



Euroopan unionin yhteisen turvapaikkapolitiikan käänneet

Hiltunen, Anna-Kaisa: *Euroopan porteilla. Turvapaikkapolitiikan vaikeat vaiheet*. Gaudeamus 2019. 357 s.

Euroopan porteilla mainostaa olevansa ensimmäinen suomenkielinen tietokirja EU:n turvapaikkapolitiikan historiasta ja sen taustoista. Teos pyrkii historian kautta selittämään, miksi EU ajautui kriisiin turvapaikkapolitiikassaan maahantulijoiden määrän kasvaessa voimakkaasti vuonna 2015. EU:n yhteisen turvapaikkapolitiikan kehityksen ohella teos käsittelee laajasti siirtolaisuuteen ja pakolaisuuteen liittyviä tapahtumia ja niiden poliittisia seurauksia Euroopassa.

Teoksen kirjoittaja Anna-Kaisa Hiltunen on toimittaja ja viestinnän asiantuntija, joka on toiminut pitkään Ulkopoliitikka-lehden toimituksessa. Teoksen kirjoittamisessa on hyödynnetty asiantuntijahaastatteluja, jotka on kerätty vuosina 2017–2018. Teoksen lähteissä painottuvat ei-tieteelliset lähteet, kuten lehtiartikkelit, policy -paperit ja instituutioiden omat asiakirjat. Teoksen kirjoittamista ovat tukeneet Koneen säätiö, Tiedonjulkistamisen neuvottelukunta sekä Aikakauslehdentoimittajain Säätiö.

Kirjan alussa (luku 2) Hiltunen käy läpi Geneven pakolaissopimuksen synnyn taustaa sekä kiistaa pakolaismäärityksestä. Erityisesti kylmän sodan aikana pakolaiskysymys politisoitui ja johti erilaisiin Geneven sopimuksen tulkintoihin. Kuten Hiltunen tuo teoksessaan esiin, pakolaismäärityelmä ei enää vastaa nykypäivän pakolaisuuden moninaisuutta.

Mikään ei kuitenkaan muuta sitä tosiasiaa, että sivistysvaltioiden on kohdeltava ihmisiä ihmisarvoisesti, tarjottava suojelua sitä tarvitseville sekä oltava palauttamatta ihmisiä vaarallisiin olosuhteisiin. Valitettavasti näitä velvoitteita kierretään EU:ssa kasvavassa määrin ulkoistamalla vastuuta turvapaikanhakijoista kolmansille maille. Lisäksi EU:ssa kiistellään siitä, tuleeko valtioiden päästää turvaa hakevat ihmiset alueelleen vaatimaan oikeuksiaan vai voidaanko heidät käännättää merellä muihin maihin.

Schengenin sopimus ja sen mahdollistama vapaa liikkuvuus toimi olennaisena sysäyksenä EU:n yhteisen turvapaikkapolitiikan luomiselle. Koska sisärajaratkastukset poistuivat, oli tärkeää parantaa valvontaa ulkorajoilla sekä yhdenmukaistaa turvapaikkakäytäntöjä maiden välillä. Hiltunen painottaa teoksessaan jäsenmaiden omien intressien merkitystä turvapaikanhakuun liittyvien käytäntöjen harmonisoinnissa; mikäli olosuhteet jossain jäsenmaassa ovat muita jäsenmaita suotuisimmat, turvapaikanhakijat suuntaavat sinne. Vastuukysymyksiä ratkaisemaan luotiin Dublinin sopimus, jonka mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelemisistä ensisijaisesti se jäsenmaa, jonka alueelle hakija oli ensimmäisenä saapunut. Keskeinen EU:n turvapaikkaongelman peruskivi muurattiin siis jo tällöin, sillä Dublin-sääntö jätti suurimman vastuun sekä rajavalvonnasta että turvapaikanhakijoiden käsittelystä ulkorajoilla sijaitseville jäsenmaille.

Amsterdamin sopimusta, joka tuli voimaan vuonna 1999, voidaan pitää EU:n yhteisen turvapaikkapolitiikan virallisena alkuna. Hiltunen painottaa teoksessaan, kuinka alussa tavoitteena oli nimenomaan yhtenäisten *minimistandardien* asettaminen mm. turvapaikanhakijoiden vastaanotolle. Suomen merkittävä osuus yhteisen politiikan alkutaipaleella näkyi Tampereen huippukokouksessa lokakuussa 1999, jolloin Suomi toimi ensimmäistä kertaa EU-puheenjohtajanaan. Ensimmäisen vaiheen lainsäädäntö, joka koostui mm. yhteisten turvapaikkamennettelyiden, määritysmien, tilapäisen suojelun ja vastaanotto-olosuhteiden standardeista, oli

tarkoitus saada voimaan vappuun 2004 mennessä, jolloin EU:n suuri itälaajeneminen oli tapahtumassa. Jälkiviisaasti voitaisiin todeta, että suunnitelma oli melko epärealistinen ottaen huomioon jäsenmaiden erimielisyydet ja erilaiset lähtökohdat.

2000-luvun alku oli yhdentymiskehityksessä vaikeaa aikaa perustuslakiesityksen kaatuessa sekä Ranskan että Hollannin kansanäänestyksissä. Tämä johti tuumaustaukoon, jonka aikana turvapaikanhakijoiden tulo EU:n alueelle kiihtyi ja käänsi politiikkaa kohti tehostettua rajavalvontaa, siirtolaisuuden juurisyihin puuttumista sekä ihmisten palautuksia. Hiltunen kuvaa teoksen kuudennessa luvussa aikakautta EU:n poliittisen energian hiipumisena. Talouskriisi kuritti erityisesti Kreikkaa, joka oli useiden turvapaikanhakijoiden ensimmäinen tulomaa Euroopassa. Kreikan huonojen vastaanotto-olosuhteiden takia sinne ei enää katsottu voitavan palauttaa ihmisiä Dublin-säännön mukaisesti. Turvapaikkapolitiikan yhtenäistäminen kohtasi merkittäviä haasteita, sillä monet jäsenvaltiot joutuivat luomaan järjestelmänsä lähes tyhjästä. Turvapaikanhakijoiden oikeuksien kannalta merkittävinä parannuksina voidaan kuitenkin pitää sitä, että EU:n perusoikeuskirja otettiin Nizzan sopimuksen myötä osaksi perussopimuksia ja Lissabonin sopimus teki siitä oikeudellisesti sitovan. Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuin sai turvapaikkalainsäädäntöön täydet tulkintaoikeudet.

Teoksen seitsemäs luku keskittyy turvapaikkapolitiikan kolmanteen vaiheeseen ja varsinaiseen pakolaiskriisiin vuonna 2015, jolloin EU:n alueelle tuli yli 1,2 miljoonaa uutta turvapaikanhakijaa. Hiltunen kuvaa kriisi tuottamia jännitteitä jäsenmaiden välille ja jakautumisia sen mukaan, millaista linjaa maat noudattivat suhteessa turvapaikanhakijoihin. Olennainen jakolinja syntyi etelän ja pohjoisen välille, mutta myös itäisillä ja läntisillä jäsenmailla oli erilaiset lähtökohdat ongelman käsittelyyn. Pakolaiskriisi johti lopulta EU:ssa poliittisen päätöksenteon laajempaan kriisiin ja epäluottamuksen kasvuun jäsenmaiden välillä. Dublin-järjestelmästä ei pidetty kiinni ulkorajavaltioissa ja useampi EU-maa otti käyttöönsä väliaikaiset sisärajatarkastukset estääkseen turvapaikanhakijoiden pääsyn alueelleen. EU:n institutiot pyrkivät parhaansa mukaan ratkomaan tilannetta. Komissio ehdotti turvapaikanhakijoiden jakamista muihin jäsenmaihiin

Kreikasta ja Italiasta, joissa paine maiden vastaanottojärjestelmille oli erityisen kova. Vastuun jakaminen jäsenmaiden kesken muodostui kuitenkin ongelmaksi, jonka pysyvään ratkaisemiseen ei ole edelleenkaan löydetty keinoja. Maaliskuussa 2016 ratkaisuksi esitettiin EU:n ja Turkin välistä julkilausumaa, joka mahdollisti turvapaikanhakijoiden palautukset Turkkiin. Vaikka tätä lausumaa arvosteltiin kovin sanoin, käytännössä se ratkaisi akuuteimman kriisin vähentämällä olennaisesti Kreikkaan tultujen määrää.

Teoksen jälkisanoina Hiltunen kuvailee EU:n yhteisen turvapaikkapolitiikan historian olevan erojenteon historiaa, jossa eurooppalaisten ja turvapaikanhakijoiden turvallisuustarpeet asetetaan vastakkain. Hiltunen liittää EU:n turvapaikkapolitiikan ongelmat yleisemmin integraation ja sitä ohjaavien arvojen kriisiin. Keskeiseksi arvoksi nousee tällöin Schengenin sopimuksen takaama vapaa liikkuvuus. Hiltunen mukaan kriisin ratkaisu edellyttää yhdentymiseen liittyvien hyötyjen kirkastumista jäsenmaissa. Tällä hetkellä yhteisen turvapaikkapolitiikan suosio ei ole korkealla ja sen aiheuttamia jakolinjoja hyödynnetään Euroopan valtaistoissa. Oikeistopopulististen puolueiden jyrkkä retoriikka on ohjannut myös muita puolueita omaksumaan tiukempia linjauksia suhteessa turvapaikkakysymykseen. Näissä oloissa yhteisen ja oikeudenmukaisen turvapaikkapolitiikan nopea eteneminen näyttää epätodennäköiseltä.

Hiltunen sekoittaa teoksessaan EU:n alueelle tulevien henkilöiden kertomuksia sekä pakolaisuuden ja EU:n integraation yleisempiä taustoja varsinaisen turvapaikkapolitiikan kehityksen selittämiseen. Tämän lisäksi teoksen eri lukuihin on ripoteltu mukaan Suomen turvapaikkatilanteen kuvausta osana yleisempää eurooppalaista kehitystä. Monien elementtien sisällyttäminen samaan pakettiin heikentää teoksen selkeyttä ja kerroksen loogista etenemistä. Toisaalta se antaa kärsivälliselle lukijalle kokonaisvaltaisemman kuvan EU:n turvapaikkapolitiikan vaikeasta historiasta ja sitä selittävästä taustatekijöistä.

*Hanna Tuominen
valtio-opin yliopisto-opettaja, Turun yliopisto*