

Kristina Stenman



Uusi liikkuvuus ja rajan valvontaongelmat yhdentyvässä Euroopassa

Uusi vuosi lähestyy. EY:n yhteismarkkinoiden — ja samalla myös hyödykkeiden, palvelujen, pääoman ja työvoiman vapaan liikkuvuuden — tulisi toteutua 1.1.1993 ETA-alueella. Maiden välinen rajavalvonta poistuu, ja sen sijaan kontrollia vahvistetaan nk. Euroopan ulkorajoilla ja ilmeisesti myös valtioiden sisällä. Millaisia tulevat olemaan eurooppalaisen yhteistyön muodot nimenomaan ihmisten liikkuvuuteen liittyen, ja mitä ne tulevat merkitsemään kolmansien maiden kansalaisille, etenkin turvapaikanhakijoille? Mitä voidaan ajatella tästä kehityksestä suhteessa Suomen ulkomaalaispolitiikkaan?

Eurooppalainen yhteistyö ulkomaalaispolitiikan alueella

Ulkomaalaisten maahantulo ja maassa-oleskelu ovat asioita, joita valtiot ovat pitäneet keskeisenä osana suvereniteettiaan. Euroopan yhdentymisen myötä valtiot luovuttavat osan tästä suvereniteetista salliessaan EY-/ETA-maiden työvoimalle oikeuden liikkua vapaasti alueen sisällä. ETA-alueen väestö on jokaisessa ETA-maassa oman maan kansalaisten kanssa hyvin pitkälti tasavertaisessa asemassa, ja varsinaiset ulkomaalaiset ovat

OTK Kristina Stenman, lakimies, Pakolaisneuvonta ry.

kolmansien maiden — siis muiden kuin ETA-maiden — kansalaisia.

Varsinaisen ulkomaalaispolitiikan osalta integraatiokehitys on ollut hidasta. EY-maat ovat halunneet pitää ohjat tiukasti omissa käsissään yhteisön ulkopuolelta tulevien osalta. Niinpä EY:n komissio on tehnyt erillisen päätöksen siitä, ettei se pyri tuottamaan varsinaista EY-lainsäädäntöä koskien muiden kuin EY:n kansalaisten maahantuloa ja maassa-oleskelua.

Maidenvälisen rajavalvonnan poistuminen on kuitenkin koettu osittain ongelmalliseksi kysymykseksi, jossa kansainvälinen yhteistyö on välttämätöntä, vaikka EY-tason säätelyä ei tällä alueella ole haluttu. Erilaisissa työryhmissä onkin 1980-luvun puolivälistä asti käyty monenvälisiä neuvotteluja rajattoman Euroopan käytännön toteutuksesta. Työryhmät ovat käsitelleet ennenkaikkea poliisiyhteistyötä huumeiden salakuljetuksen, kansainvälisen rikollisuuden ja terrorismin ehkäisemiseksi (esim. TREVI-ryhmä) sekä siirtolais- ja pakolaispolitiikkaa (maahanmuuttoa käsittelevä ad-hoc-ryhmä).

Näillä rajavalvonnan poistumiseen liittyvillä aloilla jos missään voidaan puhua demokraattisesta vajeesta. Työ tapahtuu suljetuissa ministeri- tai virkamieskokouksissa, joiden päätöksiin EY:n elimillä (esim. europarlamentilla) ei ole

mitään vaikutusvaltaa. Schengen- ja Dublin-sopimukset ovat näiden suljettujen kokousten tuotoksia, ja ne on tuotu kansallisille parlamenteille ratifioitaviksi vailla mahdollisuutta tehdä muutoksia tai varauksia sopimusten sisältöön. Kyseiset sopimukset koskevat mm. EY-maiden välisten rajojen valvonnan poistamista ja EY:n ulkorajojen valvonnan tehostamista, sekä sen määrittelemistä missä EY-maassa turvapaikanhakijan tulee jättää turvapaikkahakemuksensa.

Maastrichtin sopimus merkitsee kuitenkin tässä suhteessa suunnanmuutosta. Sopimuksessa todetaan, että sopimusvaltiot pyrkivät yhtenäistämään viisumi- ja pakolaispolitiikkaansa. Euroopan unioniin luotaisiin yhtenäisviisumi, ja viisumimääräyksistä koko unionin alueella päätettäisiin vuodesta 1996 lähtien enemmistö päätöksillä ministerikomiteassa. Viisumi- ja pakolaiskysymysten käsitteilyn tuominen EY:n elimiin voisi olla tärkeä askel avoimempaan politiikkaan. Toisaalta nämä kysymykset ovat niitä, joihin Tanska on vaatinut Maastricht-sopimuksessa muutoksia pari viikkoa sitten, joten on vielä vaikea arvioida EY-elinten merkitystä näillä alueilla.

ETA-sopimus ei sinänsä sisällä säännöksiä yhtenäisestä viisumi- tai pakolaispolitiikasta, vaan säätelee ETA-alueen työvoiman ja heidän perheidensä vapautta liikkumista. Suomessa katsotaan kuitenkin jo eteenpäin, kohti aikaa jolloin mekin olemme EY:n jäseniä, ja tästä syystä EY:n sisäiset keskustelut heijastuvat meillekin. Siirtolais- ja pakolaispolitiikasta keskustellaan tänään myös monella eurooppalaisella ja kansainvälisellä forumilla, joihin Suomi osallistuu yhdessä EY- ja muiden teollisuusmaiden kanssa. Näitä ovat esimerkiksi CAHAR, Euroopan neuvoston pakolaisoikeudellinen ryhmä, sekä nk. hallitustenväliset epäviralliset konsultaatiot.

Eurooppalaisen yhteistyön piirteitä ulkomaalais- ja pakolaispolitiikassa

Eurooppalaisen yhteistyön merkittävin motiivi on pitkälti ollut taloudellinen, vaikka myös Euroopan poliittista ja kulttuurista yhteyttä on painotettu. Rajojen poistaminen EY- ja ETA-alueelta nähdään ennen kaikkea tapana poistaa kaupalta turhat esteet ja byrokratia. Tässä katsantotavassa työvoiman liikkuvuuskin palvelee ensisijaisesti markkinoita. EY:n alkuaikoina vapaa liikkuvuus koskikin nimenomaisesti työvoimaa, ei siis työntekijän perhettä, ei eläkeläisiä, ei opiskelijoita. Nykyään kuitenkin työvoima nähdään laajemmin, joten ETA-sopimus merkitsee käytännössä vapautta liikkuvuutta kaikille ETA-maiden kansalaisille. Näin ETA-maiden kansalaiset jäävät varsinaisen ulkomaalaispolitiikan ulkopuolelle.

Niin EY:ssä kuin ETA:ssa on jakomielinen suhtautuminen liikkuvuuteen: toisaalta talousalueen sisällä liikkuvuus — myös työvoiman — on toivottava asia. Kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuus nähdään hyvin kriisipainotteisesti: EY-maat keskustelevat ennen kaikkea toimenpiteistä, joilla voidaan rajoittaa ehtymättömältä vaikuttavaa kolmansien maiden kansalaisten vyöryä. Itä- ja Keski-Euroopasta tai kehitysmaista saapuvat ihmiset nähdään uhkana yhteiskuntajärjestykselle vähän samalla tavalla kuin säteilyonnettomuudet, kansainvälinen huumekauppa tai ennen muoin heinänsirkat.

Periaatteessa kaikissa EY- ja EFTA-maissa on tällä hetkellä siirtolaissulku, joten lähes ainoa keino asettua alueelle on saapua joko pakolaisena tai avioliiton kautta. Tämä merkitsee myös sitä, että koska ihmiset kaikista esteistä huolimatta liikkuvat, Euroopassa on tänään varsin paljon laittomia siirtolaisia. Osa heistä on

ehkä alun perin saapunut turvapaikanhakijana, mutta huomattava osa on saapunut vartavasten "pimeitä" töitä tekemään.

Vaikka Maastricht-sopimuksessa siis todetaan myös ulkomaalaispolitiikan kuuluvan integraatiokehityksen piiriin, ei pakolais- tai ulkomaalaispolitiikan substanssista juurikaan eurooppalaisilla foorumeilla ole toistaiseksi keskusteltu. Tärkeitä sisältökysymyksiä pakolaispolitiikan osalta ovat mm. turvapaikkamenettely, kriteerien määrittely turvapaikan tai muun suojelun myöntämiselle ja vastuunjako pakolaistilanteissa. Ulkomaalaispolitiikan osalta esimerkiksi ulkomaalaisten sosiaaliset ja poliittiset oikeudet, muukalaisvihan leviämisen estäminen ja siirtolaiskiintiöiden kehittäminen olisivat keskeisiä aiheita, ja Maastricht-sopimus linjaakin kehitystä tämänkaltaiseen suuntaan.

Uhkapainotteinen lähestymistapa muiden kuin EY- tai ETA-maiden kansalaisten liikkuvuuteen aiheuttaa sen, että yhteisessä EY:n ulkomaalaispolitiikassa on toistaiseksi keskitytty pohtimaan lähinnä ulkorajojen valvontaa ja keinoja maiden sisäisen valvonnan lisäämiseksi. Schengen-sopimuksessa sopimusvaltiot sitoutuvat tehostamaan liikkuvien yksiköiden tapahtuvaa rajavalvontaa. Monessa EY-maassa keskustellaan mm. pakollisen, sormenjäljin varustetun henkilöllisyystodistuksen käyttöönotosta.

Vaikka eurooppalaisten yhteiskuntien vakaus ja turvallisuus on valtioille hyvin luonteva prioriteetti, ulkomaalaisten, ja etenkin turvapaikanhakijoiden, tarkastelu ensisijaisesti turvallisuuskysymyksenä merkitsee varsin merkittävää uudelleenorientaatiota eurooppalaisessa ihmisoikeusajattelussa. Ei ole niin väliä vaikka joltakin pakolaiselta estetään väärennetyn viisumin vuoksi ja lentoyhtiön

sakotusten pelossa pääsy lennolle johonkin EY-maahan, kunhan saadaan turvapaikanhakijoiden määrä vähenemään. Euroopan ihmisoikeussopimus, jolla on jo 40-vuotiset perinteet, sisältää tärkeitä säännöksiä koskien kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltä (3 art.), perheen yhteyttä (8 art.) ja oikeutta tehokkaaseen oikeuskeinoon (13 art.), jotka uhkaavat jäädä huomiotta kehiteltäessä EY-maiden siirtolaisviranomaisten kesken eurooppalaista turvallisuutta. Totuuden nimessä on sanottava, että monet suunnitelmista ovat todella vasta kaavailujen asteella, ja useimmissa eurooppalaisessa maassa on esimerkiksi edelleen käytössä ihmisoikeusvaatimukset siedettävästi täyttävä menettely turvapaikkahakemusten tutkimiselle.

Uhkakuviin perustuva suhde ulkomaalaisiin on myös saamassa pelottavia poliittisia seurauksia, ja näistä seurauksista syyllistetään usein ulkomaalaisia itseään. Äskettäin Saksan parlamentissa oli todettu, että turvapaikanhakijoiden pääsy Saksaan on estettävä, sillä muuten äärioikeisto riistyy maassa hallinnasta ja Saksan yhteiskuntajärjestys uhkaa mureta. Tämän logiikan mukaan siis ulkomaalaiset ovat syyppäitä äärioikeiston nousuun ja yhteiskunnan epävarmuuteen — ja uusnatsit ovat siis oikeassa. Tällä tavoin oikeutetaan uudet hyökkäykset pakolaiskeskuksiin, sillä hyökkäyksethän tuottavat tulosta. Poliittisten johtajien suoraselkäinen esiintyminen ihmisoikeuksien ja jokaisen ihmisyyksilön puolesta olisi saattanut hillitä uusnatseihin kohdistuneiden sympatioiden leviämistä. Saksan esimerkki osoittaa, että keskusteltaessa suhtautumisesta kolmansien maiden kansalaisiin EY:ssä ja ETA:ssa painiskellaan samalla demokration ja ihmisoikeuksien kannalta äärimmäisten kysymysten kanssa.

Suomi ja yhdyntävän Euroopan rajanvalvontakysymykset

Suomessa on ollut varsin defensiivinen suhtautuminen ulkomaalaisiin; eihän heitä täällä juurikaan ole ollut. Monikohan suomalainen on sisimmässään hyväksynyt sen tosiasian, että jos Suomeen uudenvuodenpäivänä ilmestyy ruotsinlaiva täynnä työtähakevia eurooppalaisia, Suomen viranomaisilla ei ole tähän nokan kopauttamista. Ainakaan tämä ei heijastu ulkomaalaislain uudistushankkeessa, jota eduskunta syksyn aikana käsittelee. Voitaisiin kuitenkin olettaa, että ETA-alueen vapaa liikkuvuus aiheuttaisi ainakin painetta teknisiin järjestelyihin ulkomaalaishallinnossa. Mutta näiden teknisten korjausten jälkeen ETA-alueen kansalaiset siirtyvät pitkälti kansallisen ulkomaalaispolitiikkamme vaikutusalueen ulkopuolelle.

Jäljelle jäävät ETA-alueen ulkopuolelta tulevat henkilöt. Ulkomaalaislain uudistuksessa ovat näkyvästi esillä aiemmin kuvatut turvallisuusnäkökohdat, ja uudistukset kohdistuvat ennenkaikkea turvapaikanhakijoihin. On myös esitetty, että kun Suomesta tulee EY:n jäsen, eteläisestä ja itäisestä rajastamme tulee EY:n ulkoraja, jota meillä on entistä suurempi velvollisuus valvoa. Tämä väite ontuu hieman, sillä jo nyt Suomella on pohjoismaisesta passintarkastussopimuksesta johtuvia tiettyjä kansainvälisiä velvoitteita valvoa rajojaan, ja on vaikea nähdä miksi EY:n ulkorajan valvonta olisi tätä dramaattisempi toimenpide.

Turvallisuus- ja rajanvalvontapainotteisia näkökohtia ulkomaalaispolitiikkaan on mm. sisäasiainministeri Mauri Pekkarinen valottanut 13.10.1992 puheessaan maanpuolustuskurssi 124:lle :

”Kansainvälinen kehitys on luonut sisäiselle turvallisuudellemme eräitä uhkatekijöitä, jotka ovat herättäneet huolta

myös kansalaisten keskuudessa. Julkinen keskustelu on keskittynyt erityisesti turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun ja ulkomaalaisten tekemiin rikoksiin. Toisaalta on pelätty, että Suomen ja entisen Neuvostoliiton alueen välinen jyrkkä elintasokuilu johtaisi hallitsemattomaan pakolaisvirtaan tai organisoidun itärikollisuuden juurtumiseen maahamme. Myös erilaisten onnettomuuksien, erityisesti säteily- ja ympäristöonnettomuuksien, pelätään voivan ulottaa vaikutuksensa rajojen yli.”

Näistä lähtökohdista on lähdetty uudistamaan vielä varsin uutta ulkomaalaislakiamme. Kuten sisäasiainministeriö on julkisuudessaakin tuonut esille, lakiin ollaan esittämässä menettelyä, jossa nk. turvallisesta maasta tulevalle voitaisiin tehdä sisäasiainministeriössä heti kielteinen turvapaikkapäätös, ilman turvapaikkapuhuttelua, ilman minkäänlaista oikeuskeinoja, ja tällainen turvapaikanhakija voitaisiin välittömästi käännättää kotimaahansa. Tällä tavoin halutaan erityisesti estää suurten turvapaikanhakijamäärien tulo itärajamme yli. Valtioneuvosto määritteli, mitkä maat ovat näitä turvallisia maita.

Vaikka EY-maissäkin puhutaan paljon perusteettomien turvapaikkahakemusten ongelmasta, missään maassa ei kuitenkaan ole kehdattu livetä yhtä kauas ihmisoikeussopimusten velvoitteista turvapaikkahakemusten käsittelyssä kuin mitä kaavailtu menettely merkitsisi. Pakolaissopimus ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus asettavat selkeän vaatimuksen tutkia jokaisen yksilön kohdalla saattaisiko hän joutua palautuksen yhteydessä vainon, kidutuksen tai julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi. Valtioneuvoston toteamus ulkomaalaisen kotimaan turvallisuudesta ei tätä velvoitetta poista. Myös UNHCR:n kanta ehdotetunlaiseen turvallisten mai-

den listojen käyttöön on ollut yksiselitteisen kielteinen.

Tässä yhteydessä on tärkeätä muistaa, että niin ulkomaalaislainsäädäntömme kuin muu poikkeuslainsäädäntö antaa tilanteessa, jossa maatamme uhkaa vakava vaara, mahdollisuuden poiketa ulkomaalaislain säännöksistä. Ulkomaalaislain 72 pykälässä todetaan nimenomaan, että valtioneuvostolla on sodan, sodan uhan tai muun vastaavan tilanteen perusteella mahdollisuus säätää poikkeusmenettelystä ulkomaalaisasioissa. Mutta poikkeusmenettelyn säätäminen lakiin normaalimenettelyksi tilanteessa, jossa maahamme saapuu nipinnapin 3 000 turvapaikanhakijaa vuodessa, on hätävarjelen liioittelua.

Suomi ja sen ulkomaalaislain muutoksia pian säätävä eduskunta ovat nyt tärkeässä ja mielenkiintoisessa taitekohdassa. ETA-sopimus avaa meille uusia kansainvälisiä näkymiä, samalla kun uudenvain tietoisuus itärajamme takana olevista taloudellisista, sosiaalisista ja ympäristöongelmista saattaa helposti pelästyttää meidät sulkeutuneeseen ulkomaalais- ja pakolaispolitiikkaan. Malti ja suhteellisuudentaju ovat tässä tilanteessa varmasti paras apu. Ihmisoikeuksien syrjäyttäminen joltakin ryhmältä yhteiskun-

nassa varmuuden vuoksi, ettei vain tapahtuisi mitään tulevaisuudessa, etteivät pakolaiset vain vyöryisi tänne ensi vuonna tai viiden tai kymmenen vuoden kuluksi, osoittaisi että demokratiamme ja ihmisoikeuskulttuurimme ovat varsin häilyvällä pohjalla.

Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen on nähtävä osoituksena siitä, että olemme varsin valmiita takaamaan ihmisoikeudet jokaiselle, riippumatta siitä onko hän Suomen, ETA-maan vai jonkin muun maan kansalainen. On tärkeää itsellemme, ettei tämä lähtökohta hälvene.

Tulevaisuuden ulkomaalaispolitiikan suuri haaste oikeudenmukaisen ja riittävän tehokkaan turvapaikkajärjestelmän ylläpitämisen ohella, on ihmisten liikkuvuuden hyväksyminen myös ETA-alueen ulkopuolelta, myös muuten kuin pakolaissyistä. Tietyn järjestäytyneen maahanmuuton salliminen on pitkällä tähtäimellä realistisempaa ja järkevämpää myös yhteiskunnan vakauden säilyttämiseksi kuin uhkakuvilla maalailu.

Alustus seminaarissa "Suomen ulkomaalaispolitiikka ja ihmisoikeudet", Eduskunta, 21.10.1992.