa veto-oikeudella tulevista määräänemmistöpäätöksistä huolimatta. Turvapaikanhakijaa vastassa onkin siis kansallisten etujen hallitsema yhteinen politiikka.

Yhden lisäulottuvuuden tähän yksittäisten ja yhteisten politiikkojen tuo EU:n luonne, sen tarkoitus. Nykyisen EU:n luonne perustuu sen historiaan ja siihen, miksi se alun perin perustettiin. Euroopan hiili- ja teräsyhteisö EHTY perustettiin Pariisissa vuonna 1951 Euroopan taloudellisen yhdentymisen perustaksi, Euroopan talousyhteisön (EY:n) ja atomienergiayhteisön (Euratomin) perustaminen seurasivat vuonna 1957. Taloudellisen yhteistyön lisäksi yhteisön rakenteeseen virallistettiin jäsenvaltioiden välinen ulkopoliittinen yhteistyö Euroopan yhtenäisasiakirjalla vuonna 1986. Sopimuksella Euroopan unionista eli Maastrichtin sopimuksella muodostettiin perusta talous- ja rahaliitolle vuonna 1992. Silloin muodostettiin myös pilarirakenne, jossa ylikansallisen yhteisöpilarin lisäksi oli hallitusten välisen yhteistyöpilarit eli yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja oikeus- ja sisäasiain yhteistyö.¹⁴⁰ Alun perin puhtaasti taloudelliseen yhteistyöhön perustuvan yhteisön asialistalle tuli muitakin asioita, esimerkiksi ulko- ja sisäpoliittisia kysymyksiä. Suurin muutos on kuitenkin ehkä tapahtunut 1990-luvulla, jolloin unionin luonne taloudellisena yhteisönä on painunut taka-alalle ja sen sijaan on alettu puhua ihmisoikeuksia kunnioittavasta arvoyhteisöstä. Amsterdamin sopimukseen kirjattiin Euroopan unionin olevan demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltiota ja vapaata markkinataloutta korostava yhteisö.¹⁴¹ Lisäksi Suomen ulkoasiainministeriön julkaisussa Ihmisoikeudet ja Suomen ulkopoliittika todetaan, että: ”Ihmisoikeudet ja demokratia ovat keskeinen osa EU-maiden muodostamaa arvoyhteisöä”¹⁴².

Miten arvoyhteisöteema liittyy turvapaikanhakijoihin? Mielestäni se on hyvä tuoda esiin, sillä samalla vuosikymmenellä, jolloin turvapaikanhakijoiden määrä on huomattavasti noussut ja turvapaikkapolitiikka yhtä huomattavasti kiristynyt,

¹⁴⁰ Kosonen, Kaila & Stubb 1997, 5.

¹⁴¹ Taalas 2000; Sulkunen 2000.

¹⁴² Ulkoasiainministeriö 1998, 9. Julkaisun ovat allekirjoittaneet Tarja Halonen, silloinen ulkoasiainministeri, ja Pekka Halonen, silloinen ympäristö- ja kehitys yhteistyöministeri.

Euroopan unioni on siirtynyt käyttämään itsestään nimitystä ”ihmisoikeuksia kunnioittava arvoyhteisö”. Jostain näkökulmasta katsoen teot, eli käytännössä toteutettava EU:n maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka, eivät vastaa kuvaa ihmisoikeuksia kunnioittavasta arvoyhteisöstä, toisesta näkökulmasta teot saattavat vastata täysin ilmaisua ”ihmisoikeuksia kunnioittava arvoyhteisö”. Yleisesti ottaen, mielestäni voi havaita ristiriitaisuutta maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kiristymisen ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen välillä.

Arvoteema on tässä tutkimuksessa kaikkein laajin taso, eräänlainen sateenvarjo, jonka alle kaikki muut tasot ja ulottuvuudet jäävät. Vaikka se ei ole tutkimuksessa keskeisessä asemassa, sitä on vaikea olla huomaamatta, sillä näkökulmasta ja tarkastelijasta riippumatta se on aina läsnä. Aiheen perinpohjainen tarkastelu vaatisi kuitenkin oman tutkimuksensa, ja sen vuoksi lähinnä vain totean arvoteeman tai -keskustelun läsnäolon ja sen, että sillä on oma vaikutuksensa keskusteluun pakolaisista ja pakolaisuudesta.

5.1. Turvapaikanhakija lähtömaassa

Turvapaikkaa hakeva henkilö pakenee nykyään useimmiten jotain muuta kuin valtion tai sen toimielinten vainoa. Sodat, sisällissodat, luonnonmullistukset, nälänhätä – pakolaisuutta aiheuttavia asioita on monia. Monet pakenevista ihmisistä pakenevat oman maansa rajojen sisällä, ja ovat silloin kansainvälisen (valtioiden antaman) suojelun ulottumattomissa, sillä henkilö voi olla pakolainen vain oman maansa ulkopuolella¹⁴³. Tämä johtuu valtioiden suvereniteetista, sillä toinen valtio ei voi puuttua toisen valtio kansallisen lainsäädännön alaisiin asioihin. Koska kansalaisuus kuuluu suvereenin valtion lainsäädännön piiriin, on pakenevan henkilön irtauduttava tästä piiristä – irtauduttava kansalaisuudestaan (nationality). Valtioiden velvollisuus on suojella omia kansalaisiaan, ja pakenevan henkilön on myöhemmin pystyttävä osoittamaan miksi hän ei halua ottaa vastaan kotimaansa suojelua. Tästä on kyse perustellun vainon pelon käsitteessä. Koska perusoletus on, että valtio suojelee kansalaisiaan, pakenevan on osoitettava, että näin ei ole, ja miksi näin ei ole.

¹⁴³ Stenberg 1989, 73.

Pakenevan tulee olla kotimaansa ulkopuolella, myös alueellisen oikeusjärjestelmän ulkopuolella, vainon pelon vuoksi¹⁴⁴.

5.2. Turvapaikanhakija välitilassa

Kun pakenevan henkilö on sekä lähtömaansa että kohdemaansa oikeusjärjestelmien välisessä tilassa, hän on myös suojelujen välisessä tilassa. Hänen lähtömaansa joko kykenisi tai ei kykenisi suojelemaan häntä, mutta hän ei syystä tai toisesta halua ottaa suojelua vastaan. Hän ei myöskään ole kohdemaansa oikeusjärjestelmän piirissä, joten kuka häntä suojelee tässä tilassa? Kansainväliseen oikeusjärjestykseen kuuluvat ihmisoikeussopimukset, joiden mukaan kaikki yksilöt maailmassa kuuluvat ihmisoikeuksien piiriin. Nämä sopimukset kuitenkin velvoittavat sopimusvaltioita, ja välitilassa ei ole valtioita, koska ei ole sellaista ylikansallista oikeusjärjestelmää, joka sinne ulottuisi. Välitilassa on yksittäisiä henkilöitä, joita kansalliset oikeusjärjestelmät tai kansainväliset sopimukset eivät suojele. Siellä on myös henkilöitä, joita mikään instrumentti ei velvoita tai pakota suojelemaan pakenevia. Nämä henkilöt hyötyvät pakenevien suojattomasta tilanteesta esimerkiksi salakuljettamalla heitä tai myymällä heille väärennettyjä asiakirjoja. Koska välitilan ja kohdemaan välistä rajaa on yhä vaikeampi ylittää, sitä enemmän on kehitettävä kohdemaan kannalta katsottuna laittomia rajanylitystapoja.

	Lähtömaassa	Välitilassa	Harkintamarginaali	Kohdemaassa
Oikeusjärjestys, jonka alainen turvapaikanhakija on.	Kansallinen oikeus	Kansainvälinen oikeus (ihmisoikeussopimukset)		Kansallinen oikeus
Oikeusjärjestyksen päätösvalta alueellaan.	Suvereeni	Kansainvälisellä oikeudella ei ole päätösvaltaa.		Suvereeni

Taulukko 3. Oikeusjärjestykset ja harkintamarginaali.

¹⁴⁴ Henkilö voi olla kotimaansa ulkopuolella, kun hänen kotimaassaan tapahtuu sellainen muutos, että hän ei voi sinne turvallisuuttaan tai henkeään vaarantamatta palata. Henkilöä, jolle myönnetään pakolaisasema tällä perusteella, kutsutaan sur place –pakolaiseksi. Stenberg 1989, 75.

5.3. Turvapaikanhakija harkintamarginaalissa

Laillisuuden ja laittomuuden tilat tulevat näkyviin hahmotettaessa turvapaikanhakijan matkaa turvapaikkaan, siinä reittien valikoimassa, jota säännellään sekä kansainvälisillä että kansallisilla sopimuksilla. Matkaamista näillä reiteillä voisi kutsua myös kujanjuoksuksi, sillä paluu lähtöviivalle voi olla mahdoton, juoksun varrella on varottava kosketusta kujan seinämiin ja maalilinjaa saatetaan siirtää jatkuvasti hieman kauemmaksi. Voi olla, että juoksija ei koskaan pysty saavuttamaan maalilinjaa. Merkittävää on, että itse turvapaikanhakijalla on vain vähän sananvaltaa omassa asiassaan, sillä sen jälkeen, kun hän on joko omasta valinnastaan tai pakotettuna lähtenyt pakomatalle, hänelle tapahtuvista asioista päättävät muut kuin hän itse. Reunaehtoina päätöksissä ovat aina kansainväliset sopimukset, mahdollinen ylikansallinen oikeus sekä kohde- tai kauttakulkumaan kansallinen oikeus. Reunaehtoisten sisäpuolella päätöksentekijälle jää liikkumatilaa päätöstä tehdessään, ja tätä liikkumatilaa voidaan kutsua myös harkintamarginaaliksi. Kiinnostavaa harkintamarginaalissa on kuka sitä käyttää, ja se, mihin sitä käytetään.

Lähtömaa	Välitila	Harkintamarginaali	Kohdema
Kansallinen oikeusjärjestelmä * henkilö on laillinen, oikeudellisesti olemassa * henkilöstä tulee laiton, näkymätön, ylitettyään oikeusjärjestelmän rajat ja kieltäytyttyään sen tarjoamasta suojelusta.	Ei oikeusjärjestelmää * henkilö on laiton, hän ei ole minkään oikeusjärjestelmän suojeluksessa * henkilö ei ole oikeudellisesti olemassa.	* henkilö on laiton, ilman oikeuksia, kohdemaan voi laillistaa hänet.	Kansallinen oikeusjärjestelmä * henkilö on laillistettu, Oikeudellisesti olemassa. * hänellä on oikeuksia ja velvollisuuksia kuten kohdemaan kansalaisillakin.

Taulukko 4. Laillisuuden ja laittomuuden tilat.

Turvapaikka-asioista on säädetty kansallisissa laeissa, jotka pätevät suvereenin valtion alueella. Suomessa päätökset perustuvat ulkomaalaislakiin, jonka muotoutumiseen ovat vaikuttaneet Euroopan unionin solmimat sopimukset. Suomessa päätökset tehdään viranomaisharkinnassa ulkomaalaisvirastossa, joka toimii sisäasiainministeriön alaisuudessa. Sisäasiainministeriön toimialaan kuuluu myös sisäinen turvallisuus, ja sen turvaamiseksi toimialalla toimivat

ulkomaalaisosaston lisäksi poliisi-, pelastus- ja rajavartio-osastot¹⁴⁵. Näkevätkö viranomaiset turvapaikanhakijat mahdollisesti uhkana sisäiselle turvallisuudelle? Mitkä muut seikat painottuvat viranomaisen harkinnassa?

Niemi-Kiesiläisen (1989) mukaan turvapaikkaharkinta sisältää kolmella tavalla eri tyyppistä harkintaa. Oikeusharkintaa eli laintulkintaa on arvioiminen täyttääkö hakija turvapaikan myöntämisen edellytyksenä olevat ”todennäköiset syyt pakolaisuudesta” (ulkomaalaislaki) tai pakolaisuuden määritelmän edellytykset pakolaissopimuksen mukaan. Toiseksi, lain ja pakolaissopimuksen tulkinta on ongelmallista pakolaisen määritelmän sisältämien tulkinnanvaraisten termien ja väljien tunnusmerkistöjen vuoksi. Oikeusharkintaa on myös pakolaisuudesta esitetyn näytön arvioiminen. Kolmanneksi on arvioitava myönnetäänkö hakijalle turvapaikka. Kansainvälisen oikeuden sääntöjä on luonnehdittu oikeusnormeiksi, joita joko sovelletaan tai ei sovelleta yksittäisessä tapauksessa tunnusmerkistöön, kun taas periaatteet antavat tukea tai painoarvoa tiettyyn suuntaan menevälle ratkaisulle. Pakolaisen suojelun periaate ymmärretään tulkintaperiaatteeksi, joka ohjaa pakolaisen määritelmän tai todennäköisten syiden tulkintaa.¹⁴⁶

Olen kartoittanut viralliset reunaehdot, jotka määrittävät hyväksyttävää turvapaikkahakemusta, mutta silti jäljelle jää alue, harkintamarginaali, jossa asiaan saattavat vaikuttaa muut seikat. Hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen ohjelman mukaan epäselvissä tapauksissa arviointi suoritetaan hakijan hyväksi. Mikä tekee näistä tapauksista epäselviä? Objektiiivisesti ja subjektiivisesti todettavien seikkojen painotukset? Onko harkintamarginaali viranomaisen subjektiivista tulkintaa? Turvapaikanhakijan kannalta hänen pakonsa on oikeutettu, ja se on (viranomaisen näkökulmasta) hänen subjektiivinen näkemyksensä. Henkilö, joka tekee päätöksen turvapaikanhakijan asiassa, päättää onko tämä subjektiivisuus objektiiivisesti perusteltavissa. Jos se on, hakija saa turvapaikan ja sitä kautta laillisen statuksen. Kuka sitten valvoo viranomaisen päätösten objektiiivisuutta? Suomessa korkein hallinto-oikeus tekee viimeisen päätöksen turvapaikkaa koskevassa asiassa, jos hakija ei ole tyytyväinen päätökseen.

¹⁴⁵ Sisäasiainministeriön kotisivut. <http://www.intermin.fi/suom/sisatur.html> 30.1.2001.

¹⁴⁶ Niemi-Kiesiläinen 1989, 142-143.

5.4. Pakolainen kohdemaassa

Turvapaikanhakija muuttuu pakolaiseksi saatuaan turvapaikan ja laillisen oleskeluluvan. Pakolainen saa samat oikeudet ja velvollisuudet kuin Suomen kansalainen. Hänelle laaditaan kotoutumissuunnitelma, hän saa asunnon ja toimeentulotukea. Oleskeltuaan jonkun aikaa Suomessa pakolaisella on myös oikeus tehdä töitä. Oleskeluluvissa, myös viisumeissa, on eri statuksia. A-ryhmän statukset on tarkoitettu ”pysyväisluonteiseen maassa oleskeluun”, ja status A.3:n mukaan ”henkilölle on annettu turvapaikka (UlkL 30 §), oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella (UlkL 31 §) tai hänelle on myönnetty oleskelulupa pakolaiskiintiön puitteissa tai muutoin painavasta humanitaarisesta syystä (UlkL 18 § 1 mom. 4 kohta)”. B-ryhmään kuuluvat henkilöt ovat saaneet luvan määräaikaiseen oleskeluun. Kyseessä on enimmäkseen työntekijät, elinkeinon- ja ammatinharjoittajat. C-ryhmää ei ole. D-ryhmään kuuluvat henkilöt, joita ei tilapäisesti voida palauttaa kotimaahansa. Ryhmä jakautuu kahtia. Ensimmäisessä statuksessa (D.1) maassa olon tarkoituksen vuoksi henkilölle ei myönnetä pysyvää oleskelulupaa kahden vuoden yhtäjaksoisen D-luvalla tapahtuneen maassa oleskelun jälkeen. D.1 –statuksessa sanotaan seuraavasti: ”oleskelulupa on myönnetty määräaikaista maassa oleskelua varten, koska henkilöä ei voida käännäyttää tai karkottaa koti- tai oleskeluvaltion tilanteen johdosta taikka siitä syystä, että kyseessä olevan valtion viranomaiset suhtautuvat kielteisesti henkilön vastaanottamiseen”. Toisessa, D.2 –statuksen mukaan henkilölle voidaan myöntää uusi oleskelulupa statuksella A.4 (muu kuin muissa A-ryhmän statuksissa mainittu henkilö, joka oleskelee maassa pysyväisluontoisesti), jos oleskeluluvan myöntämisen edellytykset ovat edelleen olemassa kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen. D.2 –status: ”tähän ryhmään kuuluvan henkilön perheenjäsen silloin, kun oleskeluluvan myöntäminen perustuu ainoastaan perheenjäsenen maassa oleskeluun. Tätä statusta käytetään vain jo maassa oleskelevien perheenjäsenten kohdalla”. F-ryhmään kuuluville henkilöille on myönnetty viisumi, ja he ovat maassa enintään kolme kuukautta.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Oleskelun luonnetta kuvaava kirjain-numeroyhdistelmä (status) oleskeluluvassa ja viisumissa. UlkL (538), liite 1. <http://www.uvi.fi/oleskelu> 31.1.2001.

6. Suomi ja turvapaikanhakijat 2000-luvulla

Suomi nousi näkyvästi esiin EU:n puheenjohtajuuskaudellaan vuonna 1999. Tavoitteena oli unionin ihmisoikeuspolitiikan vahvistaminen, sekä avoimuuden ja johdonmukaisuuden lisääminen. Tampereen huippukokouksen päätöslauselmissa ehdotettiin eurooppalaisen pakolaisrahaston rakentaminen, ja Euroopan neuvosto tekikin asiasta päätöksen loppuvuodesta 2000. Pakolaisrahaston avulla on tarkoitus turvata varat mahdolliseen äkilliseen pakolaisuutta aiheuttavaan tilanteeseen. Toisena tarkoituksena on jakaa taakkaa, eli äkillisessä tilanteessa yksittäisen kohdemaan kustannuksia pyritään jakamaan. Tällä on tarkoitus lisätä tilapäisen suojelun tarjoamisen mahdollisuutta.

Hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikkaohjelma vuodelta 1997 vielä yhdisti jo nimensäkin puolesta pakolaisuuden siirtolaisuuteen eli maahanmuuttoon. Seuraavana vuonna ulkoasiainministeri Halonen antoi eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle selonteon Suomen ihmisoikeuspolitiikan periaatteista ja linjauksista. Linjauksen mukaan ihmisoikeudet ovat tärkeä osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Selonteossa sanottiin myös, että hallitus antaa määräajoin selonteon toiminnastaan ihmisoikeuksien edistämiseksi. Ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja antoikin selvityksen marraskuun lopulla vuonna 2000. Kummassakin selvityksessä turvapaikka- ja pakolaisasiat ovat ihmisoikeuspolitiikan alaisia, joka taas kuuluu Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Vuoden 2000 selvityksessä sanotaan seuraavasti :

”Ihmisoikeudet ovat yksilön oikeus, joita hallituksen velvollisuus on kunnioittaa ja turvata. (Kansainvälisiin ihmisoikeus-) sopimuksiin perustuen hallitusten velvollisuus on ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja takaaminen kaikkien alueellaan olevien yksilöiden kohdalla”.¹⁴⁸

Huomionarvoista sitaatissa on ilmaisu ”alueellaan olevien”. Miten tämä alue määritellään? Tarkoittaako se fyysistä, eli maantieteellistä aluetta vai kansallisen oikeusjärjestyksen aluetta? Turvapaikanhakijat saattavat sijaita fyysisesti valtion alueella, mutta olla samanaikaisesti oikeusjärjestyksen ulkopuolella. Miten

esimerkiksi joidenkin lentokenttien ”kansainväliset alueet”, ja niillä oleskelevat turvapaikanhakijat, määritellään tässä suhteessa? Vaikka yhä useammat valtiot allekirjoittaisivat ihmisoikeussopimuksia, jää moni kysymys vastauksetta.

Suomi on 1990-luvun lopulta lähtien pyrkinyt näkyvään asemaan ihmisoikeuksien turvaamisessa. Tällä saralla Suomi onkin ansioitunut vasta verraten myöhään, ottaen huomioon sen, että Suomi allekirjoitti YK:n pakolaissopimuksen New Yorkin lisäpöytäkirjan vasta 1968, kun sopimuksesta poistettiin alueelliset ja aikarajoitukset. Silti tähänkin lisäpöytäkirjaan laadittiin joukko varauksia. Ensimmäinen ulkomaalaislaki laadittiin vuonna 1983, sekin huomattavan pitkään itsenäistymisen jälkeen. Tuomiojan selvityksen mukaan ”hallitus valmistelee Suomen (pakolais-) sopimukseen tekemiensä varauksien poistamista vuoden 2001 aikana”¹⁴⁹. Jos Suomi aikoo lunastaa lupauksensa ihmisoikeuksien puolustajana, on varaukset syytäkin poistaa. Muutoin voi syntyä mielikuva maasta, joka edelleen käyttää puheenvuoroja kansainvälisillä areenoilla, mutta ei tee itse asialle mitään.

Joulukuussa 2000 tehtiin päätös, jonka mukaan turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksia suljetaan, koska turvapaikanhakijoiden määrä on vähentynyt¹⁵⁰. Tämä johtui pääsääntöisesti viisumipakosta, joka asetettiin Puolasta ja Slovakiasta saapuneille romaniturvapaikanhakijoille. Suomi on myös pyrkinyt nostamaan kiintiöpakolaisten määrää tuhanteen henkilöön vuodessa. Vuonna 1999 pakolaisia vastaanotettiin 650, joten matkaa tavoitteeseen vielä on. Maaliskuussa 2001 astuu voimaan Schengen-sopimus. Vuonna 2002 pitäisi Amsterdamin sopimuksen voimaan astumisen viiden vuoden siirtymäajan täytyä. Euroopan unioni valmistuu siirtämään ulkorajojaan itään päin. EU:n maahanmuutto- ja pakolaispolitiikasta aletaan päättää määränemistöratkaisuilla, joihin on olemassa väliaikaisia kansallisia veto-oikeuksia. Tämä rakennemuutos, josta päätettiin Nizzan huippukokouksessa joulukuussa 2000, siirtyy kuitenkin itälaajenemisen tieltä tulevaisuuteen. Laajentumisen pelätään tuovan paljon siirtolaisia Itä-Euroopasta, lähinnä Keski-Eurooppaan. Jää nähtäväksi, kuinka Suomi ja muu Eurooppa

¹⁴⁸ Ulkoasiainministeriö 2000, 9.

¹⁴⁹ Ulkoasiainministeriö 2000, 125.

¹⁵⁰ Työministeriö 2000. <http://www.mol.fi/tiedotteet/2000120102.html> 1.2.2001.

suhtautuu sitten romanisiirtolaisiin, jotka voivat laillisesti ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan turvaamin oikeuksin liikkua vapaasti maasta toiseen.

7. Lopuksi

Pakolaistilanne maailmassa on muuttunut voimakkaasti sekä määrällisesti että sisällöllisesti toisen maailmansodan jälkeen. Maailmassa on kymmeniä miljoonia pakolaisia, joista vain pieni osa tulee Eurooppaan, saati Suomeen asti. Geneven pakolaissopimuksen määritelmä pakolaisesta räätälöitiin koskemaan eurooppalaisia poliittisia pakolaisia, jotka kokivat yksilöön kohdistuvaa vainoa valtiollisen elimen toimesta. Pakolaisuuden lähtösyöt ovat muuttuneet voimakkaasti, ja suuri osa pakolaisista pakeneekin sisällissotaa, ja kenties muita vastaavia tilanteita maansa rajojen sisäpuolella. He eivät mahdu pakolaismääritelmään. Koska määritelmä on vanhentunut pakolaisuutta aiheuttavien tekijöiden ollessa kovin erilaiset verrattuna toisen maailmansodan jälkeiseen tilanteeseen, on suvereenisuutta korostavien valtioiden helppo sulkea ei-toivottavat henkilöt ulos.

Pakolaisuutta aiheuttavat syyt ovat kuitenkin muuttuneet, erityisesti kylmän sodan loppumisen jälkeen. Ideologisen poliittisista syistä pääsääntöisin johtuvan pakolaisuuden tilalle on tullut monisyisiä, kompleksisia tilanteita joihin vanhat määritelmät eivät päde. Sotien luonne on muuttunut, sisällissotien määrä on kasvanut huomasti ja vainon muodot muuttuneet. Toimija vainon takana on usein jokin muu kuin valtio, sukupuolta käytetään aseena. Uutena pakolaisuuden muotona on Keski-Eurooppaan suuntautuva alaikäisten salakuljetus, jossa vanhemmat lähettävät lapsensa paremman tulevaisuuden perään tunnettuja salakuljetusreittejä myöten. Yleensä turvapaikan saavat lapset tulevat Eurooppaan perheiden yhdistämisen yhteydessä, mutta nämä lapset saapuvat yksin, eikä heitä voi käännäyttää. Lapset saavat oleskeluluvan, mutta useimmat heistä lähtevät kiertämään Euroopan maita ja katoavat.

Yksi tutkimuksen kuluessa ilmennyt seikka yllätti. Monissa tutkimuksissa on korostettu Suomen passiivista roolia pakolais- ja ihmisoikeuskysymyksissä, etenkin kylmän sodan aikana. Vielä joissain 1990-luvun lopun tutkimuksissa korostettiin Suomelta puuttuvan virallisen maahanmuuttopolitiikan. Henriksson esimerkiksi

katsoo tutkimuksensa loppusanoissa maahanmuuttopolitiikan alkaneen jo muotoutua, osaksi EU:n vastaavan politiikan muotoutumisen ja osaksi julkisen keskustelun myötä¹⁵¹. Ensimmäinen askel oman politiikan muodostamisessa oli liittyminen Euroopan neuvostoon, joka on keskittynyt ihmisoikeuskysymyksiin. Ennen liittymistään EU:hun Suomi valmisteli muiden Efta-maiden kanssa Dublinin sopimusta vastaavaa paralleelisopimusta Australian, Kanadan ja Yhdysvaltojen kanssa, joka ehkäisisi turvapaikan hakemista useammassa sopimusvaltiossa. Suomi oli mukana myös Dublinin sopimukseen liittyvässä eurooppalaisen tuntomerkkiedoston valmistelussa.

1990-luvun lopulla EU:n maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan harmonisoinnin yhteydessä on puhuttu myös yhteisesti hyväksytystä Geneven sopimuksen pakolaisuuden määritelmän soveltamismuodosta. Sitä ollaan sekä puolustettu että kritisoitu. Puolustajien mielestä yhteiseksi sovittu määritelmä ajaisi turvapaikanhakijoiden asiaa poistamalla kiertävien turvapaikanhakijoiden määrää, kritisoijien mukaan alueellisella elimellä ei olisi oikeutta muokata kansainvälisen sopimuksen määritelmää omaksi edukseen. Yhteiseen pakolaismääritelmään on kuitenkin unionitasollakin pitkä matka, sillä vaikka pakolaisuus kuuluukin nykyään yhteisöoikeuden piiriin, siitä päättäminen määräenemmistöllä yksimielisyyden sijaan siirtyy vuosien päähän. Lisäksi muutamat jäsenmaat ovat sopineet itselleen erikoisoikeuksia pitäytyä pelkästään kansalliseen lainsäädäntöön ja siten olla osallistumatta unionin yhteiseen politiikkaan.

Kuinka sitten ratkaista pakolaisuuden ongelma? Yhtä ainutta oikeaa ratkaisua ei ole, mutta esimerkiksi Henriksson (2000) katsoo, että maahanmuuttoon liittyvien asioiden tulisi olla nykyistä merkittävämmässä asemassa unionin ulkosuhdepolitiikassa. Suhteessaan kolmansiin maihin EU:n tulisi olla yhtenäinen saavuttaakseen uskottavuutta maahanmuuttopoliittisille linjauksilleen. Muuttoliikkeitä on mahdollista hallita kahdella tavalla: rajakontrollin parantamisella äärimmilleen tai ennaltaehkäisevän yhteistyön kehittämällä lähtö- ja kohdemaiden kesken¹⁵². Jälkimmäistä korostetaankin paljon. Humanitaarisin ja kehitysyhteistyövaroin katsotaan olevan mahdollista ehkäistä pakolaisuuden syitä ja mahdollisesti hoitaa

¹⁵¹ Henriksson 2000, 40.

¹⁵² Henriksson 2000, 34.

pakolaisuus lähtöalueella. Tässä suhteessa ihmisoikeutta korostavia politiikkoja tulee yhtenäistää, sillä mitä hyötyä pakolaisuuden torjumiseen tuo aseiden myynti sisällissodan repimään maahan? Pakolaisuuden määritelmän ongelma kaipaa myös ratkaisua. Joko EU:n jäsenvaltiot pysyttäytyvät vanhassa protektionistisessa mallissaan tai yhteisöoikeuden alla määriteltäisiin EU:lle oma oikeudellisesti sitova pakolaismääritelmä erillään Geneven sopimuksesta. Silloin sopimuksen rikkomisesta seuraisi yhteisöoikeuden määrittelemä sanktio. Koska Euroopan alueen luopuminen protektionismista vaikuttaa epätodennäköiseltä, tulee maahanmuutto- ja pakolaispolitiikkaa muokata jäsenmaita sitovaan muotoon. Jotta kansallisista erioikeuksista ja veto-oikeuksista voitaisiin luopua, tulisi taakan jako sovittaa kaikkia jäsenmaita tyydyttävällä tavalla. Unionimuodostaan huolimatta jäsenmaiden muodostama yhteisö on kansallisvaltiopainotteinen ja harmonisointipyrkimyksistä harmonia tuntuu olevan melkein mahdoton saavuttaa. Jos kehitys jatkuu tällaisenaan, 2010-luvulla maahanmuutto on jälleen muuttanut muotoaan riippuen siitä millaiseksi sitä hallitsevat rakenteet muokataan 2000-luvulla.

Lähteet

- Aallas, Esa (1997) Salailtua ulkomaalaispolitiikkaa: YYA-pimeästä hämärän EU:n rajamaille. Teoksessa Järvinen, Timo A. & Kortelainen, Antti (toim.): Muukalaiset. Juridiikasta ja asenteista kansojen kohdatessa. Edita, Helsinki, 113-117.
- Aalto Pekka, Joutsamo Kari & Pimiä Kirsi (1995) EU:n yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa. Euroopan unionin kolmannen pilarin oikeudelliset lähtökohdat. Sisäasiainministeriö. Poliisiosasto. Poliisin oppikirjasarja 1/95. Painatuskeskus, Helsinki.
- Baneke, Peer; Sharma, Sukhdev & Stubbs, Sukhvinder Kaur (1999) Guarding Standards – Shaping the Agenda. Analysis of the Treaty of Amsterdam and Present EU Policy on Migration, Asylum and Anti-Discrimination. <http://www.ecre.org/archive/guarden.pdf>. 17.5.2000.
- Blomberg, Jaakko (1992) Suomi ja Venäjä. Ulkopolitiikka 1/1992, 9-13.
- Böcker Anita & Havinga Tetty (1997) Asylum Migration to the European Union: Patterns of Origins and Destination. Institute for the Sociology of Law. Nijmegen, The Netherlands.
- Council of European Union (1996) Asylum Policy. Harmonised application of the definition of the term "refugee" under the Geneva Convention. Joint position 96/196/JHA of 4 March 1996. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133060.htm> 18.1.2001
- Dal Lago, Alessandro (1999) Epähenkilöt. Tiede ja edistys 4/1999, 265-289.
- Eriksson, Lars D. (1997) Maahanmuuttajat ja oikeuden rajat. Teoksessa Timo A. Järvinen & Antti Kortelainen (toim.): Muukalaiset. Juridiikasta ja asenteista kansojen kohdatessa. Edita, Helsinki, 22-31.
- Hakovirta, Harto (1989) Pakolaisuus – maailman ongelma, meidän ongelmamme. Kustannus 54, Helsinki.
- Hathaway, James C. (1997) Can International Refugee Law be Made Relevant Again? Teoksessa James C. Hathaway (ed.): Reconceiving International Refugee Law. Kluwer Law International, Hague, Netherlands, xvii-xxix.
- Henriksson, Kirsi (2000) Suomi ja rajaton rajojen Eurooppa. Muuttoliikkeet Eurooppaan ja Euroopassa kylmän sodan jälkeen. Selvitys

- ulkoasiainministeriölle (POL-07). Rauhan- ja konfliktitutkimuskeskus (TAPRI). Tampereen yliopisto, tutkimustiedote no. 80/2000.
- Hynynen, Pertti (1997) Monikulttuurinen Eurooppa-linnoitus. Vaellusliikkeiden poliittisia, sosiaalisia ja kulttuurisia vaikutuksia läntisen Euroopan maissa. Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Julkaisuja 18/1997.
- Jyränki Antero, Perttunen Juhani & Vilkkonen Eero (1989) Valta, valtio ja kansalainen. Johdatus julkisoikeuteen. Painokaari, Helsinki.
- Kemppinen, Reijo (2000) Suomi Euroopan unionissa. Ulkoasiainministeriö/Eurooppa-tiedotus ja Edita, Helsinki.
- Komiteanmietintö 1997:5 Hallittu maahanmuutto ja tehokas kotoutuminen. Ehdotus hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi. Maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan mietintö. Sisäasiainministeriö. Edita.
- Kosonen Eikka, Kaila Heidi & Stubb Alexander (1997) Mitä sisältää Amsterdamin sopimus? Eurooppa-tietoa 165/1997. Ulkoministeriön Eurooppa-tiedotus.
- Kumin, Judith (1995) Asylum in Europe. Protection of, or protection from, refugees? UNHCR Publications. Refugees Magazine Issue 101. <http://www.unhcr.ch/pubs/rm101/rm10102.htm>. 10.4.2000.
- Kuosma, Tapio (1999) Ulkomaalainen, pakolainen, turvapaikanhakija. Ulkomaalaiskohtelusta ulkomaalaislain mukaan. Kauppakaari Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki.
- Marinho, Clotilde & Heinonen, Matti (1998) Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice. EIPASCOPE 98/3. http://eipa.nl.com/public/public_eipascope/98/scop_3/dublin_after-schengen.htm. 24.4.2000.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna (1989) Oikeuden rajat. Suomen Akatemian tutkimushanke Oikeuden rajat. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisu D:7. Hakapaino, Helsinki.
- Peltonen, Tytti (1996) Kuljetusyhtiösanktiot EU:n pakolaispolitiikan ja kansainvälisten sopimusten valossa. Suomen Punainen Risti ja Pakolaisneuvonta, Helsinki.

- Riila, Anu (1993) Who is a political refugee? Non-admission of asylum-seekers as a political act. Teoksessa Palonen, Kari & Parvikko, Tuija (toim.): Reading the Political. Exploring the Margins of Politics. The Finnish Political Science Association, Tampere, 91-103.
- Rinne, Irene (1989) Suomen pakolaispolitiikka. Valtion kannanotot pakolaiskysymyksessä vuosina 1973-1987. Sosiaalhallituksen raporttisarja 21/1989, Helsinki.
- Russell, Simon (1999) After Tampere – Developments in the European Union in Respect to Asylum. Presentation on behalf ECRE in Conference on Refugee Protection in Italy and the EU. <http://www.ecre.org/archive/srspeech1.pdf>. 17.5.2000.
- Ruuska, Petri (1999) Etnisyys ja kansalaisuus. Teoksessa Pertti Alasuutari & Petri Ruuska: Post-Patria? Globalisaation kulttuuri Suomessa. Sitra 224. Vastapaino, Tampere, 199-211.
- Saarelainen, Matti (1996) Perusteltu pelko. Tutkimus turvapaikanhakijan ja valtion kohtaamisesta suomalaisessa turvapaikkaprosessissa. Sisäasiainministeriö, Poliisiosasto. Edita, Helsinki.
- Salmimies, Okko-Pekka (1994) Pakolaispoliittinen yhteistyö Euroopassa. Integraatiokehityksen vaikutuksia Suomen asemaan. Teoksessa Salovaara Jukka, Rumpunen Juha, Salmimies Okko-Pekka: Suomi ja Euroopan unioni. Vaikutukset ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, ympäristöpolitiikkaan ja pakolaispolitiikkaan. Ulkopolitiikan haasteita 5 (1994). Painatuskeskus, Helsinki, 87-124.
- Salmio, Tiina (1999) Suomen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka 1990-luvulla – maahanmuutto ja pakolaisuus turvallisuusuhkana valtion politiikassa. Pro gradu –tutkielma. Valtio-oppi, Turun yliopiston yhteiskuntatieteellinen tiedekunta.
- Salmio, Tiina (2000) Kylmän sodan loppuminen ja EU-jäsenyys muuttivat Suomen maahanmuuttopolitiikkaa. Siirtolaisuus-Migration 2/2000, 21-26.
- Scheinin, Martin (2000) Ulkomaalaislain muutos: vaarallista piittaamattomuutta turvapaikanhakijan oikeusturvasta. Monitori 3/2000, Työministeriö. <http://www.mol.fi/migration/moto300a.html> 16.11.2000.
- Seppälä, Antti (2000) Pakolaisyllätys 1970-luvulla. Monitori 4/2000, Työministeriö. <http://www.mol.fi/migration/moto400e.html> 20.1.2001

- Sisäasiainministeriö (1997) Hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen ohjelma.
<http://www.intermin.fi/suom/muutju.html>
- Stenberg, Gunnel (1989) Non-Expulsion and Non-Refoulement. The Prohibition Against Removal of Refugees with Special Reference to Articles 32 and 33 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees. Studies in International Law. Vol.9. Swedish Institute of International Law, Uppsala.
- Streng, Joonia (2000) Turvapaikanhakijoiden säilöönnotto eräissä kaupungeissa Suomessa. Ulkomaalaisvaltuutetun toimiston julkaisuja 2/2000.
<http://www.mol.fi/tyoministerio/streng.pdf>. 19.1.2001.
- Sulkunen, Olavi (2000) EU:n perusoikeuskirja – askel eteen vai taakse? Artikkelii, Helsingin Sanomat 18.12.2000.
- Suomen pakolaispolitiikka (1989) Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 3/1989. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Taalas, Janne (2000) Euroopan unionin tie vahvaksi arvoyhteisöksi. Artikkelii, Helsingin Sanomat 4.5.2000.
- Telöken, Stephen (1999) It's a long way to... harmonization. Refugees Magazine, Issue 113. <http://www.unhcr.ch/pubs/rm113/rm11303.htm> 3.4.2000.
- Työministeriö (1998) Lyhyesti: Maahanmuutosta Suomeen! Migrantti-tiedote. <http://www.mol.fi/migration/migra98pdf> 11.4.2000.
- Virtanen Timo (1993) Somalipakolaiset Suomessa. Tutkimus somalipakolaisten tulosta ja vastaanotosta Suomeen. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1993:3, Helsinki.
- Ulkoasiainministeriö (1998) Ihmisoikeudet ja Suomen ulkopolitiikka. Ulkoasiainministeri Tarja Halosen eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selonteko Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta 11.11.1998.
 • Ulkoasiainministeriön julkaisuja 12/1998. Edita, Helsinki.
- Ulkoasiainministeriö (2000) Ihmisoikeudet ja Suomen ulkopolitiikka. Ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selvitys Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta 29.11.2000. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 9/2000. Edita, Helsinki.
- Ulkomaalaisvirasto (1998) Ulkomaalaishallinnon ternejä. <http://www.uvi.fi>
- UNHCR (1995) Regional Solutions: The Cartagena Declaration: a decade of progress. Refugees Magazine Issue 99 – I.
<http://unhcr.ch/pubs/rm099/rm09904.htm> 22.1.2001.

UNHCR (1997) The State of the World's Refugees. A Humanitarian Agenda.
<http://www.unhcr.ch/refworld/pub/state/97/toc.htm> 22.1.2001.

Åberg, Leena-Kaisa (1994) Euroopan maahanmuuttopolitiikka – ulkorajat sulkeutuvat. Teoksessa Ollila Eeva (toim.): Vallaton väestö. Kansallisia ja kansainvälisiä väestöpoliittisia kysymyksiä. WSOY, Porvoo, 168-185.

Internet-lähteet

KEYFinland.http://www.../index.php3?2000.12.21_komission_alustava_arvio_Nizzan_sopimuksesta.htm. 5.1.2001.

Korkein hallinto-oikeus <http://www.kho.fi/tietopal/paatokset/2000> 19.1.2001

Pakolaisneuvonta <http://www.kaapeli.fi/~pakneuv/turva.htm> 17.4.2000

Sisäasiainministeriö <http://www.intermin/suom/sisatur.html> 31.1.2001

Tilastokeskus <http://www.stat.fi> 1.2.2001

Työministeriö <http://www.mol.fi/tiedotteet/2000120102.html> 1.2.2001

Ulkomaalaisvirasto <http://www.uvi.fi/doc/oleskel2.html> 15.2.2000

http://finlex.edita.fi:80/dynaweb/stp/1999sd/@Generic_BookTextView: 15.2.2000

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000t.htm> 16.5.2000

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133078.htm> 16.5.2000

UNHCR. <http://www.unhcr.ch/issues/asylum/globalconsult/q04migr.pdf>. 8.1.2001.

Liite 1. Ulkomaalaishallinnon termejä

De facto –pakolainen = henkilö, joka on pakolaiseen verrattava, vaikka ei täytä YK:n pakolaissopimuksen mukaista pakolaismääritelmää. Pätevästä syystä henkilö ei voi palata kotimaahansa.

Henkilötuntomerkkien ottaminen = tunnistamista varten poliisi tai passintarkistaja saa ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta,

1. joka on hakenut turvapaikkaa
2. joka on määrätty käännytettäväksi tai maasta karkotettavaksi
3. jonka henkilöllisyys on epäselvä.

Humanitäärinen syy = oleskeluluvan peruste, esimerkiksi sisällissota tai luonnonmullistuksen aiheuttama katastrofi.

Hätäsiirtolainen = muuttaja, joka siirtyy tai siirretään maasta tai alueelta toiseen poliittisten olosuhteiden pakosta tai luonnonkatastrofien vuoksi.

Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus = turvapaikkahakemus on ilmeisen perusteeton,

1. jos sen tueksi ei ole esitetty vakavia ihmisoikeusloukkauksia, tai muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin tai vainon pelkoon.
2. jos sen tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä
3. jos hakija on saapunut turvallisesta maasta, josta hän olisi voinut saada suojelua
4. jos hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on Dublinin sopimuksen mukaan vastuussa hakemuksen käsittelystä.

Päätökseen, jolla turvapaikkahakemus todetaan ilmeisen perusteettomaksi, ei voi hakea muutosta.

Ilmoittautumisvelvollisuus = valvontakeino. Ulkomaalaisen velvollisuus ilmoittautua poliisille tietynä aikana. Voidaan määrätä esimerkiksi ajaksi ennen maasta karkotuksen tai käännytyksen täytäntöönpanoa.

Kansalaisuuden selvittäminen = epäselvissä tapauksissa Ulkomaalaisvirasto selvittää, minkä valtion kansalaisena henkilöä on Suomessa pidettävä.

Kansalaisuudesta vapautuminen (vieraan valtion) = Suomen kansalaisuuden saamisen ehdoksi voidaan asettaa vaatimus siitä, että henkilö vapautuu aikaisemmasta kansalaisuudestaan. Jos ehto ei täyty määräajassa, päätös raukeaa.

Kansalaisuus = ”jäsenyys” tietyssä valtiossa. Pitää sisällään mm. täydet poliittiset oikeudet ja oikeuden saada diplomaattista suojelua ulkomailla.

Kiintiöpakolainen = henkilö, jolle UNHCR on myöntänyt pakolaisaseman ja jolle on myönnetty maahantulolupa budjetissa vahvistetun pakolaiskiintiön puitteissa.

Käännyttäminen = maastapoistamismenettely. Ulkomaalainen voidaan käännyttää esimerkiksi silloin, jos

1. hänellä ei ole tarvittavia maahantulolupia
2. hän kieltäytyy passintarkastuksessa antamasta henkilötietojaan tai tietoja matkansa tarkoituksesta tai antaa tahallaan vääriä tietoja
3. hän varojen puuttumisen vuoksi ei pysty huolehtimaan oleskelustaan ja kotimatkastaan
4. hän todennäköisesti elättäisi itsensä epärehellisesti
5. hän on vaaraksi valtion turvallisuudelle
6. hän todennäköisesti osallistuisi vakaviin rikoksiin.

Maahanmuuttaja = ulkomailta toiseen maahan pysyvässä asumistarkoituksessa muuttava henkilö.

Maasta karkottaminen = maastapoistamismenettely. Ulkomaalainen voidaan karkottaa Suomesta esimerkiksi silloin, jos hän

1. oleskelee Suomessa ilman vaadittavia lupia
2. on kykenemätön huolehtimaan itsestään
3. syyllistyy vakavaan rikokseen tai toistuvasti rikoksiin
4. on vaaraksi muiden turvallisuudelle
5. on vaaraksi valtion turvallisuudelle.

Muukalaispassi = matkustusasiakirja, joka myönnetään ulkomaalaiselle, jos

1. hän ei voi saada passia kotimaansa viranomaiselta tai siihen on muutoin erityinen syy.
2. hän on saanut oleskeluluvan suojelun tarpeen vuoksi.

Määräaikainen oleskelulupa = lupa myönnetään määräaikaiseen maassa-oleskeluun. Myönnetään yleensä vähintään vuodeksi.

Oleskelulupa = lupa saapua toistuvasti maahan ja oleskella maassa. Myönnetään ulkomaalaiselle muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten.

Pakolainen = henkilö, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Pakolaisaseman saa henkilö, jolle jokin valtio antaa turvapaikan tai jonka UNHCR toteaa olevan pakolainen.

Pakolaisen matkustusasiakirja = matkustusasiakirja, joka myönnetään pakolaiselle.

Palauttamiskielto = non-refoulement eli palauttamiskielto on periaate siitä, että ketään ei saa palauttaa alueelle, jossa hänellä on aihetta pelätä joutuvansa vainon tai epäinhimillisen kohtelun alaiseksi. Palauttamiskiellosta on määräyksiä YK:n pakolaisen asemaa koskevassa yleissopimuksessa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, eurooppalaisessa kidutuksen vastaisessa yleissopimuksessa sekä YK:n kidutuksen vastaisessa yleissopimuksessa. Palauttamiskiellosta on säädetty myös Suomen hallitusmuodossa ja ulkomaalaislaissa.

Perheenyhdistäminen = hakemuksesta annettava maahantulolupa Suomessa oleskelevan pakolaisen perheenjäsenelle.

Pysyvä oleskelulupa = myönnetään ulkomaalaiselle, joka on oleskellut Suomessa yhdenjaksoisesti kaksi vuotta. Oleskelun syyt tai muut erityiset syyt voivat aiheuttaa poikkeuksia.

Siirtolainen = maastamuuttaja ja maahanmuuttaja, jonka tarkoitus on pysyvästi asettua toiseen maahan hankkiakseen siellä toimeentulonsa.

Siirtotyöntekijä = maastamuuttaja ja maahanmuuttaja, jonka tarkoitus on hankkia toisessa maassa toimeentulonsa, mutta ei asettua sinne pysyvästi asumaan.

Status = ulkomaalaiselle myönnettävään viisumiin, oleskelulupaan ja työlupaan tehtävä merkintä, josta ilmenee oleskelun luonne ja peruste, jolla lupa on myönnetty. Kuvataan kirjain-numeroyhdistelmällä.

Suojelun tarve = oleskeluluvan peruste. Myönnetään, kun turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, mutta on ilmeistä, että hakija ei voi palata vaaratta kotimaahansa.

Suomen kansalainen = henkilö, joka syntyessään tai myöhemmin muulla tavalla on saanut Suomen kansalaisuuden.

Syntymämaaperiaate = Suomen lainsäädännössä omaksuttu toissijainen periaate, jonka mukaan Suomessa syntyvä ulkomaalaisten vanhempien lapsi saa syntyessään Suomen kansalaisuuden, jos hän ei saa minkään muun valtion kansalaisuutta.

Säilöönotto = valvontakeino. Ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön, jos hänen henkilöllisyytensä on selvittämättä tai perustellusti voidaan olettaa, että hän piileskelee tai tekee rikoksia.

Tulkitseminen = ulkomaalaisella on oikeus saada itseään koskevasta päätöksestä tieto äidinkielellään tai kielellä, jota hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän.

Turvapaikka = voidaan antaa ulkomaalaiselle, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi kotimaassaan rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään tai poliittisen mielipiteen vuoksi.

Turvapaikanhakija = henkilö, joka hakee suojaa koti- tai asuinmaansa ulkopuolelta. Saa pakolaisen aseman vasta sitten, jos hänelle myönnetään turvapaikka.

Turvapaikkatutkinta = turvapaikanhakijan haastattelu, jonka poliisi tai rajavartija tekee selvittääkseen hakijan henkilötiedot ja syyt, joihin hakemus perustuu.

Ulkomaalainen = henkilö, joka ei ole Suomen kansalainen.

Ulkomaalaisrekisteri = henkilörekisteri, joka sisältää tietoja maahantuloon, maassaoleskeluun, työntekoon ja maastapoistamiseen sekä Suomen kansalaisuuteen liittyvästä päätöksenteosta. Koostuu viidestä osarekisteristä.

Liite 2. Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan Neuvoston keskeiset ihmisoikeussopimukset

I Yhdistyneet Kansakunnat

1. **Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia** koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja (1966). Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 1976 (SopS 7-8/1976).
Valinnainen pöytäkirja **kuolemanrangaistuksen poistamisesta** (1989). Suomen osalta voimaan 1991 (SopS 48-49/1991).
2. **Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä** koskeva kansainvälinen yleissopimus (1966). Suomen osalta voimaan 1976 (SopS 6/1976).
3. Kaikkinaisen **rotusyrjinnän poistamista** koskeva kansainvälinen sopimus (1965). Suomen osalta voimaan 1970 (SopS 37/1970). Tavoitteena ehkäistä kaikkinaista syrjintää rodun, ihonvärin, syntyperän tai kansallisen tai etnisen alkuperän perusteella. Rotusyrjintä määritellään siten laajasti. Valtioiden velvollisuus on lainsäädäntö- ja muilla toimilla pyrkiä ehkäisemään rasismia yleensä sekä erityisesti kriminalisoida rotusyrjintä ja kansanryhmää vastaan kiihottaminen.
4. Kaikkinaisen **naisten syrjinnän poistamista** koskeva yleissopimus (1979). Suomen osalta voimaan 1986 (SopS 67-68/1986). Tavoitteena edistää naisten ihmisoikeuksien yhtäläistä toteutumista. Velvoittaa valtion lainsäädäntö- ja muilla toimilla aktiivisesti toteuttamaan tätä tavoitetta. Käsittää mm. säännökset kansalaisuudesta, koulutuksesta, työelämään osallistumisesta, terveydenhuollosta sekä naisten taloudellisista oikeuksista.
5. **Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen** yleissopimus (1984). Suomen osalta voimaan 1989 (SopS 59-60/1989). Kidutus määritellään sopimuksessa laajasti. Valtion velvollisuus on eri käytettävissään olevilla keinoilla pyrkiä ehkäisemään kidutus alueellaan. Kidutus on kriminalisoitava. Sopimus sisältää laajat säännökset syyteoikeudesta kidutustapauksissa.
6. Yleissopimus **lapsen oikeuksista** (1989). Suomen osalta voimaan 1991 (SopS 59-60/1991). Lähes yleismaailmallisesti ratifioitu sopimus. Kattaa laajasti lapsen ihmisoikeudet mm. oikeuden kansalaisuuteen, opetukseen sekä oikeuden vaikuttaa kehitystasonsa mukaisesti omiin asioihinsa. Velvoittaa suojaamaan lasta seksuaaliselta ja muulta hyväksikäytöltä sekä turvaamaan hänen erityisasemansa oikeudenkäynnissä. Lapsisopimuksen yleinen ikäraja on 18, mutta lasten asepalveluksen osalta 15 vuotta.
7. **Pakolaisten oikeusasemaa** koskeva yleissopimus (1951). Suomen osalta voimaan 1969 (SopS 77/1968). Sopimuksen tarkoitus on varmistaa pakolaisten suojeleminen. Sopimuksessa määritellään pakolainen ja veloitetaan valtio olemaan palauttamatta pakolaista maahan, jossa tämä voisi joutua vainotuksi. Käsittää myös säännökset pakolaisten syrjinnän ehkäisemiseksi.

II Euroopan neuvosto

1. **Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaamiseksi** (1950) (muutettuna 3, 5, ja 8:nella lisäpöytäkirjalla). Suomen osalta voimaan 1990 (SopS 18-19/1990). Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus keskittyy kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin. Kattaa mm. omantunnon-, sanan- ja yhdistymisvapauden, oikeuden yksityisyyden suojaan sekä seikkaperäiset oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvät normit. Sopimukseen sisältyy tehokas, yksilövalituksiin perustuva valvontamekanismi. Kuudes lisäpöytäkirja kuolemanrangaistuksen poistamisesta (1983). Suomen osalta voimaan 1990.
2. **Eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen poistamiseksi** (1987). Suomen osalta voimaan 1991 (SopS 16-17/1991). Sopimuksella perustetaan Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi. Komitea tutkii vapaudenriistoksi kohteeksi joutuneiden kohtelua tekemällä käyntejä mm. vankiloihin. Komitea voi antaa käynnin pohjalta suosituksia ao. valtiolle.
3. **Euroopan sosiaalinen peruskirja** (1961). Suomen osalta voimaan 1991 (SopS 43-44/1991). Euroopan ihmisoikeussopimusta on täydennetty taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia koskevalla peruskirjalla. Sopimuksen tehtävänä on turvata ja edistää sosiaalisia oikeuksia Euroopassa. Nämä oikeudet on taattava kaikille ilman syrjintää.
Lisäpöytäkirja (1988) sisältää mm. oikeuden tasa-arvoiseen kohteluun työ- ja ammattiasioissa ilman sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 1992 (SopS 84/1992).
Lisäpöytäkirja järjestökantelujen järjestelmästä (1995). Antaa tietyt edellytykset täyttävälle kansainvälisille työnantaja- ja työntekijäjärjestöille oikeuden kannella Euroopan neuvostolle sosiaalisen peruskirjan määräysten soveltamisesta. Suomen osalta voimaan 1998 (SopS 75-76/1998).
4. **Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus** (1995). Suomen osalta voimaan 1998 (SopS 1-2/1998). Määritellään pääasiassa ohjelmaluonteisin normein ne periaatteet, jotka velvoittavat sopimusvaltioita omalla alueellaan suojelemaan kansallisia vähemmistöjä. Sopimusvaltiot sitoutuvat mm. noudattamaan syrjinnän kiellon ja yhdenvertaisuuden periaatetta sekä monin eri tavoin tukemaan vähemmistökulttuurien ylläpitämistä ja kehittymistä.
5. **Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva Eurooppalainen peruskirja** (1992). Suomen osalta voimaan 1998 (SopS 23/1998). Peruskirjalla pyritään vahvistamaan erityisesti vähemmistökielten asemaa. Peruskirja tunnustaa vähemmistökielet osaksi eurooppalaista kulttuuriperintöä ja pyrkii edistämään niiden asemaa eurooppalaisten valtakielten joukossa. Tavoitteena on suojella pieniä katoamassa olevia vähemmistökieliä, joita sopimusvaltioiden kansalaiset perinteisesti käyttävät valtioissaan. Peruskirja ei siten koske esimerkiksi maahanmuuttajien kieliä.

Lähteenä käytetty Ulkoasiainministeriön julkaisua Ihmisoikeudet ja Suomen ulkopoliittikka (1999).

MAAHANMUUTTOASIOIDEN HALLINTO SUOMESSA

MAAHANMUUTTOPOLITIIKAN
YHTEISTYÖELIMET

* MINISTERITYÖRYHMÄ (SM, TM, UM, OPM, STM, STM, YM)
* ETNISTEN SUHTEIDEN NEUVOTTELUKUNTA (ETNO):
ministeriöiden, kunnallishallinnon, työmarkkinaosapuolten, kansalaisjärjestöjen,
ev.lut. kirkon, maahanmuuttajien ja muiden etnisten vähemmistöjen edustajia

kullekin sektorille kuuluvat kansainväliset asiat, säädösvalmistelu ja hallinnon ohjaus

UM	SM	TM	OPM	STM	OM	YM
ULKOASIAIN- MINISTERIÖ	SISÄASIAINMINISTERIÖ	TYÖMINISTERIÖ	OPETUS- MINISTERIÖ	SOSIAALI- JA TERVEYSMIN.	OIKEUS- MINISTERIÖ	YMPÄ- RISTÖM
Kansain- välisen yhteistyön koordinointi, kv-sopimuk- set, viisumi- politiikka	Ulkomaalaisasiat M A A H A N M U U T T * Maahantulo ja maastaläh- to, ulkomaalaisen oles- kelu ja niiden valvonta * kansalaisuusasiat * EU-asioiden koordi- nointi	Maahanmuuttoasiat O P O L I T I I K K A * Pakolaisuus, siirtolaisuus, turvapai- kanhakijoiden vastaanotto sekä * maahanmuuttajien yhteiskuntaan sijoittamista edistävät toimenpiteet * koordinointi: etniset suhteet, rasismi	Maahanmuutta- jien koulutus ja kulttuuripalvelut	Ohjaus sosiaali- ja terveyden- huollon kysymyksissä	Oikeusturva ja syrjintä- asiat	Asunto- asiat
Suur lähe- tystöt ja konsulaatit ulkomailla:	Ulkomaalaisvirasto UVI Oleskelu- ja työluvut, turvapaikka-asiat, kää- nytykset ja kakkokukset, kansalaisuusasiat, ulkomaalaisteksteri	Työvoima- ja elinkeinokeskukset TE-kekkukset (15) Kuntien ja työvoimatoimistojen ohjaus, vastaanottokeskusten ohjaus, työvoimapaikojen kehittäminen ja työllisyyden edistäminen	Opetushallitus Maahanmuuttajien koulutuksen järjestäminen	Työsuojelu- asiat	Muutoksen- haku ja vai- tustahot: Vaihtukset ul- komaalais- ja kansalaisuus- lain nojalla tehdyistä päätöksistä	
Oleskelu- ja työluvut, viisumit	Rajaviranomaiset Maahantuloedellytysten tarkistukset, käännätykset	Vastaanottokeskukset (valtio 3, kunnat 6, Suomen Punainen Risti 2)		Ulkomaalais- ten aseman turvaaminen	- Uudenmaan lääninhallitus (1.1.1998)	
	Polisi Oleskelu- ja työluvut, tp-hake- musten tutkinta, matkustus- asiakirjat ja muikalaispassi, käännätysten ja kakkokusten toimeenpääntö, valvontatehtävät	Työvoimatoimistot (184) Maahanmuuttajien kotouttaminen, työvoimapolittiset toimenpiteet, työolupalausnotot ja paluunmuuttoasiat: Finnobb-tietopalvelu/7-ukholina Suomen pääkonsulivirasto/Pietari Suomen suuriräyhetyt/7-ukholina			- Korkein hallinto-oikeus (KHO)	

Yhteistyöverkostot
maakunnat, läänit, kunnat

kunnilla on yleisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisesta

TMI/TU28 9 1998

Migrantti-tiedote, e-mail: Irneli.Tuomarila@pt2.temppu.mml.fi

syksy 1998, sivu 33

Liite 4.

Turvapaikanhakijat ja pakolaiset

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Turvapaikanhakijat	3 634	2 023	839	854	711	973	1 272	3 106
Turvapaikkapäätökset ¹⁾								
- Turvapaikka myönnetty	12	9	15	4	11	4	7	29
- Oleskelulupa myönnetty	564	2 073	301	219	334	277	372	467
- Kielteinen päätös	1 344	1 435	492	276	248	278	240	1 330
Perheen yhdistäminen								
- Myönteiset lausunnot	-	1 208	323	250	226	509	240	*185
- Kielteiset lausunnot	-	838	765	880	513	299	769	*362
Kiintiö	500+	500+	500	500+	500+	500	600	650
- Lisäkiintiö	200	200	-	500	500	-	-	-
Kuntien vastaanottamat pakolaiset ²⁾	2 349	3 689	1 412	1 415	1 193	1 406	958	1 189
Pakolaisina maahan muuttaneet, vuodesta 1973-	6 361	10 050	11 462	12 877	14 070	15 476	16 434	17 623
1) Ulkomaalaisviraston päätökset.								
2) Kiintiöpakolaiset, myönteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat, perheen yhdistämishjelman kautta vastaanotetut.								
* ennakkotieto								

Lähde Tilastokeskus <http://www.stat.fi> 1.2.2001

Liite 5.

TURVAPAIKKAHAKEMUKSET JA -PÄÄTÖKSET 1990-1999

vuosi	Hakijat	Myönteiset päätökset				
		A	B	C	D	Yht.
1990	2743	15		93	49	157
1991	2137	16		1684	19	1719
1992	3634	12	128	339	97	576
1993	2023	9	91	1952	30	2082
1994	839	15	30	247	24	316
1995	854	4	29	170	20	223
1996	711	11	16	305	13	345
1997	973	4	16	231	30	281
1998	1272	7	56	300	16	379
1999	3106	29	155	270	42	496

A Turvapaikka

B Oleskelulupa suojelun tarpeen vuoksi

C Oleskelulupa painavan humanitaarisen syyn vuoksi

D Oleskelulupa muusta syystä

Vuosina 1990-91 C-ryhmä sisältää myös suojelun tarpeen perusteella myönnetyt luvat
Vuonna 1993 C-ryhmä sisältää 1 614 paikallispoliisin erityislain (14/93) nojalla myöntämää lupaa
1.5.1999 lukien turvapaikanhakijalle ei myönnetä oleskelulupaa painavan humanitaarisen syyn perusteella (laki ulkomaalaislain muuttamisesta 537/1999)
Päätökset ovat 1. asteen päätöksiä eivätkä sisällä muutoksenhakuelimen eli Helsingin hallinto-oikeuden (aik. turvapaikkalautakunnan ja Uudenmaan läänioikeuden) tekemiä ratkaisuja.

Lähde: Ulkomaalaisvirasto <http://www.uvi.fi> 1.2.2001