

<https://helda.helsinki.fi>

Maahanmuutto : jäsenvaltioiden erimielisyys turvapaikkapolitiikasta

Wahlbeck, Östen

Gaudeamus
2021-10-28

Wahlbeck , Ö 2021 , Maahanmuutto : jäsenvaltioiden erimielisyys turvapaikkapolitiikasta .
julkaisussa T Raunio & J Saari (toim) , Moninaisuudessaan yhtenäinen? : Euroopan unionin
suunta . Gaudeamus , Helsinki , Sivut 100-121 . <

<https://julkaisut.um.fi/collections/eurooppatiedotus/products/moninaisuudessaan-yhtenainen-euroopan-unionin-suunta>
>

<http://hdl.handle.net/10138/340709>

unspecified
publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

5

MAAHANMUUTTO: JÄSENVALTIOIDEN ERIMIELISYYS TURVAPAIKKAPOLITIIKASTA

ÖSTEN WAHLBECK

Maahanmuutto on Euroopan unionissa (EU) kiistelty politiikan osa-alue. Kun keskustellaan EU:n muuttopolitiikasta, on tärkeä erottaa toisistaan EU:n kansalaisten liikkuvuus unionin sisällä (*mobility*) ja muiden kansalaisten maahanmuutto (*migration/immigration*). Liikkuvuuspolitiikalla on EU:ssa pitkät perinteet, kun taas maahanmuuttopolitiikka on myöhempää perua. Turvapaikkapolitiikka kuuluu maahanmuuttopolitiikan piiriin.¹ EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa on sekä sisäinen että ulkoinen ulottuvuus.² Sisäinen ulottuvuus liittyy jäsenvaltioiden yhteistyöhön ja EU:n ylikansallisiin instituutioihin, kun taas ulkoinen ulottuvuus liittyy EU:n yhteistyöhön niin kutsuttujen kolmansien maiden kanssa (ei-jäsenvaltioita). Vaikka tuntuu ilmeiseltä, että EU tarvitsee yhtenäistä maahanmuuttopolitiikkaa, sen muodostamista ovat leimanneet ristiriidat niin yhteisten politiikkojen periaatteista kuin niiden laajuudestakin. Erityisesti yhteistä turvapaikkapolitiikkaa koskevat asiat ovat olleet viime vuosina tärkeitä poliittisia kysymyksiä, ja siksi tämä luku keskittyy turvapaikkapolitiikan kehitykseen sekä siihen liittyviin erimielisyyksiin.

Miksi juuri turvapaikkapolitiikasta on ollut erimielisyyksiä? Turvapaikkapolitiikassa on 2000-luvulla ollut vaikea löytää tasapainoa EU:n ja jäsenvaltioiden päätösvallan välillä. Valtioiden täysivaltaisuuden periaatteen mukaisesti valtiolla pitäisi olla päätösvalta asioissa, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten eli muiden kuin EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten maahanantuloa. Valtioita kuitenkin sitovat myös kansainväliset sopimukset, esimerkiksi Geneven pakolaissopimus, joka yksiselitteisesti määrittelee turvapaikan tarjoamisen *valtioiden* velvollisuudeksi. EU:n jäsenvaltioiden on myös noudatettava maahanmuuttoon liittyviä unionin lakeja ja sopimuksia, joista tässä luvussa mainitaan muutamia keskeisiä. Lisäksi eräs tärkeä EU:n perusperiaate on jäsenvaltioiden välinen yhteisvastuullisuus perussopimusten – eli Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen – määrittämällä tavalla. Kuten tässä luvussa tulee ilmi, yhteisvastuullisuuden käytännöistä turvapaikkapolitiikassa on kuitenkin ollut vakavia erimielisyyksiä. On ilmennyt myös tarvetta yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden sääntöjä ja käytäntöjä, jotta voidaan varmistaa ihmisten tasaveroinen kohtelu ja tehokkaat hallinnolliset käytännöt. Kuvaava esimerkki on Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä, joka esitellään tässä luvussa.

EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten työhön liittyvä vapaa liikkuvuus on ollut EU:n perustamisesta lähtien yksi unionin perusperiaatteista. Sen sijaan kolmansien maiden kansalaisiin liittyvät maahanmuuttopolitiikat, mukaan lukien turvapaikka- ja kotouttamispolitiikat, eivät alun perin kuuluneet EU:n toimivaltaan.³ Ennen vuonna 1999 voimaan tullutta Amsterdamin sopimusta maahanmuuttoa ei pidetty EU-tason poliittisena asiana. Useat peräkkäiset sopimusten lisäykset ovat kuitenkin laajentaneet unionin toimivaltaa. Amsterdamin sopimus laajensi EU:n toimivaltaa rajoihin, maahanmuuttoon ja turvapaikkoihin liittyvissä asioissa, mukaan lukien viisumit ja palautukset. Kehitys kulminoitui vuonna 2009 voimaan astuneessa Lissabonin sopimuksessa, joka laajensi EU:n toimivaltaa kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen liittyvissä kysymyksissä ja antoi mahdollisuuden tehdä sitovia päätöksiä monissa muuttoliikkeisiin liittyvissä asioissa, myös määräenemmistöllä.

EU-maiden välille haluttiin saavuttaa jäsenvaltioiden kansalaisien vapaa liikkuvuus osana sisämarkkinoita, mikä johti Schengenin sopimuksen solmimiseen kesäkuussa 1985. Schengenin sopimus otettiin lopulta osaksi EU:n vuoden 1999 Amsterdamin sopimusta. Vapaan liikkuvuuden alue ja toimivat sisämarkkinat edellyttivät EU:lta erilaisia toimia muuttoliikkeen ja sen seurauksien säätelyyn. Osaksi työmarkkinoiden säätelyä tuli myös EU:n kansalaisten työperäisen liikkuvuuden ja sen seurauksien säätely.⁴ Kun EU:n jäsenvaltioiden kansalaisilla oli oikeus vapaaseen liikkuvuuteen alueella, oli kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuttoa säädeltävää aiempaa enemmän ja EU:n ulkorajoja valvottava tiukemmin. Olennainen kysymys on, miten kansalliset maahantulo- ja turvapaikkapolitiikat käytännössä yhdistetään liikkuvuuteen jäsenvaltioiden välillä. Valtioiden mielestä oli esimerkiksi syytä estää turvapaikanhakijoita hakemasta turvapaikkaa useasta maasta samanaikaisesti tai siirtymästä itsenäisesti – tai tulemasta lähetetyksi pakolla – maasta toiseen turvapaikan saamiseksi.

Kansainväliseen lakiin on kirjattu niin kutsuttu ensimmäisen saapumismaan vastuun periaate, jonka mukaan turvapaikanhakijan turvapaikkaprosessista vastaa se maa, johon hän ensimmäisenä saapuu. EU:n jäsenvaltiot halusivat selvittää, miten tätä periaatetta pitäisi toteuttaa ja mitä poikkeuksia siitä voitaisiin soveltaa. 12 jäsenvaltiota allekirjoitti alkuperäisen Dublinin sopimuksen Irlannin pääkaupungissa Dublinissa 15.6.1990. Sopimuksen tavoite oli määritellä kunkin valtion velvollisuudet turvapaikkahakemusten käsittelyssä. Sopimus korvattiin myöhemmin ja otettiin osaksi EU:n lainsäädäntöä Dublin-asetuksena. Nykyään ”Dublin III” asetus (604/2013) määrittelee, mikä jäsenvaltio on vastuussa sellaisen turvapaikkahakemuksen käsittelystä, joka on tehty EU:n sisällä ja jolla haetaan kansainvälistä suojelua Geneven pakolaissopimuksen ja EU:n määritelmädirektiivin nojalla. Dublin-asetuksen mukaan vastuu määräytyy seuraavassa järjestyksessä: jäsenvaltio, jossa hakijalla on perheenjäseniä; jäsenvaltio, joka on myöntänyt hakijalle oleskeluluvan tai viisumin; jäsenvaltio, johon hakija on ensimmäiseksi saapunut EU:n alueella; jäsenvaltio, josta hakija on aiemmin hakenut turvapaikkaa. Dublin-järjestelmä ja sen toimintatapa (tai

toimimattomuus) aiheuttavat kuitenkin edelleen poliittisia erimielisyyksiä ja väittelyitä. On selvää, että ensimmäisen saapumisvaltion periaate asettaa eteläisille jäsenvaltioille suhteettoman suuren vastuun turvapaikanhakijoista, ja jäsenmaiden välisen yhteisvastuun lisäämisestä on käyty 2000-luvulla kiivaita poliittisia kiistoja.

Tässä luvussa perehdytään EU:n turvapaikkapolitiikkaan ja sen kehitykseen. Ensin hahmotellaan EU:n muuttoliikepolitiikan muutoksia suhteessa Euroopan yhteiseen turvapaikkajärjestelmään. Sen jälkeen käsitellään tarkemmin vuoden 2015 niin kutsutun pakolaiskriisin seurauksena syntyneitä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikkoja.

EUROOPAN YHTEISEN TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄN KEHITYS

On ilmennyt, että Dublin-asetuksen lisäksi jäsenvaltioiden turvapaikkapolitiikkoja on yhdenmukaistettava laajemminkin. Tavoitteena on luoda yhteiset vähimmäisvaatimukset EU-alueen kaikkien turvapaikanhakijoiden ja hakemusten käsittelylle, mistä on käytetty nimitystä Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä. Euroopan yhteiseen turvapaikkajärjestelmään tähtäävät viralliset neuvottelut alkoivat Eurooppa-neuvoston erityiskokouksessa Tampereella vuonna 1999.⁵ Käytäntöjen yhdenmukaistaminen ja Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toteuttaminen on ollut pitkä prosessi, joka on edelleen osittain kesken. Jäsenvaltioiden erilaiset sisäiset hallinnolliset järjestelmät ja lainkäytön perinteet aiheuttavat väistämättä jäsenmaiden välille eroja turvapaikkajärjestelmän toiminnan suhteen. Toisaalta monia käytäntöjä on jatkuvasti yhdenmukaistettu. Useat tarkkailijat ovat ilmaisseet huolensa siitä, että syntyy ”kilpajuoksu pohjalle”: valtiot pyrkivät välttämään sitä, että heidän järjestelmänsä olisi suotuisampi kuin muiden valtioiden ja siten ”houkuttelisi” turvapaikanhakijoita. Esimerkiksi pohjoiset jäsenmaat ovat ottaneet käyttöön rajoittavampia turvapaikkakäytäntöjä viitaten nimenomaisesti Euroopan yhteisessä turvapaikkajärjestelmässä määriteltyihin vähimmäisvaatimuksiin.⁶ Direktiivit ovat kuitenkin myös parantaneet turvapaikanhakijoiden

asemaa niissä jäsenvaltioissa, joissa ei aiemmin ole ollut vakiintuneita vastaanottokäytäntöjä.

EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa tutkinut Natascha Zaun analysoi yhteiseen turvapaikkajärjestelmään johtaneita poliittisia prosesseja yksityiskohtaisesti ja toteaa, että järjestelmän ensimmäisen vaiheen kehitykseen vaikuttivat voimakkaasti jäsenvaltiot, jotka hän määrittelee vahvan säätelyn valtioiksi. Niillä on tehokkaat virkakoneistot ja suuri määrä turvapaikanhakijoita. Zaunin mukaan erityisesti Saksa on vahvan säätelyn valtio, mutta myös Iso-Britannia, Hollanti, Ranska ja Ruotsi voidaan katsoa sellaisiksi. Itävallan, Belgian, Espanjan, Suomen ja Luxemburgin Zaun luokittelee keskivahvan säätelyn valtioiksi, sillä ne ovat vastaanottaneet vähemmän turvapaikkahakemuksia mutta niiden virkakoneisto on verrattain tehokas. Zaunin johtopäätös on, että lähinnä EU:n läntiset ja pohjoiset osat ovat käyttäneet vahvaa neuvotteluasemaansa EU:n turvapaikkapolitiikkojen määrätietoiseen muovaamiseen, mikä on antanut niille mahdollisuuden taivuttaa eteläiset ja itäiset jäsenvaltiot tahtoonsa. Näillä viimeksi mainituilla jäsenvaltioilla, jotka eivät juurikaan ole päässeet vaikuttamaan politiikkoihin, on myöhemmin ollut suuria vaikeuksia niiden toteuttamisessa.⁷

Lissabonin sopimus laajensi EU:n toimivaltaa turvapaikka-asioissa. Sen myötä EU ei enää vain vahvista vähimmäisvaatimuksia, vaan unioniin tuli yhteinen turvapaikkajärjestelmä, jonka puitteissa kaikki jäsenvaltiot menettelevät yhdenmukaisesti ja kaikilla turvapaikanhakijoilla on yhdenmukainen asema. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan mukaan yhteinen turvapaikka-asioita koskeva politiikka kehitetään tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. SEUT:n 80 artiklassa nimenomaisesti määrätään myös yhteisvastuun periaatteesta ja jäsenvaltioiden oikeudenmukaisesta vastuunjaosta, myös taloudellisen rasisitteen osalta.⁸

Kun Lissabonin sopimus oli tullut voimaan, yhteisen turvapaikkajärjestelmän säädökset laadittiin uudelleen. Uusittu kansainvälistä suojelua hakevien aseman määrittelyä koskeva direktiivi (2011/95) tuli voimaan tammikuussa 2012, ja muut uudelleenlaaditut säädökset tulivat voimaan heinäkuussa 2013 (Eurodac-

asetus sormenjälkien keräämisestä (603/2013), Dublin -asetus (604/2013), vastaanotto-olosuhteista annettu direktiivi (2013/33) ja turvapaikkamenettelydirektiivi (2013/32)). Suomessa uudelleenlaadittu määritelmädirektiivi pantiin toimeen 1.7.2014 ja uudelleenlaadittu menettelydirektiivi 1.7.2015, jolloin ulkomaalaislain muutokset tulivat voimaan. Myös uudelleenlaadittua vastaanotto-direktiiviä koskevat lainmuutokset Suomen vastaanottolakiin tulivat voimaan 1.7.2015.⁹ Kirjoitushetkellä voimassa olevat asetukset ja direktiivit on esitetty oheisessa tietolaatikossa.

Suomi on yleisesti ottaen tukenut yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämistä.¹⁰ Tuki EU:n yhteiselle turvapaikkapolitiikalle on usein esitetty hallitusohjelmissa. Myös Rinteen ja Marinin hallitusten hallitusohjelmassa sitoudutaan erikseen tukemaan unionin turvapaikkapolitiikkaa, jonka sanotaan pohjautuvan ”EU-tason yhteisiin sääntöihin, yhteisesti sovittuun vastuunjakoon ja toimintaperiaatteisiin kuten korjattuun Dublin-järjestelmään sekä yhteistyöhön YK:n pakolaisjärjestön kanssa.”¹¹

EUROOPAN YHTEINEN TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄ¹²

1. DUBLIN-ASETUS (604/2013):

Määrittelee turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion. Dublin-asetuksen peruseriaate on, että päävastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä on se jäsenvaltio, jolla on ollut suurin rooli hakijan maahantulossa tai oleskelussa EU:n alueella. Vastuun määrittelyssä huomionarvoisia seikkoja (tärkeysjärjestyksessä) ovat perhesyyt, hiljattain saatu viisumi tai oleskelulupa jäsenvaltiossa ja se, onko hakija saapunut EU:hun laittomasti vai laillisesti.

2. TURVAPAIKKAMENETTELYJÄ KOSKEVA DIREKTIIVI (2013/32/EU):

Luo yhdenmukaisen järjestelmän sen varmistamiseksi, että turvapaikkapäätökset tehdään tehokkaammin ja oikeudenmukaisemmin ja että jäsenvaltiot tarkastelevat hakemuksia yhteisten tiukkojen vaatimusten perusteella.

3. VASTAANOTTO-OLOSUhteITA KOSKEVA DIREKTIIVI (2013/33/EU):

Varmistaa, että kaikilla hakijoilla on asunto, ruokaa ja mahdollisuus terveydenhuoltoon ja työntekoon sekä lääketieteelliseen ja psykologiseen hoitoon.

4. ASEMAN MÄÄRITTELYÄ KOSKEVA DIREKTIIVI (2011/95/EU):

Määrittelee perusteet kansainvälisen suojelun myöntämiseksi. Siinä säädetään myös suojasta palauttamista vastaan, oleskeluluvista, matkustusasiakirjoista, työhön pääsystä, mahdollisuudesta koulutukseen, sosiaalihuollosta, terveydenhuollosta, majoituksesta ja kotouttamispalveluista.

5. EURODAC-ASETUS (603/2013):

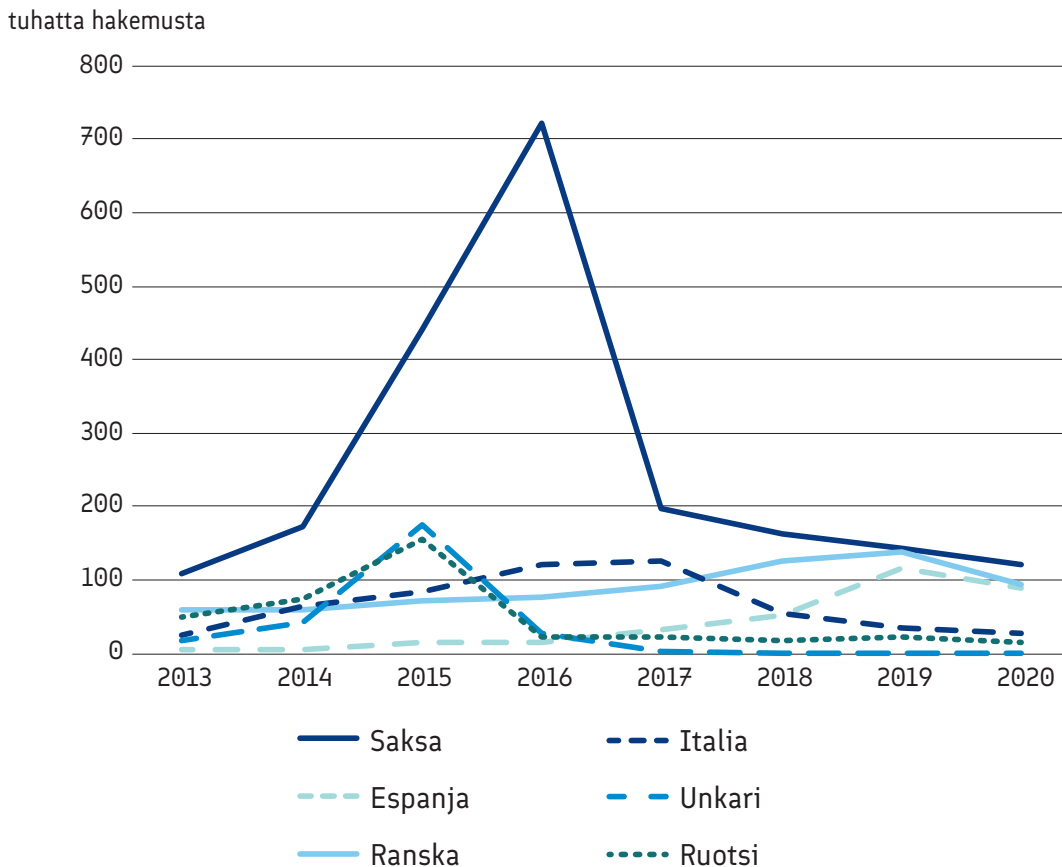
Määrittelee EU:n sormenjälkitietokannan perustamista. Kun henkilö hakee turvapaikkaa, hänen sormenjälkensä lähetetään Eurodacin keskusjärjestelmään riippumatta siitä, missä EU-maassa hän on.

Euroopan turvapaikkajärjestelmä joutui äärimmäiseen testiin vuoden 2015 pakolaiskriisissä, joka osoitti selkeästi järjestelmän heikoudet ja joiltakin osin jopa rikkoi koko järjestelmän. ”Kriisi” oli lähinnä poliittinen kriisi, jonka aiheutti EU:n epäonnistuminen yhteisen politiikan kehittämisessä.¹³ Turvapaikanhakijoiden määrä oli lisääntynyt EU:ssa jo jonkin aikaa ennen vuotta 2015 lähinnä vuoden 2011 arabikevään jälkeisten tapahtumien, Afganistanin, Irakin ja Syyrian pitkittyneiden sisällissotien sekä esimerkiksi Eritrean ihmisoikeusloukkausten takia. Suurin osa pakolaisista ei matkustanut kauas, mutta pieni osa heistä yritti päästä Eurooppaan hakemaan turvapaikkaa.¹⁴ EU:n alueelle he saapuivat lähinnä meritse Välimeren yli Kreikkaan ja Italiaan tai maitse Kaakkois-Euroopan läpi.

Kesällä 2015 tulijoiden määrä kasvoi dramaattisesti, jolloin maahantulo EU:n rajojen yli muuttui paikoin hallitsemattomaksi eivätkä kaikki siirtolaiset¹⁵ rekisteröityneet ensimmäisessä EU-maassa, johon he saapuivat. Lukumääräisesti eniten maahantulijoita saapui Kreikan saarille, missä Turkista tulevat siirtolaiset ja pakolaiset ylikansoittivat vastaanottokeskukset. Muuttoliikettä voi luonnehtia ”erilaisista ryhmistä koostuvaksi muuttovirraksi” (*mixed migration flow*),¹⁶ mutta suurin osa turvapaikanhakijoista oli Syyriasta ja Afganistanista. Muuttovirta jatkui, kunnes EU vuonna 2016 laati Turkin kanssa julkilausuman muuttoliikkeen estämisestä Turkista Kreikkaan. Tämän jälkeen tulijoiden määrä sen sijaan lisääntyi keskisellä Välimerellä. Kohdemaana oli lähinnä Italia, ja pääasiallisena kauttakulkumaana toimi ilman keskushallintoa jäänyt Libya. Merimatka on vaarallinen: Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM) arvioi, että vuonna 2016 Välimereen hukkuu 5079 siirtolaista, kun tulijoiden kokonaismäärä oli 363 348.¹⁷

Vuonna 2015 EU:n jäsenvaltiot vastaanottivat yhteensä 1 256 580 uutta turvapaikkahakemusta, mikä oli yli kaksi kertaa niin paljon kuin edellisenä vuonna. Rekisteröintien määrä oli suurin Saksassa (441 805 hakijaa eli 35 % kaikkien EU-maiden turvapaikanhakijoista), minkä jälkeen eniten hakemuksia jätettiin Unkarissa (174 435, 14 %), Ruotsissa (156 115, 12 %) ja Itävallassa (85 505, 7 %) ja

Italiassa (82 790, 7 %). Suomessa rekisteröitiin 32 150 turvapaikanhakijaa vuonna 2015, eli määrä oli lähes kymmenkertainen edellisen vuoden määrään nähden. Väkilukuun suhteutettuna rekisteröintien määrä oli suurin Unkarissa (17,7 turvapaikanhakijaa tuhatta asukasta kohti), Ruotsissa (16), Itävallassa (10), Suomessa (5,9) ja Saksassa (5,4).¹⁸ Osassa kohdemaita oli jo suuri maahanmuuttajaväestö. Esimerkiksi vuonna 2015 muiden maiden kansalaiset muodostivat 5,5 % Saksan ja 4,6 % Ruotsin väkiluvusta. Unkari oli tässä suhteessa poikkeus, sillä sen asukkaista vain 0,7 % oli muiden maiden kansalaisia. Lisäksi turvapaikanhakijat pyrkivät maihin, joissa oli jo valmiiksi merkittäviä samasta maasta kotoisin olevien yhteisöjä. Esimerkiksi Suomessa suurin osa turvapaikanhakijoista oli irakilaisia, kun taas Ruotsissa huomattavasti suurempi osa oli syyrialaisia. Kuviossa 1 esitetään turvapaikkahakemusten määrät vuosina 2013–2020 niissä jäsenvaltioissa, joissa on tällä ajanjaksolla rekisteröity yli satatuhatta turvapaikkahakemusta vuodessa.



KUVIO 1. Ensimmäisen turvapaikkahakemuksen jättäneiden määrä kuudessa EU:n suurimmassa vastaanottomaassa vuosina 2013–2020.¹⁹

Vuoden 2015 tapahtumien seurauksena Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä ei toiminut aiotulla tavalla. Turvapaikanhakijoiden rekisteröinti ei toiminut Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevien direktiivien ja asetusten mukaisesti. Esimerkiksi Tornion järjestelykeskukseen syksyllä 2015 saapuneista turvapaikanhakijoista vain harva oli rekisteröitynyt toiseen maahan, vaikka he olivat kulkeneet usean jäsenvaltion läpi matkallaan Suomeen. Lisäksi vastaanotto-olosuhteet eivät kaikissa jäsenvaltioissa vastanneet vähimmäisvaatimuksia. Vastaanottokeskukset Kreikassa eivät olleet – eivätkä edelleenkaan ole – riittäviä maassa olevalle suurelle siirtolais- ja pakolaismäärälle. Kansalaisjärjestöjen ja EU:n virastojen on täytynyt tarjota apua Kreikan saarille ja luoda järjestelykeskuksia (*hotspot*), jotka ovat pääasiassa EU:n rahoittamia. Vastaanottojärjestelyjen haasteiden takia Dublin-asetuksen mukaiset turvapaikanhakijoiden siirrot Kreikkaan keskeytettiin jo vuonna 2011 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen päätösten jälkeen.²⁰ Vuonna 2015 ilmeni huolestuneisuutta Dublin-asetuksen mukaisista siirroista myös joihinkin muihin jäsenvaltioihin, esimerkiksi epäilyksiä turvapaikanhakijoiden ihmisoikeustilanteesta Unkarissa. Elokuussa 2015 Saksa ilmoitti yksipuolisesti, ettei se aio noudattaa Dublin-asetusta Syyriasta tulleisiin pakolaisiin. Liittokansleri Angela Merkel ilmoitti, että pakolaisista huolehtiminen Saksassa on kansallinen velvollisuus, ja lausui kuuluisat sanansa ”*Wir schaffen das*” tarkoittaen, että Saksa kykenee hoitamaan tilanteen. Pakolaiskriisi haastoi Dublin-järjestelmän koko perustan, ja sen jälkeen komissio ja jäsenvaltiot ovat käyneet poliittisia keskusteluja, joiden tavoitteena on Dublin-asetuksen täydellinen uudistaminen siten, että se toteuttaisi turvapaikanhakijoiden tasapuolisemman jakautumisen jäsenvaltioiden yhteisvastuun pohjalta.²¹

Vuoden 2015 pakolaiskriisi palautti myös rajavalvonnan monien Schengen-alueen valtioiden rajoille. Esimerkiksi turvapaikanhakijoiden tuloa Suomeen rajoitti käytännössä rajavalvonta, jonka Ruotsi otti käyttöön Tanskan rajalla 12. lokakuuta 2015. Tanska otti vastaavan rajavalvonnan käyttöön Saksan vastaisella rajallaan. Osa rajavalvonnasta säilyi käytössä useita vuosia, vaikka Schengenin

sopimus sallii rajavalvonnan vain lyhytaikaisena toimenpiteenä. Sen vuoksi monet politiikan tutkijat väittävätkin, että EU:ssa on itse asiassa ”Schengen-kriisi”, joka kyseenalaistaa koko vapaan liikkuvuuden jäsenvaltioiden välillä.²² Lisäksi kaikissa jäsenvaltiossa oli erilaisia kansallisia toimenpiteitä, joilla haluttiin rajoittaa turvapaikanhakijoiden määrää ja estää heidän pääsyä maahan. Kaikkiaan kyseessä ei ollut EU:n koordinoima eurooppalainen toiminta vaan pikemminkin yleinen muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikkojen ”jälleenkansallistaminen” kaikkialla Euroopassa.²³

Turvapaikanhakijoiden laajamittaisen tulon EU:n alueelle pysäytti lopulta niin kutsuttu julkilausuma, käytännössä sopimus, jonka unionin jäsenvaltiot solmivat Turkin kanssa 18. maaliskuuta 2016. Turkki sitoutui pysäyttämään ”säännösten vastaisen maastamuuton” (*irregular migration*²⁴) ja estämään pakolaisten poistumisen Turkista. EU puolestaan lupautui tukemaan Turkkia taloudellisesti maassa olevien kolmen miljoonan pääasiassa Syyriasta kotoisin olevan pakolaisen avustamisessa. Lisäksi sovittiin, että kutakin Kreikan saarilta Turkkiin palautettavaa Syyrian kansalaista kohti yksi syyrialainen pakolainen uudelleensijoitetaan Turkista EU:n alueelle. Juridisesti julkilausuman allekirjoittaja ei ollut EU vaan jäsenvaltioiden koalitio. Koska Turkin kanssa tehty sopimus ei ole virallisesti EU:n sopimus, ihmisoikeusjärjestöt eivät voineet riitauttaa sopimusta EU-tuomioistuimessa.

TURVAPAIKANHAKIJOITA KOSKEVA VASTUUNJAKO

Vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana komissio pyrki eri tavoin lievittämään tilannetta ja jakamaan vastuuta tasaisemmin jäsenvaltioille. Komissio esitti toukokuussa 2015 uuden muuttoliikeagendan, jolla se pyrki sekä vastaamaan pakolaiskriisistä johtuviin välittömiin haasteisiin että ottamaan käyttöön välineitä, joilla EU yleisesti saisi muuttoliikkeen paremmin hallintaansa.²⁵ On olemassa kaksi keskeistä tapaa hallita pakolaisliikkeitä: pakolaisten uudelleensijoittaminen ja turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot. Uudelleensijoittamisella (*resettlement*)²⁶ tarkoitetaan pakolaisten valintaa ja siirtämistä maasta, josta he ovat hakeneet suojelua,

kolmanteen maahan, joka on suostunut ottamaan heidät vastaan pysyvästi oleskelevina pakolaisina, esimerkiksi kiintiöpakolaisina. Uudelleensijoittamisessa jäsenvaltiot ovat usein toimineet suoraan yhteistyössä Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön UNHCR:n kanssa. Sisäisillä siirroilla (*relocation*)²⁷ tarkoitetaan sen sijaan tilanteita, joissa turvapaikanhakijoita siirretään EU:n jäsenvaltiosta toiseen käsittelyä varten. Juuri näistä sisäisistä siirroista sekä jäsenvaltioiden vastuunjaosta on EU:ssa oltu erimielisiä.

Keväällä 2015 komissio ehdotti myös, että SEUT-sopimuksen 78 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu hätätilannejärjestelmä pitäisi aktivoida. Tätä järjestelmää ei ollut koskaan aikaisemmin käytetty, mutta komissio totesi, että jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistui ”ennennäkemätön paine”. Erityisesti ”etulinjassa oleviin jäsenvaltioihin” oli komission mukaan niin paljon turvapaikanhakijoita, että näiden maiden resurssit tulijoiden vastaanottamiseksi ja hakemusten käsittelemiseksi oli ”venytetty äärimmilleen”. Hätätilannejärjestelmän soveltamiseen sisältyi kansainvälisen suojelun tarpeessa selvästi olevien henkilöiden sijoittamista koskeva *väliaikainen* järjestely, jonka avulla komissio halusi varmistaa kunkin jäsenvaltion osallistumisen oikeudenmukaisella ja tasapainoisella panoksella.²⁸

Toukokuun lopulla 2015 komissio julkisti ensimmäisen ehdotuksen neuvoston päätökseksi siirtää 40 000 turvapaikanhakijaa pois Kreikasta ja Italiasta. Samassa kuussa komissio ehdotti lisäksi EU:n uudelleensijoittamisohjelmaa, jolla sijoitettaisiin uudelleen 20 000 EU:n ulkopuolella olevaa pakolaista. Neuvosto hyväksyi ohjelman heinäkuussa 2015. Koska tilanne Kreikassa ja Italiassa vaikeutui kesällä 2015, syyskuussa 2015 EU:n sisäministerit hyväksyivät siirrettävien määrän kasvattamisen 120 000 turvapaikanhakijaan.²⁹ Päätös EU:n hätätilannejärjestelmästä syntyi neuvostossa äänestyksen jälkeen. Päätöksen puolesta äänesti 20 jäsenvaltiota, vastaan neljä (Tšekki, Unkari, Romania ja Slovakia). Suomi ainoana valtiona pidättyi äänestämästä. Päätös pidättyä äänestämästä heijasti epäilemättä sisäpoliittista tilannetta Sipilän hallituksen Suomessa. Hallituspuolue Perussuomalaiset vastusti pakolliseksi ”taakanjaoksi” kutsumaansa mekanismia, ja hallitusohjelmassa

sanottiin nimenomaan, että turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat jäsenvaltioiden vapaaehtoiseen osallistumiseen.³⁰ Monet käytännön esteet haittasivat näiden sisäisiä siirtoja hätätilanteessa koskevien väliaikaisten toimenpiteiden toteutumisesta, mutta suurin haaste oli se, että Visegrad-maat (Tšekki, Unkari, Puola ja Slovakia) vastustivat koko järjestelmää. Käytännössä Suomi ja Malta yhdessä unioniin kuulumattomien Liechtensteinin ja Norjan kanssa olivat ainoita maita, jotka nopeasti järjestivät oman osuutensa sisäisistä siirroista. Lopulta, kun järjestelmän voimassaolo virallisesti lakkasi lokakuussa 2017, vain 31 503 turvapaikanhakijaa oli siirretty.³¹

Vuonna 2015 väliaikaisen hätätilannejärjestelmän puitteissa sovituissa sisäisissä siirroissa turvapaikanhakijoiden määrällinen jako jäsenvaltioiden kesken seurasi komission ehdottamaa tilapäistä mallia, mutta myös *pysyvälle* mallille oli selkeä tarve. Sekä poliitikot että tutkijat ovat keskustelleet erilaisista ”jakoperusteista” (tai ”kiintiöistä”) turvapaikanhakijoiden pysyvään jakamiseen jäsenvaltioiden välillä. On kuitenkin ollut vaikeaa löytää poliittinen yksimielisyys jakoperusteista. Silti joissakin jäsenmaissa, erityisesti Saksassa, on jo käytössä valtion sisäiset jakoperusteet turvapaikanhakijoita varten. Vaihtoehtona ihmisten sisäisille siirroille on esitetty erilaisia jäsenvaltioiden välisiä niin sanottuja ”joustavan solidaarisuuden” (*flexible solidarity*) malleja, jotka ottavat huomioon paitsi turvapaikanhakijoiden määrän myös laajan kirjon muita yhteistyön malleja eri muuttoliikepolitiikkojen aloilta. Joustavan solidaarisuuden tavoitteena on tunnustaa se tosiasia, että jäsenvaltioiden poliittisissa näkemyksissä ja niiden kyvyssä osallistua erilaisiin politiikkoihin on eroja.³² Esimerkiksi Slovakian EU-puheenjohtajuuskaudella vuoden 2016 jälkipuoliskolla Visegrad-maat ajoivat ”joustavan” tai ”tehokkaan solidaarisuuden” käsitettä. Se sai kuitenkin vain hyvin vähän kannatusta muissa jäsenvaltioissa, jotka pitivät sitä lähinnä yrityksenä välttää vastuuta.

Komissio julkisti keväällä 2016 ehdotukset, joilla oli tarkoitus uudistaa Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää.³³ Ehdotuksiin kuului myös Dublin-järjestelmän uudistaminen. Perusperiaatteet oli tarkoitus säilyttää ennallaan, mutta järjestelmään kuuluisi

kuitenkin myös korjaava jakomekanismi, joka havaitsisi automaattisesti, jos jokin maa saisi käsiteltäväkseen suhteettoman paljon turvapaikkahakemuksia. Jos hakemusten määrä jossakin maassa ylittäisi sen koon ja vaurauden perusteella määritellyn viitearvon (yli 150 %:lla), uudet hakijat ohjattaisiin muualle EU:hun. Jäsenvaltio voisi väliaikaisesti jättäytyä pois näistä sisäisistä siirroista, mutta siinä tapauksessa sen olisi suoritettava 250 000 euron suuruisen solidaarisuusmaksu kustakin hakijasta, joka olisi kuulunut sen vastuulle. Summa maksettaisiin sille jäsenvaltiolle, joka ottaa hakijan vastaan. Oikeudenmukaisuusmekanismeissa olisi tarkoitus ottaa huomioon myös se, kuinka monta kansainvälisen suojelun tarpeessa olevaa hakijaa jäsenvaltio on uudelleensijoittanut suoraan kolmannesta maasta. Komissio korosti, että on tärkeää lisätä laillisia ja turvallisia reittejä Eurooppaan.³⁴

Euroopan parlamentti halusi mennä vielä pitemmälle kuin komission ehdotus. Parlamentti oli jo vuonna 2009 tukenut turvapaikanhakijoiden automaattisia ja välittömiä sisäisiä siirtoja.³⁵ Monet parlamentin jäsenet ovat myös tukeneet taloudellisia sanktioita jäsenvaltioille, jotka eivät hyväksy osuuttaan turvapaikanhakijoista.³⁶ Toukokuussa 2017 parlamentti antoi päätöslauselmansa sisäisistä siirroista. Parlamentti ilmoitti olevansa pettynyt siihen, etteivät jäsenvaltiot ole täyttäneet solidaarisuutta ja vastuunjakoja koskevia sitoumuksiaan. Parlamentti vaati jäsenvaltioita täyttämään velvoitteensa ja järjestelmällisesti siirtämään sisäisesti turvapaikanhakijat Kreikasta ja Italiasta. Parlamentti piti myönteisenä komission toteamusta, jonka mukaan se ei epäröi käyttää sille perussopimuksissa osoitettuja valtuuksia, jos jäsenvaltiot eivät pian lisää sisäisten siirtojen määriä; parlamentti myös oletti, että tämä pitäisi sisällään rikkomismenettelyjä.³⁷

Edellä mainitut komission ja parlamentin ehdotukset eivät kuitenkaan saaneet tukea jäsenvaltioilta. Monista yrityksistä huolimatta neuvosto ei pystynyt päättämään pysyvästä sisäisten siirtojen mekanismista. Sitä vastustivat voimakkaasti ja jatkuvasti jäsenvaltioiden Visegrad-ryhmä, joka sai ajoittain tukea muutamalta muulta jäsenvaltiolta.³⁸ Turvapaikanhakijoiden sisäisten siirtojen sijaan Visegrad-maat halusivat ”korostaa ulkorajojen tehokasta

turvaamista”. Tämä politiikka heijastaisi sitä, että ”suuri enemmistö erilaisista ryhmistä koostuvista muuttovirroista on taloudellisista syistä muuttavia henkilöitä”.³⁹ Koska Visegrad-ryhmä vastusti turvapaikanhakijoiden sisäisiä siirtoja systemaattisesti, oli mahdollonta löytää sellainen kompromissi, joka saisi riittävän tuen neuvostossa. Puola ja Unkari kieltäytyivät vastaanottamasta jo vuonna 2015 sovittuja kiintiöitä turvapaikanhakijoista, ja Tšekki ja Slovakia ottivat vastaan vain joitakin äitejä lapsineen. Viktor Orbánin johtama Unkarin hallitus jopa järjesti (ja voitti) kiintiöiden vastaisen kansanäänestyksen vuonna 2016.

Lopulta neuvosto ei päässyt sopimukseen pysyvästä sisäisten siirtojen mekanismista. Lisäksi useat eri tahot nostivat kanteita EU-tuomioistuimeen väliaikaista päätöstä koskevien erimielisyyksien takia. Slovakia ja Unkari, jotka syyskuussa 2015 Tšekin ja Romanian tavoin äänestivät neuvostossa sisäisiä siirtoja koskevan päätöksen hyväksymistä vastaan, pyysivät EU-tuomioistuinta kumoamaan päätöksen. Tuomioistuin ei päätöksessään 6. syyskuuta 2017 puoltanut päätöksen kumoamista. Lisäksi komissio päätti joulukuussa 2017 haastaa Tšekin, Unkarin ja Puolan tuomioistuimeen niiden sisäisiä siirtoja koskevien ”lakisääteisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä” (Slovakia ei joutunut oikeuteen, sillä se oli ottanut vastaan 16 henkilöä ja tarjonnut tilapäisen suojan suurelle määrälle turvapaikanhakijoita, jotka hakivat turvapaikkaa naapurimaasta Itävallasta). Huhtikuun 2. päivänä vuonna 2020 tuomioistuin päätti, että Puola, Unkari ja Tšekki eivät olleet noudattaneet EU:n lain mukaisia lakisääteisiä velvoitteitaan, kun ne olivat kieltäytyneet osallistumasta turvapaikanhakijoiden väliaikaisiin siirtoihin vuonna 2015. Tuomioistuin lausui päätöksessään, etteivät jäsenvaltiot voi välttää mitään velvoitettaan vetoamalla omaan yksipuoliseen arvioonsa poliittisen mekanismin tehokkuudesta. Kolmelle jäsenvaltiolle langetettu tuomio määräsi jäsenvaltiot maksamaan oikeudenkäynnin kustannukset.

MAAHANMUUTTOON LIITTYVIEN POLITIIKKOJEN KEHITYS EU:SSA VUODEN 2015 JÄLKEEN

Koska turvapaikanhakijoita koskevassa vastuunjaossa ei ole tapahtunut kehitystä, on EU keskittynyt kehittämään muita maahanmuuttoon liittyviä politiikkoja, joissa jäsenvaltiot ovat voineet päästä yhteisymmärrykseen. Tämä kehitys koskee pääasiassa politiikkoja ja käytäntöjä, joiden tavoitteena on muuttoliikkeiden hallinta, muuttoliikekysymysten yleinen ”turvallistaminen” (*securitisation*) ja EU:n maahanmuuttopolitiikkojen ulkoistaminen kolmansien maiden kanssa tehdyillä sopimuksilla.⁴⁰ Jäsenvaltiot ovat myös tukeneet komission ehdotuksia Euroopan raja- ja merivartioston (Frontex) sekä Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) toimivallan vahvistamisesta ja niiden rahoituksen lisäämisestä.

Jo vuonna 2015 hyväksyttiin komission ehdotus uudesta Euroopan raja- ja merivartiostosta, joka pohjautui vuonna 2004 perustettuun Frontexiin. Vaikka uusi ”Euroopan raja- ja merivartiostovirasto” korvasi ”Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkoraja-yhteistyöstä huolehtivan viraston”, se tunnetaan edelleen samalla nimellä, Frontexina. Sen tehtävää kuitenkin laajennettiin muuttoliikkeen valvonnasta rajaturvallisuuden ylläpitämiseen ja samalla sen vastuuta lisättiin rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa. Frontex on operatiivinen virasto, joka voi lähettää jäsenvaltioista milloin tahansa yli 1 500 virkailijaa eri puolille EU:ta.⁴¹ Viraston yhteyteen perustettiin myös Euroopan tasolla toimiva palauttamistoimisto, jonka tehtävä on huolehtia niiden kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta kotimaihinsa, joilla ei ole oikeutta jäädä Euroopan unioniin. Komission vuonna 2016 hyväksytyllä ehdotuksella EASO muutettiin täysivaltaiseksi EU:n turvapaikkavirastoksi. Turvapaikkaviraston roolia ja tehtäviä laajennettiin operatiivisen ja teknisen avun osalta: sen toimintaan lisättiin muun muassa mahdollisuus lähettää jäsenvaltioiden avuksi turvapaikka-asioiden tukiryhmiä. Tarkoitus oli myös helpottaa EU:n sormenjälkitietokannan käyttöä turvapaikkajärjestelmän hallinnoinnissa ja säännösten vastaisen maahanmuuton torjunnassa.⁴²

Huomattavaa kehitystä on tapahtunut myös muuttoliikkeiden hallintaa koskevassa yhteistyössä kolmansien maiden kanssa. Käytännössä yhteistyön pääasiallinen tarkoitus on rajoittaa maahanmuuttajien mahdollisuuksia päästä unioniin ja vähentää maahanmuuton kannustimia. Tätä kehitystä on nimetty EU:n muuttoliikkeiden hallinnan ”ulkoistamiseksi”. Voidaan katsoa, että EU:n muuttoliikepolitiikkojen ulkoinen ulottuvuus alkoi 1990-luvun lopulta ja Eurooppa-neuvoston Tampereen erityiskokouksesta.⁴³ Yleiseksi kehykseksi sitä varten komissio laati vuonna 2005 maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan (GAM), jonka pohjalta syntyi vuonna 2011 maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa (GAMM). Yleinen kehityskulku on ollut, että EU:n ulkoista muuttoliikepolitiikkaa on vähitellen vahvistettu ja se on kietoutunut yhteen unionin ulkopoliitiikan kanssa.⁴⁴ Turkin kanssa vuonna 2016 laadittu julkilausuma on siis vain yksi monista maahanmuuttoon liittyvistä sopimuksista, joita EU on naapurimaidensa kanssa tehnyt. EU on tehnyt muuttoliikkeiden hallintaa koskevia sopimuksia useimpien Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan maiden kanssa, joista maahanmuuttajia tulee EU:n alueelle. Lisäksi komissio onnistui vuonna 2017 uudistamaan pakolaisten uudelleensijoitusohjelman, joka on auttanut joitakin kolmansissa maissa olleita pakolaisia asettumaan unionin jäsenmaihiin.

Koska pysyvää mekanismia turvapaikanhakijoiden sisäisiä siirtoja varten ei ole, vapaaehtoisten jäsenmaiden kanssa on vuodesta 2017 alkaen tehty erilaisia sisäisten siirtojen ad hoc -järjestelyitä. Nämä siirrot ovat kuitenkin koskeneet vain pientä määrää Välimereltä pelastettuja henkilöitä. Esimerkiksi Suomen hallitus päätti helmikuussa 2020, että Suomi vastaanottaa Kreikan pakolaisleireiltä 175 haavoittuvassa asemassa olevaa turvapaikanhakijaa, joihin kuului yhteensä sata yksin saapunutta alaikäistä. Suomen EU-puheenjohtajakauden aikana syyskuussa 2019 Saksa, Ranska, Italia ja Malta pääsivät väliaikaiseen sopimukseen keskiseltä Välimereltä pelastettujen siirtolaisten maihinnoususta ja siirroista.⁴⁵ Tämän niin kutsutun Maltan sopimuksen tulevaisuus on kuitenkin epäselvä. Sopimus esiteltiin EU:n sisäministereille lokakuussa

2019 oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa, mutta siitä ei päästy sopuun.

Viimeaikaisesta maahanmuuttoa koskevasta kehityksestä voidaan todeta, että vaikka komission muuttoliikeagendan ulkoinen ulottuvuus on kehittynyt merkittävästi, sisäistä ulottuvuutta on kehitetty vain tietyin osin. Komissio on selvittänyt näitä kehityskulkuja kirjoittamassaan Euroopan muuttoliikeagendaa koskevassa edistyskertomuksessa. Kertomuksessa mainitaan muun muassa, että sääntöjenvastaiset rajanylitykset EU:n alueelle vähenivät 150 000:een vuonna 2018. Luku oli alhaisin viiteen vuoteen. Komission mukaan keskeinen syy vähenemiseen ovat ”innovatiiviset lähestymistavat kumppanuuksiin kolmansien maiden kanssa, esimerkiksi maaliskuussa 2016 annettu EU:n ja Turkin julkilausuma”. EU on myös tarjonnut tukea miljoonille pakolaisille kolmansissa maissa, erityisesti EU:n hankkeissa Turkissa ja Syyriassa. EU:n Afrikka-hätärahastosta sai rahoitusta 210 hanketta 26 maassa, ja Libyassa EU on tehnyt yhteistyötä Afrikan unionin, EU:n ja YK:n yhteisen työryhmän muodostaman ”innovatiivisen kumppanuiden puitteissa”. Komission mukaan toimet ihmissalakuljettajien verkostojen hajottamiseksi olivat johtaneet siihen, että etelästä saapui Libyaan huomattavasti aiempaa vähemmän siirtolaisia. Yli 20 lähtö- ja kauttakulkumaan kanssa on joko tehty takaisinottosopimus tai sovittu palauttamista ja takaisinottoa koskevista käytännön järjestelyistä. EU on antanut tukea palautusten täytäntöönpanon tehostamiseksi, mutta komissio mainitsee myös, että palautusten osalta järjestelmä vaatii vielä kehittämistä. Euroopan muuttoliikeagendan tärkeimpinä saavutuksina komissio mainitsee siis monta asiaa, jotka suoraan liittyvät ulkoiseen ulottuvuuteen. Sisäiseen ulottuvuuteen liittyen mainitaan, että muuttoliikkeeseen ja rajaturvallisuuteen liittyvä EU:n sisäinen rahoitus on yli kaksinkertaistunut kriisin alusta lukien ja vuonna 2019 se oli yli 10 miljardia euroa. Yhtenä tärkeimpänä saavutuksena komission mainitsee, että järjestelykeskuksista (hotspot) on tullut vakiintunut toimintamalli. Vuonna 2019 Kreikassa toimi viisi järjestelykeskusta ja Italiassa neljä.⁴⁶

JÄSENVALTIOIDEN ERIÄVÄT KANNAT JA EU:N MUUTTOLIIKEPOLITIIKAN TULEVAISUUS

Miksi EU:lle on ollut niin vaikea päästä yhteisymmärrykseen maahanmuuttopolitiikasta, erityisesti EU:n turvapaikanhakijoita koskevasta vastuunjaosta? Vaikuttaa siltä, että jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun periaate edellyttäisi Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää, mutta yksimielisyyteen pääseminen käytännön politiikoista on ollut vaikeaa. Vuoden 2015 pakolaiskriisi korosti jäsenvaltioiden välisen vastuunjaon tarvetta. Eteläiset jäsenvaltiot, joissa useimmat turvapaikanhakijat ovat, eivät pystyneet huolehtimaan kaikista turvapaikanhakijoista ja korostivat jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuvetoa. Pohjoiset jäsenvaltiot kuitenkin halusivat välttää suuria määriä turvapaikanhakijoita ja korostivat jäsenvaltioiden välisten sopimusten noudattamisen ja muuttoliikkeiden hallinnan merkitystä. Selkeä näkemys Euroopan yhteisvastuusta vallitsi myös EU:n itäisten ja läntisten jäsenvaltioiden välillä. Visegrad-maat vastustivat tiukasti turvapaikanhakijoiden pakollisia sisäisiä siirtoja.

Myös EU:n toimielinten välillä oli jännitteitä. Komissio pyrki suosimaan ylikansallisia ratkaisuja ja sai siinä tukea parlamentilta, joka yleisesti ottaen halusi lisätä EU:n valtaa ja tuoda jäsenvaltiot mahdollisimman samalle viivalle maahanmuuttoasioissa. Neuvostossa jäsenmaat puolustivat oikeuttaan päättää itse maahanmuuttoon liittyvistä kysymyksistä. Lopulta neuvoston vastustus esti Dublin-asetuksen uudistamisen ja pysyvän vastuunjakomekanismin käyttöönoton. Siten jäsenvaltioiden hallitusten sisäiset jännitteet ovat merkittävä syy siihen, ettei turvapaikkapolitiikoista ole päästy yhteisymmärrykseen. Kansallinen politiikka tuntuu vaikuttavan voimakkaasti kunkin jäsenvaltion kantaan ja neuvoston äänestyspäätöksiin. Kansallisen tason dynamiikan huomioimista onkin pidetty välttämättömänä EU:n turvapaikkapolitiikan ymmärtämiseksi.⁴⁷

Sen lisäksi, että jäsenvaltioiden politiikoissa on selkeitä eroja maahanmuuttoa koskevissa käsityksissä, myös yleiset mielipiteet eri maissa eroavat toisistaan. Eurobarometrin ja European Social

Surveyyn (ESS) kaltaisissa yleistä mielipidettä koskevissa mielipidekyselyissä ja tutkimuksissa jäsenvaltioiden välillä on havaittu suuria eroja siinä, mitä maahanmuutosta ja sen seurauksista ajatellaan ja miten ne käsitetään. Pääsääntöisesti maahanmuuttoon suhtaudutaan kielteisemmin itäisissä jäsenvaltioissa, joissa myös maahanmuuttajien määrä on vähäisin. Läntisissä jäsenmaissa, joissa maahanmuuttajia on paljon, maahanmuuttoon suhtaudutaan yleensä myönteisemmin. Toisaalta ESS:n uusimmat tulokset osoittavat myös, että mielipiteet ovat aiempaa polarisoituneempia myös valtioiden sisällä.⁴⁸ Nämä polarisoituneet mielipiteet ja maahanmuuton politisoituminen vaikuttavat maiden poliittisiin päättäjiin ja heidän mielipiteisiinsä EU:n politiikoista. Monissa maissa populistipoliitikot ovat onnistuneet politisoimaan maahanmuuttokysymykset ja hyödyntäneet sitä, ettei EU ole onnistunut löytämään kestävää ratkaisua maahanmuuton haasteisiin. Maahanmuuttokriittisyys ja euroskeptisyys ovat monen eurooppalaisen populistipuolueen poliittisen ohjelman avainkysymyksiä, mutta vastaavia mielipiteitä voi löytää myös muista poliittisista puolueista.⁴⁹ Maahanmuuttokysymykset ja EU:n sisäinen liikkuvuus olivat tärkeitä poliittisia kysymyksiä Ison-Britannian EU-erossa eli Brexitissä, mutta Ison-Britannian lähtö EU:sta ei kuitenkaan ratkaisevasti ole muuttanut EU:n sisäisiä jakolinjoja turvapaikapolitiikassa. Iso-Britannia oli jo jäsenenä neuvotellut itselleen poikkeuksia moniin päätöksiin, jotka liittyivät maahanmuuttoon ja turvapaikanhakijoihin, eikä maa ollut osa Schengen-aluetta. Brexitin myötä Dublin-asetukseen ei enää päde Isossa-Britanniassa, ja kirjoitushetkellä on epäselvää, miten Iso-Britannia mahdollisesti tulevaisuudessa voi osallistua Dublin-järjestelmään.

On selvää, että jäsenvaltioiden välillä on merkittäviä eroja: jäsenmaissa on kovin eri määriä maahanmuuttajia ja mahdollisuudet valvoa valtion rajoja vaihtelevat olennaisesti. Tämä voi jossakin määrin selittää jäsenvaltioiden erilaisia kantoja turvapaikanhakijoiden sisäisiin siirtoihin.⁵⁰ EU:ssa on kuitenkin muitakin poliittisia kysymyksiä, joista jäsenvaltiot ovat perustavasti eri mieltä ja joihin silti on löydetty kompromissiratkaisu. Tutkimuksissa on kuvattu, kuinka muuttoliikepolitiikalle EU:n alueella oli jonkin

aikaa luonteenomaista turvautuminen Eurooppaan. Näkemyksen mukaan jäsenvaltiot pyrkivät tarkoituksellisesti lisäämään EU:n toimenpiteitä, jotta voisivat hallita maailmanlaajuisen muuttoliikkeen haasteita ja välttää oman maansa juridisia ja poliittisia rajoitteita muuttoliikepolitiikassa. Tähän sisältyy kuitenkin ristiriita: valtiot etsivät uusia tapoja hallita muuttoliikettä siirtämällä asioita EU-tasolle mutta samalla luovuttavat pois tämän hallinnan edellyttämän päätösvallan.⁵¹ Eurokriisin aikana poliittisten kysymysten päätösvalta onnistuttiin siirtämään ylikansallisille elimille, mutta vuoden 2015 pakolaiskriisissä se oli vaikeampaa. Maahanmuuttajien ja pakolaisten maahantulosta keskusteltiin tavalla, joka muutti identiteettipolitiikan luonteen, sillä euroskeptiset populistipuolueet leimasivat kriisin rajakysymykseksi ja halusivat luoda ”Eurooppa-linnakkeen”, joka sulkisi ulkopuoliset pois. On katsottu, että Euroopan yhteisten etujen uudistaminen pakolaiskriisissä on vaikeutunut, koska EU-asioiden politisoinnissa vallitsevat poissulkevat kannat.⁵² Onkin esitetty, että EU:n muuttoliikepolitiikasta tulisi kestävämpi, jos turvapaikkajärjestelmän päätösvalta siirretäisiin EU-instituutiolle.⁵³

Turvapaikanhakijoiden sisäisiä siirtoja koskeva erimielisyys ei kuitenkaan saisi viedä huomiota siltä tosiasialta, että jäsenvaltiot ovat pystyneet sopimaan monista muista muuttoliikkeeseen liittyvistä politiikoista, joista osa on ollut hyvin merkittäviä. Viime vuosina EU on ollut erityisen aktiivinen muuttoliikkeiden hallinnassa ja muuttoliikepolitiikan niin kutsutussa ulkoisessa ulottuvuudessa. Tähän liittyy laajoja muuttoliikkeiden hallintaa koskevia sopimuksia kolmansien maiden kanssa, mikä EU:n näkökulmasta on ollut tehokas tapa hallita ”säännösten vastaista maahanmuuttoa”.

Toisaalta unionin keskittyminen muuttoliikepolitiikan ulkoiseen ulottuvuuteen on myös estänyt turvapaikanhakijoita hakemasta turvapaikkaa EU:n alueelta. Turvapaikanhakijoiden määrä unionissa on vähentynyt huomattavasti vuoden 2016 jälkeen. EU:ssa on myös keskusteltu laillisten ja turvallisten maahantulo-kanavien luomisesta, mutta näissä asioissa tulokset eivät ole olleet yhtä merkittäviä kuin maahantulon estämisessä. Voidaan myös väittää, että EU:n muuttoliikepolitiikkaa on ohjannut turvallistamisen

logiikka, jonka myötä maahanmuutto ja maahanmuuttajat on alettu mieltää uhkina, joita on hallittava.⁵⁴ Lisäksi EASO:n ja Frontexin budjetit on suurennettu ja niiden toimivaltaa laajennettu. Nämä EU:n ylikansalliset virastot epäilemättä parantavat EU:n mahdollisuuksia toteuttaa politiikkaansa tulevaisuudessa.

On kuitenkin nähtävissä myös kehityskulkuja, jotka vahvistavat muuttoliikkeen hallinnassa pikemminkin kansallista päätöksentekoa kuin eurooppalaista yhteistyötä. Kun kansalliset viranomaiset määräsivät vuonna 2020 koronaviruspandemian seurauksena erilaisia matkustusrajoituksia, oli mahdollista kyseenalaistaa Schengen-alueen vapaa liikkuvuus. On huomionarvoista, että pandemian hoidossa EU:lla on ollut vain vähäinen rooli muuttoliikkeiden rajoituksissa. Jokainen jäsenvaltio on itsenäisesti tehnyt päätöksiä rajoituksista ja rajojen sulkemisesta.

Syyskuussa 2020 komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen esitteli EU:n uuden maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen.⁵⁵ Komission uuden ehdotuksen sisältönä olivat aiemman maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön korvaaminen, yhteistyö kumppanimaiden kesken, nopeampien turvapaikka- ja karkotusprosessien käyttöönotto, tiukemmin jäsenvaltioita sitovat päätökset sekä (joustavan) yhteisvastuuperiaatteen käyttöönotto, nyt nimellä ”pakollinen solidaarisuusmekanismi”. Tähän uuteen yhteisvastuumekanismiin ei kuitenkaan kuuluisi pakollisia turvapaikanhakija-kiintiöitä. Jo seuraavana päivänä Visegrad-maat ilmoittivat, etteivät ne hyväksy sopimusta. Unkarin hallitus toisti, että sen kanta maahanmuuttoon on selkeä ja muuttumaton, ja korosti EU:n ulkorajojen turvaamisen merkitystä. Tšekin, Puolan ja Slovakian hallitukset sen sijaan ilmoittivat, että sopimus oli askel oikeaan suuntaan, kun se hylkäsi pakolliset kiintiöt. Kiintiöiden hylkäämistä kannattivat myös Visegrad-maihin kuulumattomien Itävallan ja Viron hallitukset ensimmäisissä kommentissaan. Mihin tahansa jäsenmaat päätyvät neuvotteluissaan, odotettavissa on, että maahanmuutto tulee säilymään poliittisella agendalla vielä vuosia.