

Noora Peltonen

HALLINNASTA IHMISOIKEUKSIIN

Rajaturvallisuuden ja haavoittuvassa asemassa olevien
suojelun tavoitteet uudessa EU:n maahanmuutto- ja
turvapaikkasopimuksessa

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2024

TIIVISTELMÄ

Noora Peltonen: Hallinnasta ihmisoikeuksiin – Rajaturvallisuuden ja haavoittuvassa asemassa olevien suojelun tavoitteet uudessa EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Huhtikuu 2024

Tässä tutkielmassa analysoin Euroopan unionin muuttoliike- ja turvapaikkapoliittisen uudistuksen (New Pact on Migration and Asylum) kontekstissa rajavalvontatoimenpiteiden ja haavoittuvien ryhmien suojelun välistä suhdetta. Tarkastelen diskurssianalyysin keinoin, miten haavoittuvuus ja ihmisoikeuksien suojelu suhteutuvat rajojen hallintaan ja sääntelemättömän muuttoliikkeen torjuntaan. Tapa, jolla muuttoliikettä kuvataan EU:n asiakirjoissa ja unionin päivittäisessä poliittisessa retoriikassa, on usein ristiriitaista ja viime vuosikymmenten aikana unionin maahanmuuttopolitiikka on keskittynyt yhä enemmän muuttoliikkeiden hallintaan ja rajoittamiseen. Komissio on kuitenkin korostanut uuden sopimuksen edustavan inhimillistä ja kestävästä lähestymistapaa. Tätä taustaa vasten on ajankohtaista tarkastella, miten EU:n rajavalvontatoimenpiteet ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten suojelu kytkeytyvät toisiinsa uuden maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen viitekehyksessä.

Tutkielman teoreettinen tausta muodostuu haavoittuvaisuuden, rajan ja humanitaarisen rajan käsitteistä. Haavoittuvaisuuden tarkastelu lähtee huomiosta, jonka mukaan haavoittuvaisuutta käsitellään maahanmuuttoa koskevissa oikeudellisissa asiakirjoissa ja politiikassa usein itsestään selvänä ilmiönä, vaikka haavoittuvaisuus on käsitteenä monitulkintainen. Luvussa avataan erilaisia lähtökohtia haavoittuvaisuuden ymmärtämiseen ja tarkastellaan, miten erilaiset määrittelyt vaikuttavat poliittiseen päätöksentekoon. Rajaa lähestytään tutkielmassa sosiaalisesti rakentuneena konstruktiona, jonka tarkoituksena on luoda erottelua asioiden, paikkojen ja ihmisten välille. Raja ymmärretään myös dynaamisena ja moniulotteisena, jolloin korostetaan rajan muuttuvaa luonnetta. Rajat eivät merkitse vain viivoja valtionalueiden välillä, vaan ne ovat läsnä kaikkialla missä rajaamista tapahtuu. Tutkielmassa tunnistetaan myös, että eri ryhmiin kuuluvat ihmiset kohtaavat ja kokevat rajat eri tavoin. Haavoittuvaisuuden ja rajan käsitteet tuodaan yhteen humanitaarisen rajan käsitteen kautta. Humanitaariset rajat ilmentävät monimutkaisia poliittisia ja sosiaalisia tiloja, joissa muuttoliikkeiden valvonnan ja ihmisoikeuksien suojelun tavoitteet yhdistyvät. Lopuksi luvussa perehdytään EU:n maahanmuuttopolitiikan turvallistamisen ja ulkoistamisen kehitykseen. Esitellyt tavat ymmärtää rajoja ja haavoittuvaisuutta sekä katsaus muuttoliikepolitiikan viime vuosikymmenten aikaiseen kehitykseen rakentavat pohjan haavoittuvaisuuden ja EU:n rajojen hallinnan analysoinnille uuden muuttoliike- ja turvapaikkapoliittisen sopimuksen kontekstissa.

Tutkimusaineisto koostuu yhteensä kuudesta New Pactia koskevasta Euroopan komission dokumentista vuosilta 2020 ja 2024. Tarkastelun kohteena ovat uuden sopimuksen viisi keskeistä lainsäädäntöehdotusta, joita komissio ehdotti vuonna 2020 sekä komission tiedonanto vuodelta 2024 koskien maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa neljän viime vuoden aikana saavutettuja tuloksia ja New Pactin uudistuksia. Aineistoa analysoidaan diskurssianalyysin keinoin, jolloin kielenkäyttö ymmärretään sekä sosiaalisen todellisuuden rakentajana että yhteiskunnallisten rakenteiden tuloksena ja keinona uusintaa näitä rakenteita.

Analyysin tuloksena aineistosta paikannetaan neljä diskurssia: turvallisuusdiskurssi, humanitaarinen diskurssi, oikeuksien toteutumisen diskurssi ja luokitteludiskurssi. Analyysistä käy ilmi, että turvallisuusdiskurssilla on aineistossa vahva asema ja rajan tehtävänä on ehkäistä sääntelemätöntä muuttoliikettä ja seuloa mahdollisia turvallisuusuhkia. Humanitaarisessa diskurssissa rajan puolestaan tulee tarjota suojaa sitä tarvitseville kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti. Oikeuksien toteutumisen diskurssissa keskiössä ovat haavoittuvien ihmisten, etenkin lasten, erityinen asema ja oikeudet. Luokitteludiskurssissa rajan tehtäväksi määrittyy seuloa rajalle tulevista ihmisistä 'järjestelmän väärinkäyttäjät' ja 'hyödylliset kyvyt'. Analyysistä käy ilmi, että rajalla on valikoiva rooli suhteessa niihin ihmisiin, jotka sen kohtaavat. Vaikka aineistosta on paikannettavissa turvapaikanhakijoiden suojelun tavoite, painopiste on rajan roolissa EU:n sisäisen turvallisuuden ylläpitäjänä. Lisäksi tutkimustuloksista voidaan huomata, että näennäisesti vastakkaiset tavoitteet ihmisoikeuksien suojelun ja rajaturvallisuuden välillä pyritään integroimaan osaksi kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa nämä tavoitteet yhteensovitetään. Tutkielmassa keskeiseksi nousee kysymys siitä, keitä humanitaarinen raja suojelee.

Avainsanat: Euroopan unioni, haavoittuvuus, raja, diskurssi, New Pact, muuttoliikepolitiikka

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
1.1. TUTKIMUSKYSYMYKSET JA TUTKIMUKSEN RAJAUS	5
1.2. TUTKIELMAN RAKENNE.....	7
2. KANSAINVÄLISEN SUOJELUN OIKEUDELLINEN PERUSTA.....	9
3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS	11
3.1. HAAVOITTUVAISSUUS MAAHANMUUTON KONTEKSTISSA	11
3.1.1. <i>Näkökulmia haavoittuvaisuuteen</i>	<i>12</i>
3.1.2. <i>Haavoittuvaisuus EU:n maahanmuuttopolitiikassa</i>	<i>16</i>
3.2. RAJA TUTKIMUSKOhteena.....	17
3.2.1. <i>Rajat sosiaalisesti rakentuneina konstruktioina.....</i>	<i>18</i>
3.2.2. <i>Moniulotteinen raja.....</i>	<i>19</i>
3.3. IHMISOIKEUKSISTA RAJAHALLINTAAN - HUMANITAARISEN RAJAN KÄSITE	21
3.4. EUROOPAN UNIONIN MAAHANMUUTTOPOLITIikka	24
3.4.1. <i>Maahanmuuttopolitiikan turvallistamisen ja ulkoistamisen nousu</i>	<i>25</i>
3.4.2. <i>Kohti uutta maahanmuutto- ja turvapaikkasopimusta.....</i>	<i>28</i>
4. TUTKIMUSAINeISTO JA METODI.....	31
4.1. AINEISTON VALINTA JA RAJAUS	31
4.2. AINEISTON ESITTELY.....	33
4.3. DISKURSSIANALYYSI	37
5. RAJAN JA SUOJELUN DISKURSSIT EUROOPAN KOMISSIOn NEW PACT -DOKUMENTEISSA	41
5.1. TURVALLISUUSDISKURSSI – EUROOPAN UNIONIN ULKORAJOJEN SUOJELU.....	42
5.2. HUMANITAARINEN DISKURSSI – UNIVERSAALIEN IHMISOIKEUKSIEN SUOJELU	47
5.3. OIKEUKSIEN TOTEUTUMISEN DISKURSSI – RAJA HAAVOITTUVAISTEN IHMISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTTAJANA.....	51
5.4. LUOKITTELU DISKURSSI – RAJA JÄRJESTELMÄN VÄÄRINKÄYTÖN ESTÄJÄNÄ JA HYÖDYLLISTEN KYKYJEN VALIKOIJANA.....	56
6. POHDINTA – KEITÄ HUMANITAARINEN RAJA SUOJELEE?	60
7. JOHTOPÄÄTÖKSET	68
LÄHTEET.....	72

1. JOHDANTO

Euroopan Unionin (EU) turvapaikkajärjestelmä joutui koetukselle vuonna 2015, kun yli miljoona turvapaikanhakijaa saapui Eurooppaan (Eurostat 2016). Muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikka nousi yhdeksi EU:n tärkeimmäksi huolenaiheeksi, sillä nopeasti kasvanut siirtolaisten määrä osoitti merkittäviä puutteita Euroopan turvapaikkajärjestelmän toiminnassa ja toi esiin jäsenvaltioiden eriäviä näkemyksiä muuttoliikkeeseen vastaamisessa. (Sisäministeriö 2023). Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka on ollut erityisesti kyseisen, usein pakolaiskriisiksi, luonnehditun ajanjakson jälkeen vahvasti esillä poliittisissa keskusteluissa sekä kansallisella että ylikansallisella tasolla. Viime vuosikymmenten aikana EU:n maahanmuuttopolitiikka on keskittynyt yhä enemmän muuttoliikkeiden hallintaan, ja maahanmuutto on muodostunut ensisijaisesti turvallisuuskysymykseksi. Hallintaan tähtäävä politiikka näkyy muun muassa tiukemmassa maahanmuuttopolitiikassa, resurssien keskittämisessä ulkoisten rajojen valvontaan sekä laittoman siirtolaisuuden ehkäisemisessä ja maahanmuuttajien palauttamista koskevien politiikkojen merkityksen nousussa. (Lietaert, Broekaert & Ilse 2017, 961–962.)

Jo aiemmin 2000-luvulla lisääntynyt maahanmuutto sekä terroriteot Yhdysvalloissa vuonna 2001 ja myöhemmin Euroopassa ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että maahanmuutto on muodostunut turvallisuuskysymykseksi. Terrorismin ja rikollisuuden kasvu on yleisesti nähty globalisaation synkkänä puolena 1990-luvun ”rajattoman maailman” hieman ennenaikaisen julistamisen jälkeen. (Marino & Dawes 2016, 1.) Tapa, jolla muuttoliikettä tarkastellaan EU:n poliittisissa asiakirjoissa ja unionin päivittäisessä poliittisessa retoriikassa, on monessa mielessä kahtiajakoinen. Yhtäältä tunnustetaan tarve auttaa turvapaikanhakijoita samalla kun toisaalta hallitsematon muuttoliike nähdään uhkana, Eurooppaan suuntautuvia sääntelemättömiä muuttovirtoja halutaan hallita tehokkaasti. (Mustaniemi-Laakso 2016, 18.)

Turvallisuuspainotteinen lähestymistapa ja retoriikka heijastuvat myös maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiittiseen päätöksentekoon. Turvallisuusnäkökohdat asettuvatkin usein etusijalle kansainvälisen suojelun tavoitteisiin nähden EU:n rajoja, turvapaikanhakua ja maahanmuuttoa koskevissa politiikoissa. Muuttoliikkeiden rajoittamiseen tähtäävän politiikan taustalla vaikuttaa myös Euroopassa voimistunut yhteiskunnallinen ilmapiiri, jossa maahanmuutto yhdistyy

kysymyksiin kansallisesta turvallisuudesta. Tämän johdosta pakolaiset ja turvapaikanhakijat nähdään yhä useammin turvattomuuden aiheuttajina eikä sen uhreina. (Léonard & Kaunert 2019, 12.) Monissa tapauksissa julkinen keskustelu on ollut kiivasta, ja maahanmuuttajat on kuvattu "tulvan" ja "invaasion" retoriikan kautta (Huysmans, 2006; Massey & Pren, 2012).

Muun muassa edellä kuvattujen maailmaa horjuttaneiden tapahtumien ja yhteiskunnallisen ilmapiirin seurauksena rajat ja niiden ylittäminen on muodostunut merkittäväksi poliittiseksi kysymykseksi eri puolilla maailmaa. Perinteinen käsitys rajoista alueiden välisinä suvereniteettia ilmaisevina jakolinjoina tai fyysisinä esteinä on osoittautunut riittämättömäksi nykyisten globaalien muutosten edessä. Rajatutkimus on sittemmin keskittynyt tutkimaan rajoja moninaisten sosiaalisten, kulttuuristen ja poliittisten prosessien summana. Rajat eivät ole luonnollisesti syntyneitä, vaan ne ovat sosiaalisesti rakentuneita, mikä on avannut uusia mahdollisuuksia tutkimuksessa ja laajentanut rajatutkimuksen piiriä useille tieteenaloille. (Paasi 1996.) Rajojen merkitys ja funktio ovat myös jatkuvassa muutoksessa globaalien talousvirtojen voimien ja maailmanlaajuisten turvallisuuskysymysten luomien pelkojen aiheuttamien kaksijakoisten paineiden seurauksena (Diener & Hagen 2009, 1202).

Ulkorajojen vahvistaminen ja turvapaikanhakijoiden määrän rajoittaminen ei ole kuitenkaan poistanut ihmisten tarvetta ylittää rajoja. EU:ssa ja sen jäsenmaissa noussut maahanmuuttopolitiikan kiristäminen ja ulkoistaminen on johtanut laillisten maahantuloväylien vähentymiseen. Tämän seurauksena valtioissa, joissa pakolaisten elinolosuhteet ovat heikot ja mahdollisuudet saada turvapaikka EU:sta kapenevat, ihmiskuljetuksesta on muodostunut elinkeino ja liiketoimintamalli. (Lemberg-Pedersen 2016, 31.) Kiristyneen maahanmuuttopolitiikan johdosta erityisesti heikommassa asemassa olevat turvapaikanhakijat joutuvat turvautumaan laittomiin reitteihin ja salakuljetukseen, jolloin he ovat myös alttiimpia hyväksikäytölle ja rikollisuudelle.

Maahanmuuton ulkoistaminen EU:n rajojen ulkopuolelle on herättänyt keskustelua liittyen toiminnan ihmisoikeusvaikutuksiin ja kansainvälisen suojelun periaatteisiin. EU:ta on muun muassa syytetty maahanmuuton ulkoistamisesta sellaisiin kolmansiin maihin, joissa on heikot resurssit turvapaikkahakemusten käsittelyyn, vastaanottoon sekä ihmisoikeuksien turvaamiseen. Keskeisiä ongelmia ovat lisäksi olleet pakkosiirrot EU:n sisällä. (Tuominen & Hiltunen 2019, 11.) Ihmisoikeusjärjestöt ja kansalaisjärjestöt ovat myös arvostelleet yleisesti maahanmuuttopolitiikan turvallistamista EU:ssa. Huolta on herättänyt lähestymistapa, jossa viitataan turvapaikanhakijoihin ryhmälähtöisesti ilman, että heidän yksilöllisiin suojelun tarpeisiin kiinnitetään riittävää huomiota. Huolta on aiheuttanut myös turvallisia alkuperämaita ja turvallisia kolmansia maita koskeva

järjestelmä, minkä avulla unionin jäsenvaltiot voivat soveltaa nopeutettuja menettelyjä ulkorajalla tai kauttakulkualueilla sellaisten ihmisten palauttamiseksi, joiden katsotaan saapuvan turvallisiksi koetuista maista. Nopeutetut menettelyt voivat vähentää menettelyllisiä takeita ja kaventaa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa, jolloin yksilölliset haavoittuvuustekijät saattavat jäädä huomiotta. (Mustaniemi-Laakso 2016, 19–20.)

Komission vuonna 2020 esittämä uusi maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus (*New Pact on Migration and Asylum*, myöh. *New Pact*) pyrkii uudistamaan Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää. Komission puheenjohtaja, Ursula von der Leyen, on puheessaan EU:n tilasta vuonna 2020 kommentoinut uudistusta seuraavasti: ”Lähestymme asiaa inhimilliseltä kannalta. Ihmishenkien pelastaminen merellä ei ole valinnainen vaihtoehto. Niiden maiden, jotka täyttävät laillisen ja moraalisen velvollisuutensa tai jotka ovat muuttoliikkeelle alttiina muita enemmän, on voitava luottaa koko EU:n solidaarisuuteen. – – Kaikkien on ryhdyttävä toimiin ja kannettava vastuunsa”. Uuden sopimuksen on tarkoitus luoda kestävä järjestelmä, jossa muuttoliike-, turvapaikka-, kotouttamis- ja rajaturvallisuuspolitiikka tuodaan yhteen ja jonka avulla muuttoliikettä voidaan hallita pitkällä aikavälillä. Uudistusten on tarkoitus tuoda selkeyttä, varmuutta ja oikeudenmukaiset olosuhteet EU:hun saapuville ihmisille, edistää oikeudenmukaisempaa vastuunjakoa jäsenvaltioiden välillä ja vahvistaa rajaturvallisuutta. (European commission 2020b, 1–2.)

Joulukuussa 2023 Euroopan parlamentti (EP) ja neuvosto pääsivät sopimukseen uudistuksen viidestä keskeisestä lainsäädäntöehdotuksesta: seulonta-asetus, Eurodac-asetus, turvapaikkamenettelyasetus, turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetus sekä kriisitilanteita koskeva asetus muodostavat perustan turvapaikkajärjestelmän uudistukselle (European commission 2023). Sopimusta on luonnehdittu ”historialliseksi” ja ”muuttoliikkeen uudeksi aluksi”. Muutosten keskiössä on komission mukaan ulkorajojen tiukka, mutta oikeudenmukainen valvonta, oikeudenmukaiset ja tehokkaat turvapaikkamenettelyjä koskevat säännöt, kriiseihin reagointi, toimiva palauttamispolitiikka, kumppanuudet keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa sekä laillisten väylien kehittäminen EU:hun. (European commission 2020b, 2–3.) Lisäksi tavoitteena on haavoittuvien turvapaikanhakijoiden, kuten alaikäisten, toimintarajoitteisten, terveysongelmista kärsivien tai väkivallan uhrien, parempi suojele (Gazi 2021, 167). Komissio on määrittänyt lasten oikeudet ja tarpeet ensisijaisiksi ja sääntöjen uudistaminen tarjoaa mahdollisuuden vahvistaa maahan tulevien lasten suojeleu koskevia menetelmällisiä takeita (European commission 2020b, 7).

Uusi sopimus ei kuitenkaan ole ongelmaton ja uudistus on herättänyt kysymyksiä erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Keskustelua ovat herättäneet erityisesti uudet unionin rajojen ulkopuolella tapahtuvat menettelyt, maahantuloa edeltävä seulonta ja rajamenettely, joilla pyritään mahdollistamaan hakemusten nopea käsittely. Komission mukaan turvapaikkahakemukset, joiden hyväksymismahdollisuudet ovat vähäiset, olisi käsiteltävä nopeasti ilman, että se edellyttää laillista maahantuloa jäsenvaltion alueelle. (European commission 2020b, 4.) Kyseinen turvapaikanhakijoiden luokittelu esimerkiksi alkuperämaan turvallisuuden, kansalaisuuden tunnistamisasteen ja oletetun haavoittuvuuden perusteella voi heikentää turvapaikanhakijoiden perusoikeuksia (Sormunen 2022). Ihmisoikeusjärjestö EuroMedin mukaan New Pactin ehdotuksilla luodaan väylä normalisoida toimet, kuten nopeutetut rajamenettelyt ja säilöönnotto, joiden pitäisi olla vain poikkeuksellisia, mikä lisää ihmisoikeusloukkausten riskiä. Uusi ”maahantulokiellon” fiktio luo tilanteen, jossa turvapaikanhakijoita ei hyväksytä virallisesti EU:n alueelle, vaikka he ovat tosiasiallisesti jäsenvaltiossa. Tämän on nähty loukkaavan hakijoiden oikeutta vapauteen, turvapaikkaan, päätöksestä valittamiseen ja sekä mahdollisuuteen saada oikeudellista neuvontaa. (EuroMed 2022, 3.) Lisäksi lisääntyvä yhteistyö kolmansien maiden kanssa toimii jatkumona maahanmuuttopolitiikan ulkoistamiselle. Uuden turvapaikkasopimuksen kontekstissa on ajankohtaista tarkastella, millaisia merkityksiä siinä annetaan EU:n rajoille sekä mitä tämä tarkoittaa ihmisten, erityisesti haavoittuvaisessa asemassa olevien, oikeuksien näkökulmasta.

Maahanmuuttoa tarkasteltaessa on tärkeää erottaa niin sanotusti laitton ja laillinen muuttoliike. Laillinen muuttoliike käsittää työperäisen muuton, viisumin haun ja kiintiöpakolaisuuden. Laitton, luvaton tai sääntelemätön maahanmuutto (*illegal, undocumented, irregular migration*) tarkoittaa virallisten reittien ulkopuolella tapahtuvaa muuttoliikettä. Luvattomasti maassa olevalla maahanmuuttajalla ei ole virallista oikeutusta, esimerkiksi oleskelulupaa tai työviisumia. (Hiltunen 2019, 31.) Maahanmuuttoa ympäröivä julkinen keskustelu keskittyy usein laittomaan siirtolaisuuteen, johon viitataan erityisesti ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan sekä niiden torjumiseen tähtäävien toimien yhteydessä. Siirtolaisuuden ja pakolaisuuden erottamisesta on nykyään tullut hankalampaa, sillä muuttamisen taustalla vaikuttavat asiat ovat muuttuneet ja niiden pakottavuuden uudelleenarviointi on tarpeen. (Tuominen & Hiltunen 2019, 10.)

Nykyään EU:ssa suositaan englanniksi usein ilmauksia *irregular migration* ja *irregular migrants*, sillä sanan ”laitton” käyttö on saanut osakseen laajaa kritiikkiä (Sisäministeriö n.d.). Puhe laittomuudesta leimaa EU:hun tulevia ihmisiä tarpeettomasti, eikä se ota huomioon ihmisten saapumisen taustalla vaikuttavia kansainväliseen oikeuteen perustuvia syitä (Tuominen & Hiltunen 2019, 10). Maahan saapuessaan useilla turvapaikanhakijoilla ei ole tarvittavaa oleskelulupaa,

matkustusasiakirjaa tai viisumia, jolloin heidät rekisteröidään sääntelemättömiksi maahanmuuttajiksi (*irregular migrants*). Kaikilla on kuitenkin perusoikeus hakea turvapaikkaa ja nykyisten säännösten mukaan turvapaikkahakemuksen jättämisen jälkeen hakija oleskelee maassa laillisesti. (Sisäministeriö n.d.) Yksipuolinen keskittyminen laittomuuteen ja sen myötä ulkorajojen vahvistamiseen on myös siinä mielessä harhaanjohtavaa, että suurin osa muuttoliikkeestä saapuu laillisten väylien kautta (Tuominen & Hiltunen 2019, 10.).

Nykyään 'sekamuuttovirrat' (*mixed migration flows*) ovat yleistyneet, sillä ihmisten liikkuvuuden syyt ovat yhä useammin monimuotoisia ja muuttoliike kattaa erilaisia henkilöitä, joilla on erilaiset suojelutarpeet ja motiivit, mutta jotka käyttävät usein samoja reittejä ja kulkuvälineitä. Niinpä rajanveto sen välillä, kuka ansaitsee kansainvälistä suojelua pakolaisena ja kuka ei, ei ole yksinkertaista. Ihmiset lähtevät liikkeelle usein monien poliittisten, taloudellisten, sosiaalisten sekä viime aikoina myös ympäristötekijöiden vuoksi, eikä turvapaikkamenettelyissä aina oteta huomioon niitä moninaisia motiiveja, joiden takia ihmiset ovat pakotetusti tai vapaaehtoisesti lähteneet kotimaastaan. (van der Klaauw 2009, 59–60.)

1.1. Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaus

Tämän tutkielman tarkastelun kohteena on Euroopan unionin uusi muuttoliike- ja turvapaikkapoliittinen sopimus (*New Pact*). Mielenkiintoni kohdistuu erityisesti rajavalvontatoimenpiteiden ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten suojelun välisen suhteen tarkasteluun uudistuksen keskeisissä lainsäädäntöehdotuksissa. Tarkoitukseni on selvittää, miten nämä toimenpiteet suhteutuvat toisiinsa sekä mitä asioita *New Pact*issa painotetaan koskien EU:n rajoja. Päättökysymykseni on: *Miten EU:n rajavalvontatoimenpiteet ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten suojelu kytkeytyvät toisiinsa uuden maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen viitekehyksessä?* Osakysymyksinä esitän: *Millaisia diskursseja rajoihin ja rajavalvontaan liittyy? Miten haavoittuvaisuus, ihmisoikeudet ja haavoittuvien ryhmien suojelu määrittävät diskursseissa?*

Tässä tutkielmassa keskityn haavoittuvuuteen ja siihen, miten se määrittyy maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa. Ihmisoikeusnäkökulmasta haavoittuvaisuudella viitataan ihmisiin, jotka tarvitsevat erityistä huomiota, jotta voidaan varmistaa, että heidän ihmisoikeutensa toteutuvat, koska heidän näkökulmansa eivät automaattisesti sisälly hallitsevien ryhmien toimiin. Heidän oikeutensa ovat suuremmassa uhatta tulla loukatuksi, sillä heillä on korkeampi riski joutua esimerkiksi hyväksikäytön kohteeksi tai ihmiskaupan uhriksi. Haavoittuvuus määritellään nykyisessä

ihmisoikeusretoriikassa yleisesti kollektiivisesti: haavoittuville ryhmille (*vulnerable groups*) on annettava turvapaikkaprosessissa erityistä suojelua, koska heidän ihmisoikeutensa ovat erityisessä vaarassa tulla loukatuiksi. Ryhmäperusteinen lähestymistapa haavoittuvuuteen on usein perusteltu, mutta se voi myös joskus olla haitallinen. Tutkimuksissa on todettu, että liian vahva tukeutuminen haavoittuvuuden ryhmäkohtaiseen perustaan voi jättää varjoonsa muita haavoittuvuuden syitä ja olla näin ollen poissulkeva. Haavoittuvuus ei ole staattinen, tiettyjen yksilöiden tai ryhmien ominaisuus, vaan se vaihtelee tilanteiden ja asiayhteyksien mukaan. Haavoittuvuuden tarkastelu dynaamisena, kontekstisidonnaisena ja sosiaalisesti sidottuna mahdollistaa sen tarkastelun suhteessa myös niihin institutionaalisiin ja yhteiskunnallisiin rakenteisiin, joissa sitä tuotetaan ja ylläpidetään. (Mustaniemi-Laakso 2016, 3–4.)

Lähestyn tässä tutkielmassa rajaa muuttuvana ja dynaamisena tilana, joka on sosiaalisesti rakentunut. Näkemykseni pohjautuu ajatukseen rajoista alueellisten ja sosiaalisten käytäntöjen virallisina ja epävirallisina instituutioina sekä fyysisinä ja symbolisina erontekoina. Rajat eivät ole vain viivoja kartalla, vaan ne myös määrittävät ja niiden kautta määritellään laajempia yhteiskunnallisia kysymyksiä muun muassa kuulumisesta, toiseudesta, identiteetistä ja vallasta (Paasi 2002, 158). Toinen tutkielmani kannalta keskeinen näkemys on rajojen moniulotteisuus: rajat sekä ilmenevät että suhtautuvat eri tavoin eri ihmisiin riippuen heidän taustastaan (Balibar 2022). Rajojen moniulotteista luonnetta pyrin edelleen valottamaan käsitteiden 'rajaaminen' (*bordering*) ja 'rajaseutu' (*borderscapes*) kautta. Rajan käsitteen ymmärtäminen rajaamisena auttaa hahmottamaan, että rajat ilmenevät siellä, missä ihmisiä erotellaan. Näkemys korostaa rajan muuttuvaa ja liikkuvaa luonnetta. *Borderscapes*-käsite entisestään syventää tätä näkemystä, sillä se keskittyy ilmentämään rajojen moniulotteista, territoriaalisten rajojen yli ulottuvaa luonnetta. (Brambilla 2015.) Keskeistä tutkielmassa on ymmärrys rajoista ajassa ja tilassa muuttuvina sosiaalisina prosesseina (Krichker 2021, 1220).

Tutkielman kolmas käsite, humanitaarinen raja, voidaan William Waltersia lainaten käsittää erityiseksi tilaksi, jossa humanitaariset periaatteet, valtarakenteet ja hallinnan mekanismit yhdistyvät (Walters 2011, 142). Humanitaarinen raja määrittyy ja muuttuu poliittisten kamppailujen ja muuttoliikkeiden risteyksessä. Raja ei siis ole vain paikka, jonka maahanmuuttajat kohtaavat, vaan maahanmuuttajien erilaiset toimet, näkyvät tai näkymättömät, muovaavat rajaa samalla, kun raja vaikuttaa heihin. (Kallio, Häkli, and Pascucci 2019.) Andersonia ja O'Dowdia (1999, 594) lainaten "alueelliset rajat sekä muokkaavat että muokkautuvat sen mukaan, mitä ne sisältävät, ja sen mukaan, kuka ne ylittää tai keitä estetään ylittämästä niitä". Monipuolinen käsitteellinen ymmärrys rajoista toimii pohjana EU:n rajapolitiikan tarkastelulle.

Tutkimusaineisto koostuu EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikan uudistusta koskevista dokumenteista. Joulukuussa 2023 Euroopan parlamentti ja neuvosto saavuttivat niin sanotusti "historiallisen" poliittisen yhteisymmärryksen uudesta maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksesta, mikä tekee aineistosta erityisen ajankohtaisen. Tarkastelen aineistoa diskurssianalyysin keinoin. Lähtökohtana diskurssianalyttisessä tutkimuksessa on, että kieli rakentaa sosiaalista todellisuutta ja samanaikaisesti sosiaalinen todellisuus vaikuttaa kielenkäyttöön (Heikkinen 2012, 94). Tämän tutkielman kannalta olennaista onkin kielen ja yhteiskunnallisen toiminnan yhteys: kielellä on valtaa ja sen avulla voidaan rakentaa mielikuvia turvapaikanhakijoista ja maahanmuutosta. Gee ja Handford (2012, 1) esittävätkin, että kielen avulla ei vain tarkoiteta jotakin, vaan pyritään saavuttamaan tiettyjä tavoitteita ja päämääriä. Käytän hyväkseni tätä näkemystä diskurssista analysoidessani aineistossa esiintyvien diskurssien välisiä suhteita.

1.2. Tutkielman rakenne

Johdannon, tutkimusasetelman ja tutkimuskysymysten esittelyn jälkeen toisessa luvussa esittelen Euroopan Unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kannalta keskeisiä oikeudellisia lähtökohtia. Luvussa perehdyn kansainvälisen suojelun perusteisiin, pakolaissopimuksen mukaiseen pakolaismääritelmään sekä keskeisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, joihin EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka pohjautuu.

Luvussa kolme käyn läpi tutkielman teoreettisen viitekehyksen. Aluksi esittelen, mitä haavoittuvaisuuden käsitteellä maahanmuuttopolitiikassa tarkoitetaan sekä miten haavoittuvaisuus määrittyy EU:n maahanmuuttopolitiikan kontekstissa. Sen jälkeen siirryn tarkastelemaan tutkielman toista keskeistä käsitettä, rajaa. Luvussa käyn läpi rajatutkimuksen kenttää ja keskeisiä tapoja ymmärtää rajan käsite. Tämän jälkeen tuon yhteen näkemykset maahanmuuttajien haavoittuvuudesta ja rajojen hallinnasta humanitaarisen rajan käsitteen avulla. Lopuksi teen katsauksen EU:n muuttoliikepolitiikan kehitykseen, minkä kautta siirryn New Pactin keskeisten teemojen ja uudistusten tarkasteluun.

Luvussa neljä esittelen käytetyn aineiston ja tutkimusmetodin. Ensinnä käyn läpi aineiston valinnan perusteet ja rajauksen, minkä jälkeen esittelen aineiston. Lopuksi esittelen käytetyn analyysimenetelmän, diskurssianalyysin, ja käyn läpi sen käytön tässä tutkielmassa. Viides luku toimii analyysilukuna, jossa esittelen aineistosta nousseet diskurssit liittyen yhtäältä EU:n rajojen hallintaan sekä toisaalta ihmisoikeuksien ja haavoittuvaisten ryhmien suojeluun. Esittelen aineistosta

kerättyjen lainausten avulla tarkemmin, millä tavoin aineistossa puhutaan rajoista ja haavoittuvuudesta.

Luvussa kuusi pohdin tarkemmin analyysin tuloksia ja peilaan niitä aiemmin esiteltyihin teoreettisiin lähtökohtiin. Pohdin myös, millaisia seurauksia diskursseilla on ja millaisena New Pactin uudistukset kokonaisuudessaan näyttäytyvät. Lopuksi luvussa seitsemän tuon yhteen tutkielman kokonaisuuden ja teen yhteenvedon tutkimuksen keskeisimmistä löydöksistä. Pohdin, millaisia johtopäätöksiä tuloksista voidaan esittää sekä millaisia uusia kysymyksiä tai tutkimusongelmia tutkimuksen pohjalta nousee. Tutkielman lopussa on lähdeluettelo käytetystä kirjallisuudesta ja tutkimusaineistosta.

2. KANSAINVÄLISEN SUOJELUN OIKEUDELLINEN PERUSTA

Kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan kansainvälisen oikeuden perusteella myönnettävää suojelua henkilöille, jotka eivät voi tukeutua kotimaansa suojeluun. Kansainvälisen suojelun oikeudellista sääntelyä voidaan luonnehtia monikerroksiseksi, sillä se koostuu kansainvälisen, Euroopan Unionin ja kansallisen oikeuden muodostamasta kokonaisuudesta. Kansainvälisen suojelun osalta keskeisimpiä oikeudellisia sopimuksia ovat Geneven yleissopimus vuodelta 1951 (pakolaissopimus) ja siihen liittyvä vuoden 1967 lisäpöytäkirja. Lisäksi ihmisoikeussopimukset, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus tai Lapsen oikeuksien yleissopimus, EU:n perussopimukset ja niiden määräyksistä ja tavoitteista johdetut oikeussäännöt sekä kansalliset lait ovat olennaisia säännöksiä kansainvälisen suojelun kannalta. Suomessa kansallisista laeista keskeisimmäksi voidaan katsoa ulkomaalaislaki. (Pirjatanniemi ym., 2021, 17.)

Ihmisoikeuksien näkökulmasta erityisen merkittäviä perusoikeuksia ovat oikeus hakea turvapaikkaa sekä palautuskielto. Oikeus hakea turvapaikkaa on kansainvälisen suojelun keskeisin oikeus ja turvapaikan myöntäminen henkilöille, jotka täyttävät Geneven yleissopimuksen kriteerit, on sopimusvaltioiden kansainvälinen velvoite (Euroopan parlamentti n.d.). Geneven pakolaissopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjassa määritellään tarkasti, kuka voidaan tunnustaa pakolaiseksi ja millä ehdoilla. Pakolaissopimuksen 1(A) artiklan mukaan pakolaisaseman myöntämisen edellytyksenä on, että henkilöllä on ”perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan; tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellä mainittujen seikkojen tähden on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne.”

Toinen perustavanlaatuinen kansainvälisen suojelun lähtökohta on palautuskielto (*non-refoulement*). Palautuskielto on keskeinen pakolaissopimuksesta lähtöisin oleva oikeusperiaate, jonka mukaan ketään ihmistä ei tule palauttaa sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa vaino, kidutus tai muu epäinhimillinen kohtelu. Palautuskieltoa sovelletaan myös, jos kyseessä on muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai uhka kuolemanrangaistuksesta. Palautuskielto on ehdoton, mikä tarkoittaa, että sen soveltaminen voi johtaa tilanteeseen, jossa henkilön maassa oleskelu sallitaan, vaikka oleskeluluvan saamisen edellytykset eivät täytyisi. Palautuskielto sisältyy pakolaissopimuksen lisäksi myös muihin oikeudellisiin sopimuksiin kansallisella, eurooppalaisella sekä kansainvälisellä

tasolla. Se on vahvistettu muun muassa Suomen perustuslaissa ja ulkomaalaislaissa, EU:n perusoikeuskirjassa sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisessa yleissopimuksessa. Näiden ohella palautuskiellon katsotaan olevan osa valtioita oikeudellisesti sitovaa kansainvälistä tapaoikeutta. (Pirjatanniemi ym., 2021, 169–172.)

Pakolaissopimuksen mukainen pakolaismääritelmä ei yksin päde kaikkiin tilanteisiin, joissa ihmiset tarvitsevat kansainvälistä suojelua. Toissijaisen suojelun periaatteen nojalla voidaan myöntää oleskelulupa henkilöille, jotka eivät täytä pakolaisaseman määritelmiä, mutta jotka tarvitsevat kansainvälistä suojelua. Toissijainen suojeluasema voidaan myöntää, jos henkilöä uhkaa kotimaassa tai vakituisessa asuinmaassa kuolemanrangaistus, teloitus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai rangaistus tai jos henkilö ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa joutumatta vakavaan henkilökohtaiseen vaaraan siellä vallitsevan aseellisen selkkauksen vuoksi. (Maahanmuuttovirasto n.d.a.) Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 kasvatti EU:hun kohdistuvaa muuttoliikettä, minkä johdosta unionissa otettiin käyttöön tilapäinen suojelu Ukrainasta sotaa pakeneville (Maahanmuuttovirasto n.d.b). Vuonna 2001 annettu tilapäisen suojelun direktiivi koskee joukoittaisen maahantulon tilanteita, joissa EU:hun saapuu toisten maiden kansalaisia, jotka eivät voi palata kotimaahansa esimerkiksi sodan, väkivallan tai ihmisoikeusloukkausten takia. Direktiivin tarkoituksena on mahdollistaa suojelun myöntäminen suuremmalle ryhmälle kerrallaan, ilman yksilöllistä harkintaa suojelun tarpeesta. (Directive 2001/55.) Direktiiviä sovelletaan nyt ensimmäistä kertaa (Maahanmuuttovirasto n.d.b).

Ihmisoikeuskehys rajoittaa tiettyjä valtion toimintatapoja tarjoamalla laajan perustason suojan kaikille henkilöille heidän oikeudellisesta asemastaan tai saapumistavastaan riippumatta. Se takaa vähimmäissuojan mielivaltaiselta ja laittomalta kohtelulta sekä perus- ja ihmisoikeuksien, myös taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien, kunnioittamisen. Jotta kansainvälinen oikeudellinen kehys voitaisiin "kääntää" valtioiden tai EU:n toimintaa koskeväksi käytännön ohjeistukseksi, ihmisoikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa (*The Human Rights-Based Approach*) on pidetty hyödyllisenä lähestymistapana, jonka avulla rajalla esiintyviä erilaisia suojelua koskevia tilanteita voidaan käsitellä. Ihmisoikeuksiin perustuva lähestymistapa rakentuu toisiinsa liittyvien periaatteiden pohjalta, joita ovat syrjimättömyys, merkityksellinen osallistuminen, vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja vastuunkanto. Ihmisoikeuksiin perustuvan lähestymistavan avulla poliittiset päättäjät voivat tunnistaa ja auttaa asianmukaisella tavalla haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä rajoilla ja varmistaa, että kaikki toimet ovat tarkoitukseltaan ja vaikutuksiltaan syrjimättömiä. lisäksi ihmisoikeuslähestymistapa edellyttää, että lakeja ja toimintalinjoja valvotaan ja että yksilöt joutuvat vastuuseen rikkomuksista. (Oberoi & Taylor-Nicholson 2013, 178–179, 181.)

3. TOOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä osiossa esitellään tutkielman teoreettinen tausta. Luvussa tarkastellaan tutkimuksen kolmea keskeistä käsitettä: haavoittuvaisuutta, rajaa ja humanitaarista rajaa. Ensiksi perehdytään siihen, millä eri tavoilla haavoittuvuus voidaan ymmärtää maahanmuuton kontekstissa. Pyrkimyksenä on osoittaa, että haavoittuvaisuus ei ole yksiselitteinen käsite, vaan sen määrittelyt vaihtelevat eri yhteyksissä. Toiseksi tarkastellaan rajan käsitettä sen sosiaalisen rakentumisen ja moniulotteisen luonteen kautta. Tavoitteena on osoittaa, että rajoilla on fyysisiä rajanylityspaikkoja laajempia vaikutuksia. Kolmanneksi esitellään humanitaarisen rajan käsite. Sen avulla pyritään ymmärtämään suojelun ja rajaturvallisuuden monimutkaisia yhteyksiä muuttoliikepolitiikoissa. Lopuksi tehdään katsaus EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehitykseen erityisesti poliitikkojen ulkoistamisen ja turvallistamisen näkökulmasta, mikä toimii alustuksena New Pactin tarkastelulle.

3.1. Haavoittuvaisuus maahanmuuton kontekstissa

Ihmisoikeudet ovat kaikille ihmisille yhtäläisesti kuuluvia yleismaailmallisia vapauksia ja oikeuksia. Tämän lisäksi ihmisoikeusjärjestelmä pitää sisällään erityisiä oikeuksia sellaisille ihmisryhmille, joiden nähdään olevan erityisessä suojelun tarpeessa. (Tarvainen 2022, 7.) Ihmisoikeusnäkökulmasta haavoittuvaisuudella viitataan ihmisiin, jotka tarvitsevat erityistä huomiota, jotta voidaan varmistaa, että heidän ihmisoikeutensa toteutuvat, koska heidän näkökulmansa eivät automaattisesti sisälly hallitsevien ryhmien toimiin ja heidän oikeutensa ovat suuremmassa uhatta tulla loukatuksi. (Mustaniemi-Laakso 2016, 3–4).

Käsitteet haavoittuvaisuus (*vulnerability*) ja haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät (*vulnerable groups*) ovat usein esillä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskevissa julkisissa keskusteluissa, poliittisessa päätöksenteossa, sekä akateemisessa kirjallisuudessa. Haavoittuvaisuuden käsite on myös yleistynyt oikeudellisissa sopimuksissa ja oikeuskäytännössä: esimerkiksi yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän säädöksissä kiinnitetään erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin turvapaikanhakijoihin. Lisäksi viime vuosina kansainväliset humanitaariset järjestöt ja kansalliset hallitukset ovat investoineet järjestelmiin ja arviointikehyksiin, joiden avulla pyritään luokittelemaan haavoittuvassa asemassa olevat. Kyseisiä välineitä ovat esimerkiksi haavoittuvaisuuden arviointiin käytetty *Vulnerability Assessment Framework (VAF)* ja haavoittuvuuden seulontatyökalu *Vulnerability Screening Tool (VST)*. Näin ollen haavoittuvuudesta on tullut myös tekninen ja byrokraattinen kategoria, jonka tarkoituksena on

ohjata resursseja humanitaarisen avun ja pakolaisten vastaanoton yhteydessä. (Gilodi, Albert & Nienaber 2022, johdantoluku.)

Haavoittuvaisuutta käsitellään maahanmuuttoa koskevissa oikeudellisissa ja poliittisissa asiakirjoissa sekä tutkimuskirjallisuudessa usein itsestään selvänä ilmiönä, vaikka haavoittuvaisuus on käsitteenä monitulkintainen ja ymmärrys sen sisällöstä vaihtelee suuresti eri alojen välillä. Haavoittuvaisuuden avulla luokitellaan siirtolaisia tiettyjen ominaisuuksien perusteella ilman, että määritellään, kuinka se käsitteenä ymmärretään. Tutkijat ovat tuoneet esille, kuinka haavoittuvuuden käsitteestä voi tulla syrjinnän ja hallinnan väline politiikassa, jos sitä käytetään edistämään tiettyjä poliittisia tavoitteita, ja kuinka sen avulla voidaan luoda ongelmallisia humanitaarisia käytäntöjä. (Gilodi ym. 2022 johdantoluku.) Sözer (2020, 2) on todennut, että pakolaisten vastaanoton yhteydessä humanitaarisuus antaa haavoittuvaisuudelle automaattisesti ”itsestään selvän positiivisen moraalisen arvon”, mikä tekee käsitteestä immuunin tarkastelulle. Tämä tekee haavoittuvaisuudesta ikään kuin suojatun aiheen, jota ei tarvitse arvioida kriittisesti.

Yhtäältä voidaan ajatella, että kaikki turvapaikkaa tai kansainvälistä suojelua hakevat ovat haavoittuvassa asemassa, sillä he ovat joutuneet pakenemaan lähtömaansa epäinhimillistä kohtelua. Lisäksi laillisten maahantuloväylien puuttuessa he ovat alttiimpia ihmisoikeusloukkauksille ja hyväksikäytölle matkan aikana. Toisaalta voidaan katsoa, että tiettyihin ryhmiin kuuluvat turvapaikanhakijat ovat haavoittuvaisempia kuin toiset. Tämän näkemyksen perusteella esimerkiksi yksin tulleet alaikäiset lapset, toimintarajoitteiset henkilöt, vanhuksset ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvat voidaan lukea haavoittuvaisiksi ryhmiksi. Tämän lisäksi joidenkin turvapaikanhakijoiden kohtaamat traumaattiset kokemukset voivat heikentää heidän kykyään toimia turvapaikkaprosessin edellyttämällä tavalla, minkä vuoksi he ovat haavoittuvaisempia kuin toiset. Haavoittuvaisuus voi myös johtua useasta samanaikaisesta syystä, jolloin henkilöä voidaan pitää moniperustaisesti haavoittuvassa asemassa olevana. (Tarvainen 2022, 8–10.)

3.1.1. Näkökulmia haavoittuvaisuuteen

Kuten edellä todettu, haavoittuvuuden käsitteelle löytyy laaja kirjo määritelmiä eri akateemisilla aloilla. Voidaan myös havaita, että eri tieteenaloilla haavoittuvuuden käsitettä on usein käsitelty suhteessa muihin avainkäsitteisiin. Maahanmuuttotutkimuksen kontekstissa keskeisiä rinnakkaisia käsitteitä ovat muun muassa riski, toimintakyky, autonomia ja riippuvuus. (Gilodi ym. 2022, toinen luku.) Lisäksi haavoittuvuutta on tutkimuskirjallisuudessa luonnehdittu synnynnäisten/luonnollisten ominaisuuksien tuotteena (*innate vulnerability*), menneiden, nykyisten tai tulevien tilanteiden ja

kokemusten tuotteena (*situational vulnerability*) tai rakenteellisten tekijöiden tuotteena (*structural vulnerability*) (Gilodi ym. 2022, luku 'Conceptualizing Vulnerability').

Maahanmuuton kontekstissa haavoittuvaisuus ymmärretään joskus riskin kautta. Esimerkiksi voidaan nostaa Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (*International Organization for Migration, IOM*) siirtolaisuussanaston määritelmä, joka määrittelee haavoittuvaisuuden seuraavasti: "Kontekstista riippuen mikä tahansa yhteiskunnan ryhmä tai sektori [...], jolla on suurempi riski joutua syrjivien käytäntöjen, väkivallan, sosiaalisen haitan tai taloudellisten vaikeuksien kohteeksi, kuin muilla valtion ryhmillä. Nämä ryhmät ovat myös suuremmassa riskissä konfliktien, kriisien tai katastrofien aikana". Määritelmän mukaan haavoittuvuuteen liittyy olennaisesti siis suurempi riski kohdata erialisia vaikeuksia, kuin muilla ryhmillä. Sanastossa määritellään erikseen haavoittuvassa asemassa olevat maahanmuuttajat "siirtolaisiksi, jotka eivät pysty täysin nauttimaan ihmisoikeuksistaan, ovat lisääntyneessä riskissä tulla loukkausten ja väärinkäytösten kohteeksi ja joilla on näin ollen oikeus vaatia korotettua huolenpitovelvollisuutta". Huomionarvoista on, että edellä kuvattu näkökulma haavoittuvuuteen liittyy sen tiettyihin olosuhteisiin, ei yksilöiden ominaisuuksiin. (Gilodi ym. 2022, luku 'Risk'; IOM 2019.)

IOM on viitannut myös toimintakykyyn haavoittuvuuden määritelmässään. Sen mukaan maahanmuuton kontekstissa haavoittuvuus merkitsee rajoitettua kykyä välttää, vastustaa, selviytyä tai toipua vahingosta. Gilodi ym. (em.) esittää, että haavoittuvuuden yhdistämisellä toimintakyvyn käsitteeseen on merkittäviä vaikutuksia haavoittuvuuden ymmärtämiseen. Ensinnäkin haavoittuvuuden määrittely "ryhmän rajoitetuksi kyvyksi" ilmaisee haavoittuvuuden olevan poikkeavuutta normista, siitä mihin ihmiset tavanomaisesti ovat kykeneväisiä. Käsite on ongelmallinen, sillä se voi johtaa haavoittuvien ryhmien leimaamiseen ja syrjäytymiseen. Toiseksi käsite siirtää näkökulman haavoittuvuutta aiheuttavista rakenteista yksilön tai ryhmien oletettuun rajoitettuun kykyyn kohdata haasteita. (Gilodi ym. 2022, luku 'Capacity'; IOM 2019.)

Jos haavoittuvuuden katsotaan merkitsevän heikentynyttä toimintakykyä, se viittaa myös heikentyneeseen autonomiaan ja siten suurempaan riippuvuuteen. Laajempi kriittinen keskustelu autonomiasta ja riippuvuudesta linkittyvät viime vuosikymmeninä nousseeseen feministiseen kirjallisuuteen ja tutkimusperinteeseen. Pääargumentti on, että nyky maailman länsimaisissa yhteiskunnissa yksilö nähdään autonomisena, itsenäisenä ja haavoittumattomana ja haavoittumattomuuden pyrkimys on standardi, jota vasten peilataan. Haavoittuvaisiksi katsotuilla ei ole samanlaista mahdollisuutta osallistua aktiivisesti yhteiskuntaan, vaan heitä on suojeltava. Tähän haavoittuvaisten ja riippuvaisten marginaaliryhmään ovat perinteisesti kuuluneet muun muassa

naiset, etniset vähemmistöt ja maahanmuuttajat. Tutkijat ovat kuitenkin esittäneet, että täydellinen haavoittumattomuus on myytti ja kaikki ihmiset ovat joissain määrin riippuvaisia ja haavoittuvaisia. (Gilodi ym. 2022, luku 'Autonomy and Dependency'; Fineman 2008.)

Termillä 'synnynnäinen haavoittuvuus' (*innate vulnerability*) kuvataan näkemystä, jossa haavoittuvuus nähdään tiettyjen ihmisten tai ryhmien luonnollisena ominaisuutena. Tätä näkökulmaa haavoittuvuudesta hyödynnetään usein maahanmuuttokontekstissa, erityisesti pakolaisten vastaanotossa "haavoittuvimpien maahanmuuttajien" tunnistamiseksi. Tähän ryhmään lukeutuvat yleensä muun muassa naiset, lapset, vanhukset ja toimintarajoitteiset. Synnynnäisen haavoittuvuuden näkökulmasta johdettavien toimenpiteiden ja poliitikkojen on oltava luonteeltaan suojelevia, sillä haavoittuvuus on määritelmässä luontaista ja väistämätöntä. Määritelmällä voi olla myös kyseenalaisia poliittisia seurauksia, mikä on nähtävillä muun muassa keskustelussa ilman huoltajaa tulevista alaikäisistä. Kun nämä nuoret (haavoittuvassa asemassa olevat) maahanmuuttajat täyttävät 18 vuotta ja heitä pidetään laillisesti aikuisina, he menettävät asemansa "laillisesti haavoittuvassa asemassa olevina", mikä usein johtaa olennaisten suojoitusten menettämiseen. (Gilodi ym. 2022, luku 'Innate Vulnerability'.)

Haavoittuvuuden näkeminen tilannekohtaisena tarkoittaa, että tiettyjä ihmisiä tai ryhmiä pidetään haavoittuvina tietyn tilanteen vuoksi, jonka he ovat kokeneet (esim. väkivallan uhrin), jossa he ovat parhaillaan (esim. asunnottomat) tai jolle he voivat altistua (esim. maanjäristysalueen asukkaat). Näkökulma ottaa huomioon ajan myötä tapahtuvat muutokset haavoittuvuudessa sekä ihmisten oman toimijuuden. Näin ollen, verrattuna synnynnäisen haavoittuvuuden näkökulmaan, sen voidaan nähdä siirtyvän kohti ennakoivaa, eikä ainoastaan suojelevaa, politiikkaa auttamalla ihmisiä poistumaan haavoittuvaisuutta aiheuttavasta tilanteesta. Maahanmuuton yhteydessä tämä lähestymistapa voi auttaa tunnistamaan myös muutto- tai siirtolaisuuskontekstin itsessään haavoittuvuuden riskiä lisääväksi tekijäksi. (Gilodi ym. 2022, luku 'Situational Vulnerability'.) Pakolaisia voidaan pitää haavoittuvana ryhmänä, koska heidän lähtömaassaan vallitseva tilanne on pakottanut heidät muuttoliikkeeseen, johon taas voi sisältyä kokemuksia väkivallasta, vainosta tai muusta vaarasta (Sözer 2020).

Sekä synnynnäiset että tilannekohtaiset haavoittuvuuden käsitteellistämiset ovat Brownin ym. (2017) mukaan normatiivisia, eivätkä ne täysin huomioi monimutkaisia sosiaalisten, institutionaalisten ja ekologisten tekijöiden vaikutuksia haavoittuvuuden tilannekohtaisuuden syntymisessä. Haavoittuvuuden liittäminen joihinkin henkilökohtaisiin tai tilannekohtaisiin ominaisuuksiin voi näin ollen jättää huomiotta yhteiskunnan eriarvoisuutta, epävarmuutta, hyväksikäyttöä tai syrjintää

tuottavat rakenteet. Useat tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota rakenteellisiin ominaisuuksiin ja dynamiikkoihin, jotka tuottavat ja uusintavat haavoittuvuutta vastauksena edellä kuvatuille haavoittuvuuden käsitteellistämille, jotka koskevat haavoittuvuutta henkilön tai ryhmän synnynnäisenä tai tilannekohtaisena ominaisuutena. Rakenteellisen haavoittuvuuden näkökulmalla on kaksi keskeistä vaikutusta. Ensinnäkin, jos haavoittuvuus on rakenteellista, se on myös sosiaalisesti, poliittisesti, maantieteellisesti ja kulttuurisesti sidonnaista, mikä tekee haavoittuvuudesta kontekstisidonnaista ja sosiaalista. Toiseksi rakenteellista haavoittuvuutta käsittelevien politiikkatoimien kohteena ei tulisi olla ainoastaan yksittäinen haavoittuvassa asemassa oleva yksilö tai ryhmä, vaan myös järjestelmä, joka on luonut haavoittuvuutta. Haavoittuvuus muuttuu näin poliittiseksi välineeksi, jonka avulla voidaan paljastaa ja kohdata yhteiskunnan eriarvoisuutta luovat ja uusintavat järjestelmät. (Gilodi ym. 2022, luku 'Structural Vulnerability'.)

Mustaniemi-Laakso (2016, 4–5) toteaa, että nykyisessä ihmisoikeusretoriikassa haavoittuvaisuutta lähestytään usein kollektiivisesti. Kyseinen ryhmäperustainen logiikka luokittelee tietyt ryhmät haavoittuvaisiksi ja kollektiivista lähestymistapaa haavoittuvassa asemassa olevien yksilöiden suojeluun pidetään yleisesti perusteltuna ja tarpeellisena. Näin on esimerkiksi lasten kohdalla, joiden lähtökohtaisesti nähdään tarvitsevan erityistä suojelua. Samaan aikaan ryhmälähtöinen lähestymistapa voi myös olla haitallinen: tiettyyn ryhmään kuuluvan henkilön luokittelu haavoittuvaksi voi peittää alleen yksilön kyvyn vastustaa ja vaikuttaa elämäänsä ja saattaa vähätellä tai kieltää haavoittuvaksi määritellyn henkilön oman toimijuuden. Lisäksi yksinomainen tukeutuminen ryhmäperusteiseen menetelmään voi jättää varjoonsa muut moninaiset lähteet ja olosuhteet, jotka tuottavat yksilöiden haavoittuvuutta. (Mustaniemi-Laakso 2016, 4–5.)

Myös Gilodi ym. (2022) esittävät, että tietyn ryhmän tai yksilön luokittelu haavoittuvaksi voi johtaa syrjintään, leimaamiseen, ulossulkemiseen, heikentäviin ja holhoaviin käytäntöihin ja jopa sosiaalisen kontrollin ja sarron tukemiseen. Ennalta määriteltyjen haavoittuvuuskategorioiden käyttäminen merkitsee usein sitä, että haavoittuvuutta luovat ja muokkaavat sosiaaliset, rakenteelliset ja ajalliset dynamiikat pelkistetään. Esimerkiksi sukupuoliutunut näkökulma haavoittuvuuteen voi johtaa yhtäältä pakolaisnaisten leimaamiseen voimattomiksi ja haavoittuviksi uhreiksi (Freedman 2019), mutta myös pakolaismiesten leimaamiseen ei-haavoittuviksi. Lisäksi eriarvoisuutta tuottavien rakenteiden sivuuttaminen ja huomion kiinnittäminen haavoittuvaisuuteen vain yksilöiden tai ryhmien ominaisuutena, voi johtaa epäoikeudenmukaisten rakenteiden uudelleentuottamiseen ja oikeuttamiseen politiikoissa. (Gilodi ym. 2022, pääluku 'Critiquing Vulnerability'.)

Perkowski (2018, 467–468) esittää, että maahanmuuttajien haavoittuvaisuuteen liittyy kaksijakoinen vaikutus: kun maahanmuuttajat mielletään pelastusta tarvitseviksi, samalla estetään heidän oma toimijuutensa ja he jäävät äänettömiksi uhreiksi. Hänen mukaansa humanitaarisuus-, ihmisoikeus- ja turvallisuusdiskurssit ”tekevät subjekteistaan haavoittuvia, muun muassa maahanmuuttajien ’toiseuttamisen’ ja hallinnon biopoliittisiin ja kurinpidollisiin tekniikoihin turvautumisen kautta”. Myös Butler (2016) nostaa esiin poliittisen toimijuuden ja haavoittuvuuden välisen vastakkainasettelun. Hänen mukaansa ’haavoittuvuuden mobilisointi’ on avain kollektiiviseen poliittiseen vastarintaan ja yhteiskunnallisen muutokseen. Haavoittuvaisuuden näkeminen osana inhimillistä elämää ja kokemusta antaa mahdollisuuden myönteisemmän haavoittuvuuden määritelmän rakentamiselle (Gilodi ym. 2022, luku ’Autonomy and Dependency’).

3.1.2. Haavoittuvaisuus EU:n maahanmuuttopolitiikassa

Yleisesti voidaan todeta, että EU-lainsäädännössä turvapaikanhakijat tunnustetaan haavoittuvaisiksi, mikä käy ilmi erilaisista suojelujärjestelmistä. Direktiiveissä ja asetuksissa tähdätään turvapaikanhakijoiden suojeluun, pyritään yhdenmukaistamaan suojelunormeja EU:n jäsenvaltioissa ja varmistetaan turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen menetelmällisillä ja muilla takeilla. Lisäksi muun muassa Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on tunnustanut turvapaikanhakijoiden haavoittuvuuden sellaisten institutionaalisten järjestelyjen edessä, joissa ei oteta riittävästi huomioon heidän heikentynyttä resilienssiään. Lisäksi lainsäädännössä määritellään tarkemmin tietyt turvapaikanhakijoiden ryhmät, joiden kohdalla on heidän erityisen haavoittuvuutensa vuoksi noudatettava tehostettuja velvoitteita. (Mustaniemi-Laakso 2016, 14–16.)

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkalainsäädännön yhteydessä asetetaan erityisiä velvoitteita jäsenvaltioille liittyen haavoittuvassa asemassa oleviin turvapaikanhakijoihin (Tarvainen 2022, 11). Haavoittuvaisuuden käsitettä ei kuitenkaan ole harmonisoitu nykyisen turvapaikkajärjestelmän säädöksissä, minkä vuoksi on tärkeää tarkastella käsitteelle annettuja erilaisia määritelmiä. Dublin III -asetuksessa säädetään turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavasta jäsenvaltiosta. Asetuksessa viitataan lähtökohtaisesti vain ilman huoltajaa tullessiin alaikäisiin haavoittuvaisina. Tämän lisäksi se sisältää erityissäännöksiä koskien alaikäisten, huollettavana olevien henkilöiden ja terveydenhuoltoa tarvitsevien hakijoiden tilanteita (16 ja 17 artikla sekä 19 artiklan 1 kohta). Lisäksi sen mukaan valtion tulee tutkia maahanmuuttajien haavoittuvuutta ennen siirtopäätösten tekemistä.

Vastaanottodirektiivi määrittelee turvapaikanhakijoiden vastaanoton vähimmäisvaatimukset ja sisältää ohjeellisen luettelon turvapaikanhakijaryhmistä, joilla on ”erityisiä vastaanottotarpeita”.

Vastaanottodirektiivin 21 artiklan mukaan ”jäsenvaltiolla on velvollisuus huomioida lainsäädännössään haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kuten alaikäisten, ilman huoltajaa olevien alaikäisten, vammaisten, vanhusten, raskaana olevien naisten, yksinhuoltajien, joilla on alaikäisiä lapsia, ihmiskaupan uhrien, vakavista sairauksista kärsivien henkilöiden sekä kidutuksen, raiskauksien tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneiden, kuten naisten sukuelinten silpomisen uhrien erityistilanne.” Myöskään menettelydirektiivissä ei viitata suoraan haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin vaan hakijoihin, jotka "tarvitsevat menettelyissä erityisiä takeita". Takeita voidaan taata esimerkiksi ikään, sukupuoleen, vammaisuuteen, vakavaan sairauteen tai kidutuksesta, raiskauksesta tai muusta väkivallasta seuranneisiin traumoihin liittyvien syiden takia (johdanto-osan 29 kappale). (Gazi 2021, 168–169.) Myös muun muassa määritelmädirektiivissä, palautusdirektiivissä, laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta, säädetään, että haavoittuva asema ja sen tuomat erityistarpeet tulee ottaa huomioon turvapaikkaprosessissa. (Tarvainen 2022, 11.)

EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkalainsäädännössä on nähtävissä kaksitasoinen lähestymistapa haavoittuvuuteen. Turvapaikanhakijat kokonaisuudessaan tunnustetaan haavoittuvaksi ryhmäksi, ja tämän ryhmän sisällä tunnistetaan erityisen haavoittuvia ryhmiä. Yleisesti voidaan todeta, että lainsäädännön tasolla haavoittuvuuden käsite on merkittävässä asemassa EU:n politiikoissa. Lisäksi voidaan tunnistaa, että haavoittuvuuden käsitettä lähestytään yleensä selvästi ryhmäkohtaisesti. Haavoittuvuus nähdään usein ominaisuutena, joka kuuluu tietyille ryhmille, kuten lapsille ja seksuaalivähemmistöille. Kuitenkin kun asiaa katsotaan suhteessa unionin poliittiseen retoriikkaan, suojelunäkökulma on osin väistynyt muiden näkökohtien, kuten turvallisuuden, tieltä (Mustaniemi-Laakso 2016, 12–13, 18.)

3.2. Raja tutkimuskohteena

Viime vuosikymmenten aikana rajat ja muuttoliike ovat nousseet merkittäväksi aiheeksi niin poliittisessa keskustelussa kuin akateemisessa tutkimuksessa. Neuvostoliiton hajoaminen, Saksan yhdistyminen sekä uusien teknologioiden käyttöönotto 1990-luvulta lähtien merkitsivät valtiojärjestelmien ja laajemman globaalien järjestyksen muutosta. Monet tutkijat esittivät näkemyksensä ’rajattomasta maailmasta’, kun kylmän sodan aikainen kahtiajako näytti väistyvän. Tilalle nousi länsimainen ajatusmalli, jota luonnehtivat kehittynyt uusliberalistinen kapitalismi sekä ihmis-, materiaali- ja teknologiavirtojen uusi sosio-tilallinen järjestys. Tämän aikakauden seurauksena syntyi myös uusi, monitieteinen rajateorioiden ala, joka on laajentanut näkemystä

rajoista hallintoalueiden välisinä linjoina pidemmälle nostaen esiin myös rajaamisen prosessin ja sen kyvyn muokata sosiaalipoliittista todellisuutta. (Diener & Hagen 2009, 1199.) Rajat eivät ole luonnollisesti syntyneitä, vaan ne ovat rakentuneet yhteiskuntien sosiaalisten ja kulttuuristen prosessien kautta (Paasi 1996). Kiinnostus rajojen tutkimiseen on näin laajentunut maantieteen ulkopuolelle esimerkiksi sosiologian, taloustieteen, antropologian ja valtiotieteen alojen pariin (Diener & Hagen 2009, 1200; Newman 2006, 157).

Rajoihin liittyy myös monenlaisia käytäntöjä ja merkityksiä: ne määrittävät ja niiden kautta määritellään laajempia kysymyksiä muun muassa kuulumisesta, toiseudesta, identiteetistä ja vallasta (Paasi 2002, 158). Rajat voivat heijastaa olemassa olevia eroja tai synnyttää uusia "toisia" (Diener & Hagen 2009, 1206). Uudet näkökulmat ovat rikastuttaneet rajatutkimuksen kenttää, mutta samalla se, mitä rajalla oikeastaan tarkoitetaan, on hämärtynyt. Seuraavaksi keskityn tarkastelemaan keskeisiä rajateorioita, joiden avulla EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikkaa voidaan jäsentää.

3.2.1. Rajat sosiaalisesti rakentuneina konstruktioina

Paasi (1996, 2002) on tutkinut rajoja ja alueita niiden sosiaalisen rakentumisen kautta. Hänen mukaansa rajat ovat läsnä kaikkialla yhteiskunnassa eri käytännöissä ja diskursseissa, joissa luodaan sosio-spatiaalisia erotteluja määritellen, ketkä kuuluvat rajojen sisäpuolelle ja ketkä ulkopuolelle. Rajat ovat nähtävissä tai ilmenevät piilotettuina esimerkiksi politiikassa, taloudessa, hallinnossa, koulutuksessa, kulttuurissa ja etnisissä suhteissa. Yhteiskunnan käytännöt muodostavat perustan, joka luo ja ylläpitää tietoisuuttamme valtioiden suvereniteetistä, abstraktista "meistä" sekä "meidän" ja "toisten" välisistä eroista. Käytännöt voivat olla paikallisia, kansallisia tai kansainvälisiä, minkä seurauksena myös rajat voivat samanaikaisesti ilmetä useilla eri tasoilla. (Paasi 2002, 161.)

Ymmärrys valtioiden suvereenisuudesta, territoriaalisuudesta, kansasta, kansalaisuudesta, nationalismista ja identiteetistä on keskeistä rajojen, niiden rakentumisen ja niitä määrittävien valtasuhteiden tarkastelussa. Keskeinen territoriaalisuuden ideologinen ilmentymä on käsitys kansallisista kulttuureista homogeenisina ja luonnollisina. Ryhmien identiteetit eivät kuitenkaan ole tässä mielessä luonnollisia, vaan ne on luotu erilaisia tarkoituksia varten. Kansa on sosiaalinen konstruktio, jota pidetään yllä erilaisten institutionaalisten ja symbolisten käytäntöjen ja kertomusten avulla, jotka ilmentävät kansan ja sen alueen menneisyyttä, nykyisyyttä ja tulevaisuutta. Rajat eivät tässä valossa ole neutraaleja linjoja vaan olennainen osa kansallisen kulttuurin määrittelyä sekä erojen ja identiteettien ylläpitämistä. (Paasi 2002, 170–171.) Myös Diener ja Hagen (2009, 1207) esittävät,

että rajat ovat tietynlaisen, usein suvereenin valtion, hallinnan heijastumia. Tämä hallittavuus tekee rajasta mekanismin, jolla tuotetaan poissulkemista ja valtarakenteita.

Rajoissa ilmenevät rajaamisen politiikka, representaation politiikka sekä identiteettipolitiikka (Paasi 2002, 162). Rajojen tarkoitus on luoda ero asioiden, kuten vaikkapa valtionalueiden, ihmisryhmien tai ideologioiden välille ja ovat näin yhteydessä myös identiteetin muodostumiseen. Paasi (1996) tuo esiin, kuinka kollektiiviset identiteetit ovat sosiaalisesti rakentuneita, sosiaalisen rajaamisen tuottamia ja edellyttävät aina symbolista erottelua. Näin kaikkien sosiaalisten ja alueellisten identiteettien ytimessä on aina rajanveto ”meidän” ja ”toisten” välille. (Paasi 1996; Eisenstadt & Giesen 1995.) Tästä esimerkkinä voidaan pitää esimerkiksi Xavier Ferrer-Gallardon (2008) tutkimusta liittyen Espanjan ja Marokon väliseen rajaan. Espanja ja EU ajoivat politiikkaa, jolla pyrittiin rajoittamaan afrikkalaisten maastamuuttoa Eurooppaan. Uusien toiminnallisten käytäntöjen, kuten fyysisten rajaesteiden ja rajavalvonnan vahvistamisen lisäksi rajan tiukentamisprosessi kietoutui myös symbolisiin keskusteluihin espanjalaisesta, ja tätä kautta myös eurooppalaisesta, identiteetistä vastakkain marokkolaisen ja laajemmin afrikkalaisten identiteettien kanssa. (Diener & Hagen 2009, 1207; Ferrer-Gallardo 2008.) Bourdieu (1991) on todennut, että minkä vain asian perustaminen ja sille sosiaalisen määritelmän tai identiteetin antaminen, merkitsee aina samalla myös sosiokulttuuristen rajojen asettamista. Näin rajat ja identiteetit voidaan nähdä saman sosiaalisen prosessin eri osina.

3.2.2. Moniulotteinen raja

Rajojen luonnetta voidaan kuvata moniulotteiseksi, sillä ne eivät näyttäyty kaikille ryhmille samalla tavalla. Thomas Nail (2016) on esittänyt, kuinka hyväosaiselle länsimaalaiselle matkailijalle raja saattaa näyttäytyä melko vaivattomana siirtymänä kahden alueen välillä. Toisaalta pakolaiselle, jolla ei ole tarvittavia asiakirjoja, raja voi näyttäytyä esteenä, jota hän ei saa ylittää, ja josta hänet ohjataan muualle. (Nail 2016, 3–4.) Myös Balibar (2002) on tehnyt tutkimusta rajojen monimerkityksellisyydestä. Monimerkityksellisyydellä viitataan siihen, että rajat sekä ilmenevät että kohtelevat eri tavoin eri ihmisiä. Vaikka rajat virallisesti näyttäytyvät samanlaisina huolimatta siitä, kuka ne ylittää, ne eivät ole koskaan olemassa samalla tavalla eri etnisiin, sosiaalisiin tai kulttuurisiin ryhmiin kuuluville yksilöille. Sen lisäksi, että eri ryhmiin kuuluvat ihmiset kokevat rajat eri tavoin, rajat myös aktiivisesti luovat eroa yksilöiden välille sosiaalisen ryhmän perusteella. (Balibar 2002, 79 ja 81–82.)

Rajan käsitteen rinnalle on noussut uudenlaisia termejä, joiden avulla pyritään paremmin tavoittamaan rajojen dynaamista ja muuttuvaa luonnetta. Rajaamisen (*bordering*) käsitteen nousu 1990-luvulta alkaen ja sen mukanaan tuoma 'prosessuaalinen muutos' on mahdollistanut rajojen liikkuvan ja sosiaalisen ulottuvuuden tarkastelun (Brambilla 2015, 21). Siirtyminen staattisesta rajan käsitteestä kohti dynaamisempaa "rajaamisen" käsitettä on ollut keskeinen aihealue kriittisessä rajatutkimuksessa (*Critical Border Studies*). Suuntaus korostaa rajojen hajanaisuutta sekä rajaamisen käytäntöjä, prosesseja ja diskursseja, joiden kautta rajoja luodaan, uusinnetaan, siirretään ja poistetaan "ei-perinteisissä paikoissa". (Brambilla 2015.) Monet rajat ja rajaamisen käytännöt eivät ilmene ainoastaan fyysisillä rajanylityspaikoilla, vaan ne heijastuvat kaikkialle yhteiskuntaan. Esimerkiksi De Blij (2009) toteaa kirjassaan *The Power of Place*, että rajojen voima näkyy koulutuksen, terveydenhuollon ja taloudellisten mahdollisuuksien epätasa-arvoisena saatavuutena eri puolilla maailmaa. Prosessuaalisen muutoksen myötä rajan käsitteestä on tullut epämääräisempi, mutta samalla se tarjoaa kokonaisvaltaisemman ymmärryksen rajojen luonteesta nykypäivänä (Vaughan-Williams 2015, 6).

Krichkerin (2021, 1225) mukaan raja tulee globaalissa maailmassa ymmärtää joustavana, liikkuvana ja avoimena, erilaisena kohtaamisten alueena, jota voidaan luonnehtia myös "rajavyöhykkeeksi ilman rajoja". Tätä näkemystä rajoista pyritään valottamaan englanninkielisen *borderscapes*-termin kautta. Termille ei ole vakiintunutta suomenkielistä käännettä, minkä takia käytän tutkielmassa englanninkielistä alkuperäiskäsitettä. Käsitteelle ei ole tutkimuskirjallisuudessa myöskään yhtä yhteistä määritelmää ja Krichker (2021) esittääkin, että termiä luonnehtii *irresistible vagueness*, hallitsematon epämääräisyys. Keskeistä *borderscapes*-käsitteelle on kuitenkin näkemys rajoista ajassa ja tilassa muuttuvina sosiaalisina prosesseina (Krichker 2021, 1220). Pohjaten Lefebvren (1991) ajatuksiin Krichker (2021) korostaa tilan, mielikuvituksen ja kokemuksen välisen vuorovaikutuksen tärkeyttä *borderscapes*-termin ymmärryksessä. Hän osoittaa, että mielikuvitus ja kokemus sekä tuottavat että ovat tilan tuottamia ja vaikuttavat *borderscapes* -raja-alueiden syntyyn ja olemassaoloon.

Borderscapes-käsite pyrkii laajentamaan ymmärrystä erityisesti rajaprosessien ja rajan muuttuvasta sijainnista. Itse rajan sijaintia siirretään, neuvotellaan ja esitetään jatkuvasti, jolloin raja moninkertaistuu yhteiskunnan eri kohdissa. (Brambilla 2015, 19.) Myös Balibar (2002, 84) esittää, että rajat eivät ole enää sidottuna tiettyyn paikkaan, vaan ne ovat läsnä kaikkialla ympäri yhteiskuntaa, missä rajaamista tapahtuu. Tämä avaa mahdollisuuden ymmärtää rajan olemassaolon siellä, missä sitä tehdään. Brambilla (2015) korostaa myös globaalien prosessien ja paikallisten ominaisuuksien välistä vuorovaikutusta rajojen muokkautumisessa. *Borderscapes* -raja-alueet muodostuvat

globaalien ilmiöiden, kuten maahanmuuton, turvallisuuspolitiikan ja talouden vuorovaikutuksesta paikallisiin konteksteihin ja kulttuureihin.

Tunnustamalla, että rajat moniulotteisuudessaan ja muuttuvissa sijainneissaan merkitsevät eri asioita eri ihmisille, voidaan tutkia ihmisten liikkuvuuden, haavoittuvuuden ja rajaamisen monimutkaisia suhteita niiden eri muodoissa ja paikoissa. Tämän lähestymistavan kautta voidaan myös paljastaa niiden rooli turvallisuuden tuottamisessa sekä turvattomuuden tilojen luomisessa. Ihmiset, joilla ei ole mahdollisuutta liikkua ja siirtyä turvallisempiin paikkoihin, ovat haavoittuvammassa asemassa ja altistuvat konflikteille, sorrolle, taloudellisille vaikeuksille, ympäristökatastrofeille, nälälle tai sairauksille. (Fontana 2022, 468–469.) Tästä näkökulmasta turvattomuus on keskeinen muuttoliikkeitä aiheuttava tekijä, sillä turvapaikanhakijat lähtevät kotimaastaan etsimään turvallisuutta. Huolimatta siitä, että liikkuvuuteen itseensä liittyy riskejä, jotka altistavat turvapaikanhakijat uusille uhille, muuttaminen on keskeinen keino turvallisuuden saavuttamiseksi (Fontana 2022, 469; Oberleitner and Salomon 2017, 11). Muuttoliike muodostuu kuitenkin usein alueellisen hallinnan kysymykseksi, kun valtioilla ja kansainvälisillä toimijoilla on oma roolinsa liikkuvuuden portinvartijoina (Fontana 2022, 469; Song 2015).

3.3. Ihmisoikeuksista rajahallintaan - humanitaarisen rajan käsite

Tutkielman kannalta keskeisten käsitteiden, 'haavoittuvaisuuden' ja 'rajan', voidaan ensisijaisesti nähdä palvelevan eri tarkoituksia. Haavoittuvaisuudella on perusta humanitaarisuudessa, sillä kuten aiemmin luvussa 3.1. on kuvattu, maahanmuuttajat voivat olla haavoittuvassa asemassa erilaisista syistä, ja humanitaariset toimenpiteet pyrkivät vastaamaan näihin haasteisiin suojelemalla ja auttamalla heitä. Rajat, fyysiset ja symboliset, puolestaan lähtökohtaisesti liittyvät maahanmuuton hallintaan ja ne symboloivat vallitsevia yhteiskunnallisia suhteita ja valtarakenteita. Näennäisesti toisistaan poikkeavat käsitteet 'humanitaarisuus' ja 'raja' ovat Pallister-Wilkinsin mukaan (2015, 2017) 2000-luvun alkupuolelta lähtien lähentyneet toisiaan. Muutos on nähtävillä muun muassa humanitaarisen diskurssin nousussa Euroopan Unionin rajavalvonnan kontekstissa. Maahanmuuttajien turvallisuus ja rajaturvallisuus sovitetaan yhteen poliittisissa ja yhteiskunnallisissa keskusteluissa, jolloin ne asetetaan yhdessä saavutettaviksi tavoitteiksi (Williams 2016, 27).

Voivatko humanitaarisuuden ja rajan käsitteet yhdistyä vai ovatko ne väistämättä ristiriidassa keskenään? Käsitteiden yhteyttä voidaan tarkastella humanitaarisen rajan (*humanitarian border*) käsitteen kautta. Humanitaarisessa rajassa yhdistyvät muuttoliikkeiden valvonnan, humanitaaristen periaatteiden ja ihmisoikeuksien väliset monimutkaiset suhteet. Termin on tuonut akateemiseen

tutkimukseen William Walters (2011), joka esittää, että humanitaarinen raja muodostuu ”vieraantumisen ja huolenpidon politiikan välisestä yhteydestä” sekä ”torjunnan ja vastaanoton taktiikasta”, mikä muuttaa valtioiden rajat humanitaarisen hallinnon alueiksi. Humanitarismin käsite on hänen näkemyksensä mukaan täynnä monitulkintaisuutta ja hän korostaakin tarvetta ymmärtää nykyaikainen humanitaarisuus "ambivalenssin ja epämääräisyyden paikkana" (Walters 2011, 139, 144–145.)

Walters (2011) korostaa, että humanitaariset rajat ilmentävät monimutkaisia poliittisia ja sosiaalisia tiloja. Niitä esiintyy tietyillä alueilla tietyissä olosuhteissa, erityisesti globaalin pohjoisen ja globaalin etelän välisillä rajoilla, "joilla vaurauden ja köyhyyden, kansalaisuuden ja kansalaisuudettomuuden erot näkyvät erityisen voimakkaasti" (Walters 2011, 146). Erilaiset käytännöt ja diskurssit, erityisesti muuttoliikkeiden ja humanitaarisen intervention yhteydessä, myös muokkaavat rajoja ja tekevät niistä luonteeltaan dynaamisia ja muuttuvia. Eri tilanteissa rajakäytännöt aktivoivat erilaisen toimijoiden joukon, jotka voivat pyrkiä ylläpitämään, toistamaan tai muuttamaan rajoja, jotka samanaikaisesti jakavat ja yhdistävät ihmisiä ja heidän elämiään eri tavoin. (Walters 2011.) Raja ei siis ole vain paikka kahden alueen välillä, vaan tilallisuudessaan moniulotteinen. Maahanmuuttajien erilaiset toimet, näkyvät tai näkymättömät, muovaavat rajaa samalla, kun raja vaikuttaa heihin.

Kallio, Häkli ja Pascucci (2019) käsittävät humanitaarisen rajan topologisena konstituutiona, mikä korostaa sen sosiaalista, liikkuvaa ja jatkuvasti muuttuvaa luonnetta. Humanitaarinen raja muodostuu ja kehittyy jatkuvasti, kun ihmiset eri puolilta maailmaa hakevat turvapaikkaa. Tähän prosessiin osallistuu humanitaaristen kansalaisjärjestöjen, YK:n pakolaisapujärjestön (UNHCR) ja valtioiden palveluksessa olevien institutionaalisten toimijoiden lisäksi myös monia epävirallisia tahoja sekä maahanmuuttajia itse. Valtiot käyttävät enenevässä määrin valtaansa etäältä ohjatakseen ja hallitakseen muuttoliikkeitä, esimerkiksi erilaisten teknologioiden välityksellä. Humanitaarinen raja on siis sosiaalinen tila, joka syntyy ja muovaantuu silloin ja siellä, missä hallinto ja turvapaikanhakijat kohtaavat. Fyysiset rajat osallistuvat humanitaarisen rajan muovaamiseen, kun valtiot ja ylikansalliset toimijat toteuttavat rajavalvontaa. (Kallio, Häkli & Pascucci 2019, 1259–1262.)

Humanitaarisella rajalla tuen ja suojelun tarjoaminen yhdistyvät valikoivaan sosiaaliseen luokitteluun ansaitsevien ja epäoikeutettujen välillä (Kallio, Häkli & Pascucci 2019, 1259; Walters 2011). Maahanmuuttojärjestelmän näkökulmasta luokittelu perustellaan usein sillä, että kansainvälisen pakolaispolitiikan legitimitetti edellyttää, että apua myönnetään vain laillisesti oikeutetuille ja apua tarvitseville. Turvapaikanhakijoiden näkökulmasta tämä näyttäytyy jatkuvana tarpeena todistaa olevansa ”avun arvoinen pakolainen”. (Kallio, Häkli & Pascucci 2019, 1261; Darling 2009.)

Maahanmuuttajille humanitaarinen raja on määrittelemätön ja rajoitettu elämäntilanne, jota Kallio, Häkli ja Pascucci (2019) luonnehtivat sanalla tahmea (*sticky*). Tämä vertauskuva ilmentää humanitaarisen rajan alueellista ja ajallista luonnetta. Humanitaarista rajaa lähestyvät maahanmuuttajat kohtaavat haasteita, viivästyksiä ja epävarmuutta sekä liikkuvuutta ja liikkumattomuutta. Humanitaarisen rajan tahmeus tuo mukanaan liikkumattomuuden elementtejä, jotka vastustavat helppoa liikkumista. Humanitaarisen rajan kohtaamiset pakolaisen ja hallinnon välillä voivat olla monimutkaisia ja niiden voimakkuus voi vaihdella eri tilanteissa. (Kallio, Häkli & Pascucci 2019, 1261.) Edellä kuvatun ”luokittelun politiikan” kontekstissa myös Pallister-Wilkins (2017, 97) esittää, että monissa tapauksissa ”rajan läsnäolo on se, mikä ylipäättään tuottaa haavoittuvuutta ja kärsimystä ja siitä seuraavaa humanitaarisen avun tarvetta”.

Humanitaarisella rajalla tapahtuvia käytäntöjä, kuten rajavartiointia, suojelua, turvaamista, valvontaa ja puolustamista ja niiden yhteyttä humanitaarisiin periaatteisiin on Pallister-Wilkinsin (2017) tutkimuksessa tarkasteltu ’humanitaarisessa rajatyön’ (*humanitarian borderwork*) käsitteen kautta. Pallister-Wilkinsin (2017, 91) mukaan näkyvimpiä humanitaarisen rajatyön muotoja ovat etsintä- ja pelastusoperaatiot. Hän esittää, että ihmishenkien pelastaminen ja rajanylitysriskin vähentäminen sopivat humanitaarisen suojelun kehykseen, mutta toiminnassa vaikuttaa samanaikaisesti myös muita tavoitteita. Nämä operaatiot antavat rajavalvonnalle mahdollisuuden laajentaa toimintaansa kansainvälisille vesille ja pysäyttää enemmän siirtolaisaluksia, jotka nähdään ennaltaehkäisevästi ”vaarassa oleviksi” ja ”pelastustarpeessa oleviksi”. Samalla EU:n ulkorajat siirtyvät entistä kauemmas kansainvälisille vesille mm. Pohjois-Afrikkaan, mikä on osa rajapolitiikan ulkoistamista.

Vastakkaisten käytäntöjen ja diskurssien moninaisuus sekä fyysisten rajojen ja näkymättömien esteiden monimutkainen yhteen kietoutuminen ovat luoneet uusia rajaamisen käytäntöjä ja inhimillisen epävarmuuden tiloja, jotka liittyvät liikkuvuuteen ja liikkumattomuuteen sekä vastaanottoon ja turvapaikkaan. Muuttoliikkeiden hallinnan, turvapaikanhaun ja humanitaarisen avun käytännöt tekevät humanitaarisesta rajasta sekä ajallisesti että alueellisesti laajan, mutta silti sen läsnäolo turvapaikanhakijoiden elämässä on epätasaista ja vaihtelevaa (Kallio, Häkli & Pascucci 2019, 1263). Kallio, Häkli ja Pascucci (2019) ovat tutkimuksessaan lähestyneet pakolaisuutta ihmisten poliittisen subjektiivisuuden ja toimijuuden kautta humanitaarisella rajalla. He ovat pyrkineet haastamaan yleiset, turvapaikanhakijoiden toimijuutta rajoittavat määritelmät, sillä samalla kun maahanmuuttajat kohtaavat humanitaarisen rajan, he myös muokkaavat sitä. Kuten myös haavoittuvaisuutta käsittelevässä luvussa tuotiin esiin, poliittinen toimijuus ja haavoittuvuus asetetaan usein vastakkain. Tämän retoriikan mukaisesti järjestelmät eivät usein tunnista, että haavoittuvassa asemassa olevilla henkilöillä on toimijuutta ja toimintakykyä. Lisäksi kysymykset siitä, kuka on

haavoittuvassa asemassa, ja miksi, sekä näin ollen myös suojelun tarpeessa, asettavat voimattomuuden ja kyvyttömyyden usein edellytykseksi suojelun saamiselle. (Sözer 2020.)

Tässä tutkimuksen teoriaosiossa esitellyt tavat ymmärtää rajoja, ja haavoittuvaisuutta sekä niiden monimutkaista yhteen kietoutumista luovat pohjan EU:n rajojen ja erityisesti niiden moniulotteisen luonteen ja hallinnan analysoinnille uuden muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikan sopimuksen kontekstissa. Rajojen hallinnan tarve juontaa juurensa siitä, että muuttoliike on alettu nähdä ensisijaisesti uhkana, ei mahdollisuutena. Muuttoliike muodostuu turvallisuuspoliittiseksi ongelmaksi, kun sen katsotaan olevan hallitsematon, alueen vakautta, taloudellista menestystä ja väestön jatkuvuutta, uhkaava ilmiö, kuten Mamadouh (2012, 379) toteaa. Pyrkimys estää ei-toivottu maahanmuutto on johtanut kehittyneiden teknologioiden ja tiukentuneiden säännösten käyttöön, joiden pyrkimyksenä on erottaa ”oikeat” turvapaikanhakijat ”onnenonkijoista”. Voidaan myös nähdä, että EU:hun johtavien laillisten reittien sulkeminen on osaltaan vaikuttanut humanitaarisen ulottuvuuden kasvuun. Pallister-Wilkins (2017, 85) esittää, että EU:hun johtavien turvallisten ja laillisten reittien sulkeminen (EU:n itsensä toimesta) on luonut väkivaltaisia rajaseutuja, jotka vuorostaan vaativat humanitaarisia toimia.

3.4. Euroopan Unionin maahanmuuttopolitiikka

Euroopan unionin integraatio ja laajentuminen ovat tehneet siitä keskeisen rajatutkimuksen kohteen. Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiittinen päätöksenteko on vuosien saatossa siirtynyt yhä enemmän ylikansalliselle tasolle (Geddes & Scholten 2016, 171–172). Unionin toimivalta on kasvanut maahanmuuton kysymyksissä, mikä on myös aiheuttanut erimielisyyttä jäsenvaltioissa. EU:n ja kansallisten intressien ristiriitojen lisäksi myös jäsenvaltioiden välillä on ollut näkemyseroja turvapaikkapolitiittisissa kysymyksissä. (Tuominen & Hiltunen 2019, 9.)

Viime vuosikymmenten aikana EU:ssa on ollut nähtävillä muuttoliikepolitiikan suuntaus, jonka keskiössä on laittoman maahanmuuton torjunta, turvapaikanhakijoiden määrän sääntely, ja maahanmuuttopolitiikan toimien laajentaminen lähtö- ja kauttakulkumaihin. Samaan aikaan unionin jäsenvaltioiden välinen liikkuvuus on helpottunut ja rajoja avataan valikoivasti kolmansista maista saapuville siirtotyöläisille, joiden tehtävänä on jäsenvaltioiden erinäisten työvoimapuutteiden paikkaaminen. (van Houtum & Pijpers 2007, 291–292.) Tässä osiossa esittelen ensiksi Euroopan unionin maahanmuuttopolitiikan kehitystä kohti turvallistamista ja rajojen ulkoistamista. Lopuksi keskityn uuteen maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseen (*New Pact on Migration and Asylum*) ja sen keskeisiin osa-alueisiin.

3.4.1. Maahanmuuttopolitiikan turvallistamisen ja ulkoistamisen nousu

Yhteistyö pakolais- ja turvapaikkakysymyksissä alkoi vahvistua Euroopassa 1990-luvulla. Vuonna 1999 Tampereen huippukokouksessa esitettiin näkemys ”kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta maahanmuuttoon”, joka piti sisällään muun muassa työmahdollisuuksien ja elinolosuhteiden parantamisen sekä konfliktien ehkäisemisen lähtömaissa. Yhteisen turvapaikkajärjestelmän perustana toimivat yhtenäistetyt kriteerit pakolaisaseman määrittämiselle ja myöntämiselle, turvapaikkamenettelyille sekä vastaanoton olosuhteille jäsenmaissa. Vuonna 2004 päätettiin yhteisen rajavalvontaviraston, Frontexin, perustamisesta tukemaan jäsenvaltioita sekä toimimaan EU:n ulkorajoilla. (Tuominen & Hiltunen 2019, 13.)

Kansainväliset tapahtumat, kuten terrori-iskut Yhdysvalloissa syyskuun 11. vuonna 2001, sekä tämän jälkeen muun muassa Espanjassa ja Iso-Britanniassa, johtivat maahanmuutto- ja rajakysymysten politisoitumiseen ja turvallistamiseen EU:ssa. Terrorismin ja rikollisuuden kasvu on usein nähty ”globalisaation synkkänä puolena”, minkä seurauksena EU on sittemmin korostanut sisäistä turvallisuutta maahanmuuttopoliittisissa linjauksissaan (Marino & Dawes 2016, 1.) Laittoman maahanmuuton ja ihmisten salakuljettamisen pysäyttäminen ovat nousseet keskeisiksi teemoiksi maahanmuuttopolitiikassa (Eurooppa-neuvosto 2015). Tämä yhdistettynä uhkakuvia korostavan populistisen retoriikan nousuun unionin jäsenvaltioissa on lisännyt epävarmuutta ja johtanut tiukemman maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan rakentamiseen. (Marino & Dawes 2016, 1.)

Yhteistyö kolmansien maiden ja yksityisten toimijoiden kanssa on muodostunut keskeiseksi keinoksi maahanmuuttovirtojen hallinnassa. Hiltusen (2019, 159) mukaan maahanmuuttopolitiikan ulkoistaminen on ollut merkittävä osa turvallistamisprosessin ulkoista ulottuvuutta. Haagin ohjelma vuosina 2004–2009 toi EU:n turvapaikkapolitiikkaan ulkoisen ulottuvuuden: EU:n tulisi auttaa turvapaikanhakijoiden ja siirtolaisten alkuperä- ja kauttakulkumaita muuttoliikkeen hallinnassa, siirtolaisten suojelussa ja rajavalvonnassa. Tämän seurauksena EU aloitti kokeiluhankkeita muun muassa Tunisian, Marokon ja Libyan kanssa ja kokosi erilaiset kumppanuudet vuonna 2005 ’maahanmuuttoa koskevaksi kokonaisvaltaiseksi lähestymistavaksi’, joka vuonna 2011 päivitettiin ’maahanmuuttoa ja liikkuvuutta’ koskevaksi (*Global Approach to Migration and Mobility, GAMM*). (Tuominen & Hiltunen 2019, 13–14.) Esimerkkinä yhteistyöstä voidaan pitää kahdenvälisiä sopimuksia, niin kutsuttuja liikkuvuuskumppanuussopimuksia (*mobility partnerships*), jotka ovat antaneet EU:lle mahdollisuuden kontrolloida muuttoliikettä kaukanakin sen rajasta (Vaughan-Williams 2015, 25). Lisäksi yksittäisillä jäsenvaltioilla on ollut kahdenvälisiä sopimuksia muuttoliikkeen hallitsemiseksi (Tuominen & Hiltunen 2019, 14.)

Ulkoistamispolitiikan kautta osa Eurooppaan suuntautuvan muuttoliikkeen ”taakasta” on siirretty naapurimaihin. Ulkoistaminen on tarkoittanut myös rajan maantieteellistä muutosta yhä kauemmas EU-maiden rajoista sekä vastuun siirtämistä ulkopuolisille toimijoille. Tämä on johtanut myös siihen, että velvollisuus rajaamisen käytännöistä on siirtynyt. Komissio ja EU:n jäsenvaltiot ovat luoneet mutkikkaan verkoston EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa viedäkseen ulkorajan kauemmas ja estääkseen sääntelemätöntä siirtolaisuutta. (Vaughan-Williams 2015, 22–25.) Ulkoistamisen menetelmät voivat olla suoria, kuten rajavalvontatoimenpiteitä EU-rajaa ulkopuolella, tai epäsuoria, esimerkiksi poliittisten tai taloudellisten keinojen käyttäminen maahanmuuton hallinnassa. Epäsuorat toimet voivat sisältää sopimuksia kolmansien maiden kanssa rajavalvonnan tehostamiseksi, taloudellisten resurssien kohdentamisen maahanmuuttovirtojen hallintaan tai politiikkaan, joka pyrkii vaikuttamaan maahanmuuttajien lähtömaiden olosuhteisiin. (Frelick ym. 2016, 193.) Ulkoistaminen ei ole uusi käytäntö EU:n turvapaikkapolitiikassa, sillä sitä on ilmennyt jo 1990-luvulta lähtien (Tuominen & Hiltunen 2019, 11). Ilmiö on kuitenkin 2000-luvulla monipuolistunut ja muodostunut olennaiseksi osaksi EU:n rajapolitiikkaa ja muuttoliikkeiden hallintaa.

Protektionistinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka on voimistunut edelleen vuodesta 2015 lähtien, jolloin EU kohtasi yli miljoonan turvapaikanhakijan saapumisen rajalleen. Merkittävä siirtolaisten määrä, jota usein kutsutaan pakolaiskriisiksi, kuormitti jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiä ja johti kuolemiin Välimerellä ihmisten matkatessa Eurooppaan hakemaan turvapaikkaa. Kriisi osoitti merkittäviä puutteita yhteisessä turvapaikkajärjestelmässä ja sen seurauksena tutkijat, poliitikot ja jopa komissio itse ovat luonnehtineet eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää epäonnistuneeksi. (Cornelisse & Reneman 2021, 186.) Niemann ja Zaun (2018, 3) toteavatkin, että pakolaiskriisin sijaan tulisi puhua EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän kriisistä.

Vastuun epätasainen jakautuminen sekä solidaarisuuden puute jäsenmaiden välillä on nostettu järjestelmän keskeiseksi ongelmakohdiksi. Jäsenmaat ovat myös olleet erimielisiä turvapaikkapolitiittisista käytännöistä, kuten pakolaisten vastaanottamisesta ja liikkuvuudesta EU:n sisällä. Näiden lisäksi turvapaikanhakijoiden oikeuksien turvaaminen on noussut kysymykseksi erityisesti maahanmuuton ulkoistamisen, pakkosiirtojen sekä palautusten yhteydessä. (Tuominen & Hiltunen 2019, 9, 11–12.) Komissio on myös joutunut puuttumaan jäsenmaiden rikkomuksiin yhteisen turvapaikkajärjestelmän säännösten laiminlyönnissä. Erityisesti eteläisissä ja itäisissä jäsenvaltioissa, joiden turvapaikkajärjestelmät ovat olleet puutteellisemmat, on esiintynyt rikkomuksia. (Tuominen & Hiltunen 2019, 16; Zaun 2019, 315.) Samalla jäsenmaiden sisällä

muuttoliikkeen rajoittaminen on noussut vahvasti politiikan agendalle (Tuominen & Hiltunen 2019, 14).

Euroopan unionia tutkineet Henk van Houtum ja Roos Pijpers (2007) lainaavat taloustieteestä tunnettua protektionismin käsitettä selittämään EU:n maahanmuutto- ja rajapolitiikkaa. Heidän mukaansa kyseinen hallintaan ja rajoittamiseen keskittyvä politiikka pohjautuu suurelta osin pelkoon. Tämä pelko voi liittyä esimerkiksi taloudellisen hyvinvoinnin menettämiseen tai turvallisuuteen. Vielä useammin pelko liittyy kuitenkin yhteisön sisäisen itsemäärittelyyn identiteetin menettämiseen: maahanmuuttajat nähdään vieraina, ”toisina”, jotka uhkaavat tätä identiteettiä. (van Houtum & Pijpers em., 291–292.) Myös Marino ja Dawes (2016, 1) toteavat, että rajapolitiikoissa on pääosin toteutettu ’porkkanan ja kepin’ lähestymistapaa, jolla on pyritty luomaan ja ylläpitämään tehokas järjestelmä sisärajoilla ihmisille, joilla on oikeus jäädä EU:n markkinoille, ja samalla estämään ei-toivottujen ihmisten pääsy EU:hun.

Kuten edellä todettu, Van Houtum ja Pijpers (2007) katsovat kansallisen identiteetin säilyttämisen halun olevan toinen tärkeä syy protektionistisemmän politiikan nousulle. Tämä näkyy muun muassa retoriikassa, jolla pyritään erottelemaan Eurooppa ja ”me” eurooppalaiset ulkopuolelta tulevista maahanmuuttajista. Eurooppalaisuus nähdään ”normaalina”, joka asetetaan vastakkain ”poikkeavan”, ei-eurooppalaiseen kulttuuriin syntyneen maahanmuuttajan kanssa. Lisäksi tämän seurauksena ”ulkopuolinen” nähdään usein kollektiivisena identiteettinä, erilaisena, joka uhkaa kuviteltua alkuperäistä yhteisöä ja perinnettä. (van Houtum & Pijpers 2007, 295–296.) Benedict Anderson (2006, 6) määrittelee kansakunnan kuvitteelliseksi yhteisöksi (*imagined community*), jonka kuvitteellisuus perustuu ajatukseen siitä, kuinka todellisuudessa suurin osa kyseisen kansan jäsenistä ei edes koskaan tapaa toisiaan, mutta tuntee siitä huolimatta yhteenkuuluvuutta tähän yhteisöön.

Erilaisia metaforia on käytetty kuvaamaan Euroopan ulkorajojen koventumista ei-toivottua maahanmuuttoa vastaan. Erityisesti käsitteellä ”linnoitus Eurooppa” (*fortress Europe*) on usein viitattu unionin ulkorajojen tiukentuneeseen valvontaan ja maahanmuuton rajoittamiseen. (Marino & Dawes 2016, 1.) Van Houtum ja Pijpers (2007) väittävät kuitenkin, että metafora ”linnoituksesta” on kestävä, sillä Euroopan unioni on itse asiassa avoin strategisesti valituille maahanmuuttajille. Tietyt maahanmuuttajat siis nähdään arvokkaina voimavaroina, jotka ovat tervetulleita kansallisille markkinoille kilpailuedun saavuttamiseksi. He vertaavat EU:n protektionistista ja valikoivaa maahanmuuttopolitiikkaa suljettuun yhteisöön (*gated community*). Suljettujen yhteisöjen tarkoituksena on luoda tila, jossa ”kansakunnan varakkaat ihmiset eristyvät muusta yhteiskunnasta erilliseen alueeseen, minkä taustalla on ensisijaisesti rikollisuuden pelko ja tarve olla ”omiensa”

joukossa ja siten suojella hyvinvointia, turvallisuutta ja identiteettiä”. Suljetun yhteisön tavoin EU on luonut biopoliittisesti valvotun ja hallinnoidun ulkorajan, joka suojaa yhteisön jäseniä ulkopuolisilta. Ja kuten aidatun yhteisön tapauksessa, ”eurooppalaiseen kerhoon” valikoidaan uusia jäseniä, jos hyvinvointi sisämarkkinoilla voi heidän ansiostaan parantua, kun taas toiset pysäytetään mieluiten jo rajalla. Tämä ylläpitää ja uusintaa historiallisesti muodostunutta globaalia eriarvoisuutta ja erottelua. (van Houtum & Pijpers 2007, 300–304.)

EU:n maahanmuuttopolitiikkaa on kritisoitu kaksinaismoraaliseksi. Rajavalvontatoimenpiteet voidaan nähdä osana prosessia, jolla EU yhtäältä pyrkii luomaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta, joka taas pyritään eristämään muusta maailmasta, jolloin EU:n ulkopuoliset alueet näyttäytyvät entistä etäisempinä ja jopa uhkaavina. Näin rajavalvonnan keinoin rakennetaan ja vahvistetaan erottelua ’meidän’ (eurooppalaisten) ja ’toisten’ (Euroopan ulkopuolisten) välillä. (Geisen, ym. 2007, 75.) Mielikuva ulkopuolisesta uhasta nousi erityisesti esiin ”pakolaiskriisin” yhteydessä vuonna 2015, jolloin suuri osa turvapaikanhakijoista saapui Eurooppaan Syyriasta, Afganistanista ja Irakista (Eurostat 2016). Hellwigin ja Sinnon (2017, 352) tutkimuksessa on todettu, että muslimeihin yhdistetään erityisesti turvallisuuteen ja kulttuuriin liittyviä uhkakuvia, joissa heidät nähdään kulttuurisesti erilaisena ryhmänä, joiden arvot eivät sovi eurooppalaiseen yhteiskuntaan. De Genova (2018, 1766) esittääkin, että ”eurooppalaisuuden” tuottaminen ja ylläpitäminen sen ulkorajojen vahvistamisen kautta voidaan näin ollen ymmärtää pelkäksi globaalin värilinjan uudelleen piirtämiseksi. Hänen mukaansa ”muslimi” on muodostunut turvallisuuspoliittisessa kuvastossa Euroopan tärkeimmäksi ”toiseksi”, eurooppalaisten arvojen kannalta kulttuurisesti vieraaksi (De Genova 2018, 1773).

3.4.2. Kohti uutta maahanmuutto- ja turvapaikkasopimusta

Euroopan komissio esitti vuoden 2015 tapahtumat ensisijaisesti turvallisuuskysymyksenä, samalla kun poliittinen paine hallita siirtolaisvirtaa vaaransi kansainvälisten oikeudellisten normien noudattamisen (Cornelisse & Reneman 2021, 186–187). Komissio vastasi ’pakolaiskriisiin’ esittelemällä EU:n muuttoliikeagendan vuonna 2015. Se muodostui neljästä pääkohdasta: yhteinen turvapaikkapolitiikka, rajavalvonnan vahvistaminen, uusi laillista maahanmuuttoa koskeva politiikka ja laittoman maahanmuuton kannustimien vähentäminen. Yhteisen turvapaikkapolitiikan ehdotuksen mukaan EU pyrki käsittelemään siirtolaisuuden perimmäisiä syitä lähtömaissa sekä vahvistaa yhteistyötä kolmansien maiden kanssa muuttoliikkeen hallitsemiseksi. (European Commission 2015.) Agendan lisäksi on vuosien aikana otettu käyttöön joukko yksityiskohtaisempia tapauskohtaisia toimenpiteitä sekä lainsäädäntöehdotuksia. Ehdotukset yhteisen eurooppalaisen

turvapaikkajärjestelmän kehittämiseksi on säädetty nopealla aikataululla sekä koetun kriisin ja uhan tunteen seurauksena, jolloin tavoitteena on ollut ensisijaisesti saada turvapaikkajärjestelmä hallintaan. (Cornelisse & Reneman 2021, 187).

Turvallisuutta korostavat retoriikat ja käytännöt ovatkin vuodesta 2015 lähtien yhä enemmän vaikuttaneet EU:n maahanmuuttopolitiikkaan, mikä näkyy muun muassa rajahallinnassa käytettävien sotilaallisten toimenpiteiden ja valvontatoiminnan lisääntymisessä. Yhteistyö kolmansien maiden kanssa on myös muodostunut keskeiseksi osaksi EU:n pyrkimystä hallita maahanmuuttoa. (Stepka 2023, 23–24.) On kuitenkin väitetty, että vuoden 2015 jälkimainingeissa annetuissa ehdotuksissa on vahvistettu toimenpiteitä, jotka ovat osoittautuneet tehottomiksi, koska ne perustuvat perusteettomiin arvioihin esimerkiksi rajojen kyvystä estää laiton maahantulo. (Cornelisse & Reneman 2021, 187).

Komissio esitti uuden lainsäädäntöehdotuspaketin yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kolmatta vaihetta varten vuonna 2016. Ehdotuksista ei kuitenkaan päästy poliittiseen yhteisymmärrykseen, minkä jälkeen komissio esitti uudelleen syyskuussa 2020 uuden maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen (*The New Pact on Migration and Asylum*). (Cornelisse & Reneman 2021, 186–187.) Komission näkemyksen mukaan uudistuksen on tarkoitus edustaa uutta järjestelmää ja yhteisymmärrystä vastuullisuuden, solidaarisuuden ja turvallisuuden välillä (Stepka 2023, 24). Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksen tavoitteena on luoda yhteinen kehys, joka koskee kaikkia turvapaikka- ja muuttoliikkeen hallintaan liittyviä näkökohtia, tehdä järjestelmästä kestävämpi ja tehokkaampi muuttoliikkeen aiheuttamia paineita vastaan, torjua järjestelmän väärinkäyttöä, edistää jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta sekä estää toissijaista liikkumista. (European Council n.d.)

Keskeistä sopimuksessa ovat uudet muuttoliikkeen hallinnan toimenpiteet unionin ulkorajoilla, tehokkaammat menettelyt koko muuttoliike- ja turvapaikkajärjestelmässä, oikeudenmukaisempi vastuunjako jäsenvaltioiden välillä sekä yhteistyön vahvistaminen EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Komission mukaan EU:n on siirryttävä pois tapauskohtaisista ratkaisuista ja luotava ennakoitava, yhteinen ja luotettava turvapaikkajärjestelmä. (European Commission 2020.) Myös haavoittuvassa asemassa olevien suojelua korostetaan ja sitä tuetaan erilaisilla toimenpiteillä, jotka liittyvät uudelleensijoittamiseen muihin jäsenvaltioihin, haavoittuvuusarviointeihin maahantuloa edeltävän seulonnan aikana sekä tiettyjen ryhmien vapauttamiseen rajamenettelyistä (Gazi 2021, 167).

Euroopan parlamentti ja neuvosto pääsivät joulukuussa 2023 poliittiseen yhteisymmärrykseen uudesta maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksesta, mikä on askel kohti uudistusten hyväksymistä. Poliittisen sopimuksen perustana ja lainsäädäntökehyksenä toimivat seuraavat viisi asetusta:

- Seulonta-asetus (*screening regulation*): EU:hun saapuvien sääntelemättömien maahanmuuttajien seulonta
- Turvapaikkamenettelyjä koskeva asetusta (*asylum procedures regulation, APR*): turvapaikkahakemusten käsittelyä koskevat menettelyt ja turvapaikanhakijan oikeuksia koskevat vaatimukset
- Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetus (*asylum and migration management regulation, AMMR*): turvapaikkahakemusten käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittäminen ja yhteisvastuumekanismi
- Eurodac-asetus (*Eurodac regulation*): biometrinen muuttoliiketietokanta
- Kriisejä ja ylivoimaisia esteitä koskeva asetusta (*crisis and force majeure regulation*): jäsenvaltioiden välinen yhteistyö, vastuunjako ja poikkeustoimet kriisitilanteissa

Sopimuksen lupaama kokonaisvaltainen lähestymistapa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaan toteutetaan tämän lainsäädäntökehyksen pohjalta. Kyseiset ehdotukset muuttavat laajasti nykyistä turvapaikkajärjestelmää säilyttäen kuitenkin joitakin sen osia. Uudistuksen tarkoituksena on hallita ja normalisoida muuttoliikettä pitkällä aikavälillä. Komission mukaan sen avulla halutaan yhtäältä tarjota EU:hun saapuville ihmisille varmuutta, selkeyttä ja ihmisarvoiset olosuhteet sekä toisaalta vahvistaa jäsenmaiden kesken yhteinen, solidaarisuuteen ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen perustuva lähestymistapa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioihin. (European Commission n.d.) Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen on todennut, että sopimuksessa he ehdottavat "eurooppalaista ratkaisua, jolla palautetaan luottamus jäsenvaltioiden välillä ja palautetaan kansalaisten luottamus kykyymme hallita muuttoliikettä unionina" (European Commission 2020a). Tutkimuksen osiossa 4.2. Aineiston esittely, käyn tarkemmin läpi edellä mainittujen asetusten sisältöä sekä New Pactin tavoitteita.

4. TUTKIMUSAINEISTO JA METODI

Tutkielman aineisto rakentuu yhteensä kuudesta uutta muuttoliike- ja turvapaikkapoliittista sopimusta koskevasta dokumentista vuosilta 2020 ja 2024. Tarkastelun kohteena ovat sopimuksen viisi keskeistä lainsäädäntöehdotusta, joita komissio ehdotti vuonna 2020. Euroopan parlamentti ja neuvosto pääsivät joulukuussa 2023 poliittiseen yhteisymmärrykseen näistä viidestä ehdotuksesta ja etenivät näin lähemmäs uudistusten hyväksymistä, mikä tekee tämän aineiston tarkastelusta erityisen ajankohtaista. Lisäksi olen ottanut tarkasteluun tutkielman teon aikaan tuoreen maaliskuussa 2024 annetun komission tiedonannon, jossa arvioidaan maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa neljän viime vuoden aikana saavutettuja tuloksia (European commission 2024). Kyseinen tiedonanto on tutkielman kannalta relevantti, sillä se on tuore komission antama näkökulma viime vuosien maahanmuuttopolitiikkaan ja kuvaa näin ajankohtaisesti maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan tilaa ja painotuksia.

4.1. Aineiston valinta ja rajaus

Aineisto on kerätty Euroopan komission sivuilta. Sopivan aineiston valinta alkoi kahdella perusteella: ensiksi otin tarkasteluun uusimmat maaliskuussa 2024 julkaistut New Pactia käsittelevät dokumentit, minkä lisäksi valitsin tarkasteluun sopimuksen keskeiset ehdotukset vuodelta 2020, jotka hyväksyttiin joulukuussa 2023. Nämä ehdotukset muodostavat uudistuksen lainsäädännöllisen perustan, minkä johdosta ne antavat kattavan kuvan sopimuksesta. Aloitin aineiston rajaamisen ottamalla tarkasteluun uusimmat dokumentit ja tarkastelemalla missä määrin tämän tutkielman kannalta keskeiset käsitteet, raja ja haavoittuvuus, niissä ilmenevät sekä pohtimalla, kuinka kattavan ja ajankohtaisen kuvan ne antavat uudistuksesta.

Kun kävin läpi aineistoa, noudatin suuntaa antavasti Tuomen ja Sarajärven (2018, luku 4.1) esittelemää sisällönanalyysin tekemisen menetelmää. Aineiston valinnan ja rajaamisen jälkeen tutustuin siihen kokonaisuutena lukemalla sen läpi pitäen kuitenkin aiemmin esiteltyä kirjallisuuden mielessä. Lukiessa vertasin aineistoa teoriaosuudessa esitettyihin näkökulmiin ja pyrin etsimään mielekkäitä yhtymäkohtia. Analyysin seuraava vaihe oli kiinnostavien asioiden kokoaminen yhteen. Ensimmäisen lukukerran jälkeen palasin aineistoon ja ryhmittelin sen esiin nousseiden havaintojen pohjalta. Hallinnoin aineistoani määrällisesti Atlas.ti -ohjelmiston avulla. Loin ohjelmiston avulla koodeja erilaisille aineistosta nouseville näkökulmille pitäen samalla mielessä kirjallisuudesta esiin nousseet teemat. Ohjelmiston avulla oli myös mahdollista tutkia tiettyjen käsitteiden tai sanaparien

esiintyvyyttä dokumenteissa, mikä auttoi hahmottamaan ja löytämään yhtymäkohtia. Tämä tarkensi myös ymmärrystäni siitä, mihin aineisto voi vastata. Koodien ja ryhmittelyjen pohjalta muodostin lopulliset analyysiin tulleet diskurssit.

Olen koonnut alla olevaan taulukkoon tutkielman kannalta keskeisten käsitteiden tai käsiteparien esiintyvyydet aineistossa. Esiintyvyydet on koodattu Atlas.ti -ohjelmiston avulla, mikä mahdollisti myös termien taivutusmuotojen sekä valittujen synonyymien mukaanoton. Lisäksi ohjelmiston avulla oli mahdollista koodata myös sanaparien esiintyvyyttä lauseissa. Näin on tehty muun muassa laskemalla sanaparien *'fundamental'* ja *'rights'* sekä *'human'* ja *'rights'* esiintyvyydet yhteen. Lisäksi tutkiessani haavoittuvuuden käsitteen esiintymistä, etsin myös ilmaisuja, joissa esiintyivät sanat *'special'* ja *'need'* (esimerkiksi *'special needs'*, *'in need of special procedural quarantees'*), sillä haavoittuvaisuuteen viitattiin usein erityisten tarpeiden kautta. Nostin myös alaikäisyyteen viittaavat sanat omaksi ryhmäkseen, sillä lapset tunnustetaan ikänsä vuoksi erityisen haavoittuvaisiksi.

Taulukko 1

Termit:	Esiintyvyys (kpl)
border, borders	655
irregular, illegal, unauthorised, undocumented	225
child, children, minor	199
fundamental / human rights	71
vulnerability, vulnerable, vulnerabilites, special needs	47
humanitarian, humane	24

Taulukosta käy ilmi, että tutkimuksen kohteena olleista termeistä raja on eniten esillä aineistossa. Seuraavaksi eniten esiintyy laittomuuteen viittaavia sanoja. Kolmanneksi eniten esiintyy alaikäisyyteen viittaavia sanoja. Haavoittuvaisuuteen ja ihmisoikeuksiin viittaavia sanoja ja ilmaisuja löytyy yhteensä 142.

4.2. Aineiston esittely

Seuraavaksi esittelen tutkimusaineiston kokonaisuudessaan. Käyn läpi maahanmuutto- ja turvapaikkapoliittisen uudistuksen keskeiset asetukset ja niiden sisällön. Tässä luvussa esitellyt asiat toimivat pohjana diskurssianalyysille ja auttavat havainnollistamaan eri diskurssien taustalla vaikuttavia tekijöitä.

Seulonta-asetus

Seulonta-asetuksen tarkoituksena on vahvistaa hallintaa ulkorajoilla, luoda yhtenäiset säännöt EU:n ulkopuolisten kansalaisten tunnistamiseksi heidän saapuessaan ja sen myötä varmistaa oikean menettelyn nopea määrittäminen. Seulontamenettelyä sovelletaan kolmansien maiden ihmisiin, jotka on otettu kiinni ulkorajan luvattoman ylittämisen yhteydessä, etsintä- ja pelastusoperaation jälkeen maahan saapuviin sekä henkilöihin, jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua ulkorajalla tai rajanylityspaikoilla, mutta jotka eivät täytä maahantulon edellytyksiä. Asetus koskee myös EU:n alueella kiinni otettuja henkilöitä, jotka ovat paenneet ulkorajatarkastuksista. (European Council 2023.)

Tarkastus sisältää henkilöllisyystarkastuksen, sormenjälkien oton ja rekisteröinnin Eurodac-tietokantaan sekä terveystarkastuksen, turvatarkastuksen sekä haavoittuvaisuustarkastuksen, jolla arvioidaan, onko hakija haavoittuvassa asemassa (European Council 2023). Henkilöiden, jotka ovat haavoittuvassa asemassa tai joilla on erityisiä menettelyllisiä tarpeita, on heidän tunnistamisensa jälkeen saatava "asianmukaista tukea". Johdanto-osan 27 kappaleessa kehoitetaan valtioita kiinnittämään erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin ja esitetään ohjeellinen luettelo, johon kuuluvat "raskaana olevat naiset, vanhukset, yksinhuoltajaperheet, henkilöt, joilla on välittömästi tunnistettavissa oleva fyysinen tai henkinen vamma, henkilöt, jotka ovat selvästi kärsineet psyykkisestä tai fyysisestä traumasta, ja ilman huoltajaa olevat alaikäiset". Artiklan 6(3) mukaan prosessin kestoksi on määritelty korkeintaan viisi päivää, minkä lisäksi sallitaan toiset viisi päivää tilanteessa, jossa suuri määrä uusia turvapaikanhakijoita saapuu. Tarkastuksen jälkeen henkilöt ohjataan joko tavanomaisiin turvapaikkamenettelyihin tai niin sanottuihin nopeutettuihin menettelyihin, joita kutsutaan myös rajamenettelyiksi. (Gazi 2021, 172; Seulonta-asetus COM(2020) 612 final.) Seulontaprosessissa olevilla ihmisillä ei ole oikeutta päästä jäsenvaltion alueelle (*legal fiction of non-entry*), ja heidän on pysyttävä tarkastuspaikan viranomaisten saatavilla. Heidät on mahdollista ottaa säilöön EU-lainsäädännön määrittämien ehtojen mukaisesti. (European Council 2023.)

Turvapaikkamenettelyasetus (APR)

Turvapaikkamenettelyasetuksessa luodaan yhteiset säännöt, joita jäsenvaltioiden on noudatettava, kun ihmiset hakevat kansainvälistä suojelua. Tavoitteena on turvapaikka-, palauttamis- ja rajamenettelyjen nopeuttaminen ja tehostaminen. Asetuksessa säädetään turvapaikanhakijan oikeuksista, kuten oikeudesta saada maksutonta oikeusapua sekä velvollisuuksista, mukaan lukien velvollisuus tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa koko turvapaikkamenettelyn ajan. (European Council 2023.)

Turvapaikkamenettelyasetuksella otetaan käyttöön myös pakollinen rajamenettely (*border procedure*). Rajamenettely on prosessi, jonka tarkoituksena on arvioida EU:n ulkorajoilla nopeasti, ovatko saapuvat turvapaikkahakemukset perusteettomia. Menettelyä sovelletaan seulontaprosessin jälkeen ”tavallisen turvapaikkamenettelyn” tilalla turvapaikanhakijoihin, jotka ovat jättäneet hakemuksen joko ulkorajan ylityspaikalla, etsintä- ja pelastusoperaation jälkeen tai sen jälkeen, kun heidät on otettu kiinni laittoman rajanylityksen yhteydessä. Rajamenettely on jäsenmaille pakollinen, jos hakijan katsotaan olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle, hän on harhaanjohtanut viranomaisia antamalla väärää tietoa tai salannut tietoa tai jos hakija on sellaisen maan kansalainen, jonka osalta EU:sta turvapaikkaa hakevista ihmisistä alle 20 prosenttia saa hyväksytyt päätökset. (European Council 2023.) Lisäksi asetuksessa määrätään rajamenettelyn soveltamisesta erityisistä syistä. Kyseisiä syitä voivat olla se, jos hakija tulee turvallisesta alkuperämaasta, kun on syytä harkita, että kolmas maa on hakijalle turvallinen kolmas maa tai jos hakemuksen tarkoituksena on hakijan poistamisen täytäntöönpanon viivyttäminen (Apatzidou 2023). Kyseisillä uusilla säännöillä otetaan käyttöön tehokkaammat turvapaikkamenettelyt, joissa on lyhyemmät määräajat ja tiukemmat säännöt väärinkäytöksiä tai uusintahakemuksia varten. Rajamenettelyn alaiset turvapaikanhakijat eivät saa tulla jäsenvaltion alueelle. Heidän on pysyttävä ulkorajalla tai sen läheisyydessä, kauttakulkuvyöhykkeillä tai muissa määrättyissä paikoissa. Ilman huoltajaa saapuvat alaikäiset ohjataan ”tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn” ja heillä on oikeus päästä EU:n jäsenvaltion alueelle, ellei heitä katsota uhaksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. (European Council 2023.)

Turvapaikka- ja muuttoliikkeen hallinta-asetus (AMMR)

Turvapaikka- ja muuttoliikkeen hallinta-asetus pyrkii luomaan uuden solidaarisuusmekanismin jäsenvaltioiden välille ja luomaan selkeät säännöt turvapaikkahakemusten käsittelyn vastuunjaosta. Asetus rajoittaa jäsenvaltion vastuun lakkaamista tai siirtymistä koskevia perusteita, mikä vähentää hakijan mahdollisuuksia valita jäsenvaltio, johon hän esittää hakemuksensa. Tämä estää myös

”toissijaista” liikkumista EU:n alueella. Voimaan tullessaan AMMR korvaa nykyisen Dublin-järjestelmän. (European Council 2023.)

Uudessa asetuksessa säädetään, että turvapaikkahakemus on tehtävä siinä valtiossa, johon turvapaikanhakija saapuu tai jossa hän laillisesti oleskelee ensimmäisen kerran. Ensimmäinen maahantulovaltio on vastuussa hakemuksesta 20 kuukauden ajan nykyisen 12 kuukauden sijaan. Kuitenkin tietyissä tilanteissa toinen jäsenvaltio voi tulla vastuuseen turvapaikkahakemuksen käsittelystä: jos hakijalla on hallussaan EU:n jäsenvaltion oppilaitoksen tutkintotodistus (joka ei ole vanhempi kuin 6 vuotta), kyseinen jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen käsittelystä. Lisäksi muutoksena nykyiseen järjestelmään on hakijoiden perheenjäsenten yhdistämiseen tähtäävän kriteerin laajennus kattamaan kansainvälistä suojelua saavien perheenjäsenten lisäksi myös EU:n pitkäaikaisen oleskeluluvan perusteella maassa asuvat henkilöt, kansalaisiksi tulleet sekä vastasyntyneet lapset. (European Council 2023.)

Solidaarisuus on ollut yksi EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan polttavimmista aiheista. Uudella asetuksella halutaan luoda solidaarisuusmekanismi tasapainottamaan jäsenvaltioiden taakanjakoa turvapaikkahakemusten käsittelyssä. Solidaarisuusmekanismeissa yhdistyvät pakollinen solidaarisuus niiden jäsenvaltioiden tukemiseksi, joilla ei ole resursseja selvittää hakemusten käsittelystä sekä muiden jäsenmaiden vaikutusvalta antamansa tuen muotoon ja määrään. Tukimuotoja ovat uudelleensijoittamisen lisäksi taloudellisen tuen antaminen tai vaihtoehtoiset solidaarisuustoimenpiteet, kuten henkilöstön lähettäminen ja kehittämistoimenpiteet. Jäsenvaltioilla on täysi harkintavalta siihen, millaista tukea he tarjoavat. Komissio on asettanut vuotuisen vähimmäismäärän uudelleensijoituksille, joka on määritetty 30 000 ihmiseen ja rahoitukselle, joka on asetettu 600 miljoonaan euroon. Tilanteiden kehittyessä EU:ssa näitä vähimmäisvaatimuksia voidaan muuttaa. (European Council 2023.)

Eurodac-asetus

Eurodac-tietokanta on Euroopan unionin sormenjälkitietokanta turvapaikanhakijoiden tunnistamiseen. Eurodac-asetuksen tarkoituksena on perusteellisemman yhteisen tietokannan kehittäminen, joka kerää tarkempia tietoja luvattoman liikkumisen havaitsemiseksi. Eurodacia laajennetaan niin, että se sisältää enemmän biometrisiä tietoja, kuten esimerkiksi kasvokuvia. Muita kerättäviä henkilötietoja ovat muun muassa nimi, syntymäaika, kansalaisuus sekä kansainvälisen suojelun hakemisen päivämäärä ja paikka. Biometrinen tietojen kerääminen muuttuu pakolliseksi

henkilöille kuuden vuoden iästä eteenpäin nykyisen 14 ikävuoden säännöksen sijaan. (European Council 2023.)

Turvapaikanhakijoita koskevien tietojen lisäksi tietokanta sisältää myös tietoa henkilöistä, jotka oleskelevat maassa laittomasti, jotka ovat saapuneet EU:hun laittomasti tai jotka ovat poistuneet maasta etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena. Lisäksi lainvalvontaviranomaisilla on oikeus käyttää tietokantaa terrorismin tai muiden vakavien rikosten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi tai tutkimiseksi. Uusien säännösten mukaan lainvalvontaviranomaiset voivat käyttää Eurodac-tietokantaa hakutarkoituksessa ilman ennakkotarkastusta muiden valtioiden kansallisista tietokannoista ja automaattisista sormenjälkitunnistusjärjestelmistä. Lainsäätäjät sopivat myös jäsenvaltioiden ehdotuksesta, joka koskee tilapäistä suojelua saavien henkilöiden rekisteröintiä. Tilapäistä suojelua saavien henkilöiden rekisteröinti Eurodac-järjestelmään eikä tapauskohtaisiin rekisteröintijärjestelmiin auttaa varmistamaan, että he hyötyvät asetuksessa säädetyistä suojasta, erityisesti rajoitetun tietojen säilytysajan osalta. Kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä koskevia tietoja säilytetään Eurodacissa 10 vuotta. (European Council 2023.)

Kriisejä ja ylivoimaisia esteitä koskeva asetus

Lopuksi sopimukseen sisältyy myös erityinen oikeudellinen kehys kriisitilanteiden hoitamista varten, johon lukeutuvat myös maahanmuuttajien välineellistämisen tilanteet. Kriisejä ja ylivoimaisia esteitä koskevaa asetusta sovelletaan tilanteisiin, joissa Eurooppaan saapuu suuria määriä laittomia maahanmuuttajia niin, että se aiheuttaa riskin Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toiminnalle. Asetuksella pyritään varmistamaan, että EU on tulevaisuudessa valmis kohtaamaan turvapaikanhakua ja maahanmuuttoa koskevat kriisitilanteet. Jäsenvaltioilla olisi asetuksen mukaan yhtäältä oikeus mukauttaa tiettyjä säädöksiä, koskien esimerkiksi turvapaikkahakemusten rekisteröintiä tai rajamenettelyä ja toisaalta valtiot voisivat pyytää EU:lta ja jäsenvaltioilta solidaarisuus- ja tukitoimenpiteitä maahanmuuton hallintaa varten. Erityisiin solidaarisuustoimenpiteisiin kuuluvat muun muassa uudelleensijoittaminen, kohdennettu taloudellinen tuki tai vaihtoehtoiset toimenpiteet. (European Council 2023.)

Kriisitilanteissa jäsenvaltioilla olisi lupa poiketa tietyistä turvapaikka- ja palauttamismenettelyä koskevista säännöksistä. Esimerkiksi kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä ja rekisteröintiä voidaan muiden toimenpiteiden ohella pidentää, minkä tarkoituksena on helpottaa ylikuormittuneiden kansallisten hallintojen taakkaa. Kriisitilanteessa jäsenvaltion on myös mahdollista väliaikaisesti tehdä muutoksia kriteereihin, joiden perusteella hakemukset tutkitaan

rajamenettelyssä, esimerkiksi nostamalla EU:n tunnustamisasteen kynnyksen 20 prosentista 50 prosenttiin, kun taas välineellistämistilanteissa rajamenettelyä sovellettaisiin kaikkiin saapuviin henkilöihin. (European Council 2023.)

Komission tiedonanto – Striking a balance on migration: an approach that is both fair and firm

Komission tiedonanto tarkastelee muuttoliike- ja turvapaikka-asioissa neljän viime vuoden aikana saavutettuja tuloksia. Komission tavoitteena on ollut kestävän maahanmuuttopolitiikan luominen, johon on pyritty kaksijakoisella toimintamallilla: se perustuu uuteen muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen sisältyviin uudistuksiin sekä kohdennettuihin operatiivisiin toimiin. Komission tiedonannossa esitellään muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen keskeiset elementit, jotka ovat ulkorajojen turvallisuuden parantaminen, nopeat ja tehokkaat turvapaikka- ja palauttamismenettelyt, joissa yksilöllisiä takeita vahvistetaan sekä oikeudenmukaisempi ja toimivampi yhteisvastuuseen ja vastuunjakoon perustuva turvapaikkapoliittinen järjestelmä. (European Commission 2024, 1–3.)

Kohdennetut operatiiviset toimet ovat viime vuosina keskittyneet 'koko reitin kattavaan lähestymistapaan', jossa tehdään tiiviisti yhteistyötä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, rajaturvallisuuden vahvistamiseen, johon kuuluu pilottihankkeita ulkorajojen turvallisuuden parantamiseksi, ihmissalakuljettajien verkostoihin, palautusten nopeuttamiseen sekä kriiseihin ja akuutteihin tarpeisiin vastaamiseen. Tiedonannossa nostetaan esiin myös lisääntynyt maahanmuuttajien instrumentalisointi, josta tuoreimpana esimerkkinä nostetaan Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja Valko-Venäjän ja Venäjän hallintojen toteuttama ihmisten instrumentalisointi EU:hun. Yhteistyö kolmansien maiden kanssa on lisääntynyt ja se myös nähdään keskeisenä keinona puuttua muuttoliikkeen perimmäisiin syihin, torjua ihmissalakuljetusta ja edistää laillisten maahantuloväylien käyttöä. Laillisten väylien edistämisen lisäksi komissio pitää takaisinottoyhteistyön vahvistamista tärkeänä. (European Commission 2024, 4–18.)

4.3. Diskurssianalyysi

Diskurssianalyysi tutkii kielenkäyttöä ja niitä merkityksiä, joita aiheille tietyissä yhteyksissä annetaan. Kielen avulla ei vain tarkoiteta jotakin, vaan pyritään saavuttamaan tiettyjä tavoitteita ja päämääriä. (Gee & Handford, 2012, 1.) Jokinen, Juhila ja Suoninen (2016, 14) tiivistävät diskurssianalyysin ”kielenkäytön ja muun merkitysvälitteisen toiminnan tutkimukseksi, jossa analysoidaan yksityiskohtaisesti sitä, miten sosiaalista todellisuutta tuotetaan erilaisissa sosiaalisissa

käytännöissä”. Tämän tutkimuksen kannalta olennaista on näkemys, jonka mukaan kielenkäyttö on keino rakentaa todellisuutta, jolloin sillä on myös valtaa. Tutkielmani tarkoituksena on tutkia uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen asiakirjoissa esiintyviä erilaisia diskursseja ja nähdä, millaisia teemoja nostetaan esiin liittyen yhtäältä maahanmuuttajien haavoittuvuuteen ja toisaalta EU:n rajoihin. Lisäksi pohdin, millaisia mahdollisia seurauksia tiettyihin diskursseihin liittyy.

Diskurssi tarkoittaa yleisesti puhumisen ja kirjoittamisen käytäntöjä. Phillips ja Hardy (2002, 3) tarkentavat määritelmää esittämällä, että diskurssi merkitsee puhetta tai tekstiä ja niihin liittyviä tuottamisen, jakamisen ja vastaanottamisen käytäntöjä, jotka yhdessä tekevät kohteesta olemassa olevan. Diskurssit tuottavat sosiaalista todellisuutta ja diskurssin kautta sosiaalinen kanssakäyminen saa merkityksiä. Diskurssit eivät siis ole yhteiskunnassa tai aineistoissa valmiina materiaalina, vaan ne edellyttävät aina tulkintaa. Diskurssien tutkimuksen perustana on, että teksti ja kieli eivät ainoastaan ilmennä jotakin jo olemassa olevaa, vaan ne rakentavat sosiaalista todellisuutta (Remes 2006, 288–289; Wood & Kroger 2000, 4). Tutkijan tehtävänä on tulkita ja analysoida puhetta tai tekstiä sekä niitä ilmaisutapoja, jotka tulevat esiin toiminnassa. (Jokinen ym. 2016, 27).

Diskurssianalyysi on käsitteenä laaja. Potter ja Wetherell (1987, 175) kuvaavatkin diskurssianalyysia ennemmin väljäksi teoreettiseksi viitekehyyksi kuin selvärajaiseksi tutkimusmenetelmäksi. Se perustuu teoreettisiin lähtöolettamuksiin, mutta jättää tilaa erilaisille painopisteille ja menetelmällisille sovelluksille (Jokinen ym. 2016, 21). Yhteistä diskurssintutkimuksen eri suuntauksille on se, että diskurssi on ihmisten keskinäisessä vuorovaikutuksessa rakentuvaa todellisuutta, minkä lisäksi myös sosiaalinen todellisuus luo kielenkäyttöä ja vaikuttaa siten yksilön ja yhteisön väliseen vuorovaikutukseen (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 22–23; Heikkinen 2012, 94). Diskursseja tutkittaessa ollaan kiinnostuneita siitä, miten sosiaalisia merkityksiä luodaan ja ylläpidetään kielen avulla (Eskola & Suoranta 2008, 195). Jokisen ym. (2016, 21) mukaan diskurssianalyysin viitekehys rakentuu seuraavista oletuksista: kielenkäyttö luo sosiaalista todellisuutta, olemassa on monia rinnakkaisia ja keskenään kilpailevia merkityssysteemejä, merkityksellinen toiminta on kontekstisidonnaista, toimijat ovat kiinnittyneitä merkityssysteemeihin sekä kielenkäyttö luo seurauksia. Seuraavaksi esittelen tämän tutkielman kannalta keskeisiä diskurssianalyttisiä lähtökohtia.

Kuten aiemmin todettu, kielenkäytön tarkoituksena ei ole vain kuvata maailmaa, vaan merkityksellistää, muuttaa, rakentaa ja uusintaa sosiaalista todellisuutta. Diskurssianalyttinen tutkimus pohjautuu konstruktionistiseen näkökulmaan, jossa kieli nähdään sosiaalisen todellisuuden rakentajana (Hirsjärvi & Hurme 2008, 5). Konstruktiivisuuteen liittyy myös keskeisesti ajatus

sosiaalisesti jaetuista merkityssysteemeistä. Kieli muodostaa jaettuja merkitysjärjestelmiä, jotka eivät ole satunnaisia vaan rakentuvat sosiaalisten käytäntöjen osana. Merkityssysteemejä on tutkimuskirjallisuudessa kutsuttu diskursseiksi tai tulkintarepertuaareiksi. Käytän tässä tutkielmassa diskurssin käsitettä, sillä se soveltuu paremmin tutkimuksiin, joiden painopiste on valtasuhteiden, sosiaalisten käytäntöjen tai ilmiöiden historiallisuuden tarkastelussa. Sosiaalinen todellisuus voidaan hahmottaa moninaisten rinnakkaisten tai keskenään kilpailevien merkityssysteemien eli diskurssien joukkona, joiden kautta maailmaa, sen suhteita ja prosesseja merkityksellistetään eri tavoin. (Jokinen ym. 2016, 24–27.) Komission New Pact ehdotuksissa ja asiakirjoissa ilmenevien diskurssien voidaan nähdä rakentavan ja merkityksellistävän sosiaalista todellisuutta. Samalla rajan tai haavoittuvuuden merkityksellistämisen toimet eivät synny sattumanvaraisesti, vaan ne rakentuvat osana sosiaalisia käytäntöjä.

Diskursseja ja tulkintarepertuaareja tutkittaessa on tärkeää huomioida toiminnan kontekstuaalisuus. Tapahtumatilanne eli konteksti on aina diskursiivisen maailman ominaisuus, joka tuo oman panoksensa aineiston analyysiin. Kontekstin huomioon ottaminen tarkoittaa yleisesti sitä, että analysoinnin kohdetta tarkastellaan tietynä aikana ja tietyssä paikassa ja tulkinta suhteutetaan tähän. Kontekstin käsitteen ymmärtämisen tapoja on diskurssianalyttisessä tutkimuksessa useita, sillä tilanteita voidaan jäsentää useilla eri tarkastelutasoilla. (Jokinen ym. 2016, 27–29.) Tämän tutkielman kannalta keskeisiä konteksteja ovat ne reunaehdot, jotka ovat olleet olennaisia tutkimuksen kohteena olevan aineiston tuottamiselle. Jokisen ym. (2016, 32) mukaan näitä tuottamiskeinoja on tärkeä arvioida, kun kyseessä on sellaisen puheen analysointi, joka on tuotettu muodollisessa asemassa, esimerkiksi viranhaltijan tai poliitikon toimesta. Tutkiessani uuden maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen ehdotuksia ja asiakirjoja, on tilanteen ymmärtämiseksi tärkeää tuntee myös lainsäädäntöä, kansainvälistä maahanmuuttopolitiikkaa ja historiaa, jotka ovat olennaisia aineiston tuottamiselle. Lopuksi huomioon tulee ottaa myös kielenkäytön seurauksia tuottava luonne. Analyysin kohteena olevat komission dokumentit ja asiakirjat eivät pelkästään kuvaa asiantilaa, vaan lausumat sekä kertovat jotain todellisuuden luonteesta että rakentavat tuota todellisuutta. Analyttisesti kiinnostavaa on, mitä kielenkäyttäjät tekee ja tulee tuottaneeksi ilmaisuillaan riippumatta siitä, oliko toiminta tarkoituksellista vai ei. Kielenkäyttö on myös poliittista toimintaa ja kielellä voi olla laaja-alaisia, yksittäisten tilanteiden yli ulottuvia ideologisia seurauksia, joissa kielenkäyttö ja valta kietoutuvat yhteen. (Jokinen ym. 2016, 37–38.)

Kuten edellä todettu, diskurssit eivät objektiivisesti kuvaa maailmaa, vaan ne rakentavat sosiaalista todellisuutta ja samaan aikaan sosiaalinen todellisuus muovaa kielenkäyttöä. Erilaiset diskurssit edustavat erilaisia tapoja ymmärtää maailmaa ja näiden erilaisten merkityssysteemien välillä on

kilpailua (Jørgensen & Phillips, 2002, 3). Valtasuhteiden kentällä jotkut diskurssit saavat muihin diskursseihin nähden suuremman tilan. Näin voi muodostua itsestään selvinä pidettyjä yhteisesti jaettuja totuuksia, jotka vievät jalansijaa vaihtoehtoisilta totuuksilta. (Jokinen ym. 2016, 28.) Bergerin ja Luckmannin (1966) mukaan kaikki inhimillinen tieto syntyy, välittyy ja säilyy sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Sosiaalinen järjestys ei ole luonnollinen, vaan se on edellä kuvattujen sosiaalisten prosessien tuote. Vuorovaikutus toistuu, toisto muodostuu kaavaksi, kaava muuttuu tavaksi ja lopulta tapa institutionalisoituu. Tämä muodostuu siten objektiivisena pidettäväksi todellisuudeksi, jonka ihmiset sisäistävät subjektiivisena todellisuutenaan.

5. RAJAN JA SUOJELUN DISKURSSIT EUROOPAN KOMISSION NEW PACT -DOKUMENTEISSA

Luvussa 4.2. esittelin aineistona toimivien lainsäädäntöehdotusten keskeisen sisällön sekä komission tiedonannon muuttoliike- ja turvapaikka-asioissa neljän viime vuoden aikana saavutetuista tuloksista. Yhteenvedona aineistosta voidaan todeta, että asetuksissa on nähtävillä maahanmuuton hallinnan ja turvallisuuskysymysten painotus. Maahanmuutto nähdään ilmiönä, joka uhkaa Euroopan unionia ja jota unionin tulee pystyä paremmin hallitsemaan. Lisäksi rajavalvonnan rooli korostuu aineistossa. Rajat ja rajoilla tapahtuvat menettelyt nähdään ensinnäkin keinoina estää laitton maahanmuutto, tehostaa turvapaikkapolitiikkaa ja näin suojella Eurooppaa. Toiseksi tehostetut rajatoimenpiteet esiintyvät myös keinoina havaita ja tunnistaa turvapaikanhakijoiden mahdolliset haavoittuvuustekijät. Haavoittuvuuteen liittyen turvapaikanhakijoista useimmiten lapset ja alaikäiset nostetaan erityisen haavoittuvaiseksi ryhmäksi, jolla on oikeus menetelmällisiin takeisiin turvapaikkaprosessissa.

Tässä luvussa keskitytään syvemmin aineistoon ja siellä esiintyviin diskursseihin. Tutkimusaineisto on englanninkielistä, mutta analyysia varten olen kääntänyt kaikki lainaukset suomen kielelle. Käsitteet *irregular migrants*, *irregular migration* ja *irregular arrivals* olen kääntänyt käyttäen termiä ”sääntelemätön” Tuomista ja Hiltusta (2019) mukaillen. Käsitteen *unauthorised* olen suomentanut luvattomaksi. Lisäksi olen pyrkinyt mahdollisimman hyvin säilyttämään lainausten alkuperäisen sisällön ja merkityssuhteet käännöksissä. Alkuperäiset englanninkieliset tekstisitaatit löytyvät loppuviitelistana tutkielman lopusta. Aineistossa esiintyvien diskurssien avulla pyrin edelleen paikantamaan, millaisia merkityksiä niissä annetaan rajoille, suojelulle, haavoittuvuudelle ja turvapaikanhakijoille. Analyysin tuloksena olen tunnistanut ja nimennyt neljä aineistoissa toistuvaa diskurssia:

1. Turvallisuuskurssi – Euroopan unionin ulkorajojen suojelu
2. Humanitaarinen kurssi – Universaalien ihmisoikeuksien suojelu
3. Oikeuksien toteutumisen kurssi – Raja haavoittuvaisten ihmisten oikeuksien toteuttajana
4. Luokitteludiskurssi – Raja turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön estäjänä ja hyödyllisten kykyjen valikoijana

Kahden ensimmäisen diskurssin välillä on nähtävillä selvä kahtiajako joko rajojen tai ihmisoikeuksien suojelussa. Nämä diskurssit vaikuttavat myös kahden muun diskurssin taustalla,

minkä vuoksi ne voidaan mieltää tutkimuksen päädiskursseiksi. Loput kaksi diskurssia keskittyvät tarkemmin turvapaikanhakijoihin ja siihen, millaisina he määrittyvät aineistossa: haavoittuvaisessa asemassa olevat, unionin tarjoamaa suojelua tarvitsevat sekä sääntelemättömästi tai laittomasti maahan saapuvat ihmiset, jotka uhkaavat unionin sisäistä turvallisuutta.

Kyseiset diskurssit on valittu tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen mukaisesti. Esitän näiden diskurssien analyysin tulokset seuraavissa alaluvuissa. Huomionarvoista on, että aineistossa diskurssit ovat vahvasti yhteen kietoutuneita ja limittäisiä, minkä vuoksi niitä ei ole aina mahdollista täysin erottaa toisistaan. Olen kuitenkin jaotellut diskurssit erillisiin lukuihin analyysin mielekkyyden vuoksi. Diskurssien esittelyn jälkeen pohdin kootusti diskurssien seurauksia ja sitä, miten ne rakentavat sosiaalista todellisuutta siitä, mitä rajat merkitsevät, mitä haavoittuvaisuus on maahanmuuton kontekstissa ja millaisia turvapaikanhakijat ovat.

5.1. Turvallisuuskurssi – Euroopan unionin ulkorajojen suojelu

Ensiksi esittelen diskurssin, jonka olen nimennyt turvallisuuskurssiksi. Turvallisuuskurssissa Euroopan unionin ulkorajojen hallinnan vahvistaminen nähdään edellytyksenä Euroopan ja sen kansalaisten turvallisuudelle. Turvallisuuskurssi konkretisoituu seulonta- ja rajamenettelyissä, joiden avulla pyritään nopeasti erottelemaan hakijoista ne, jotka näyttävät riskinä EU:n sisäiselle turvallisuudelle. Rajan turvallisuusperustainen vahvistaminen tapahtuu yhteistyössä kolmansien maiden kanssa ja unioni pyrkii tukemaan naapurivaltioitaan maahanmuuton hallinnassa ja pureutumaan muuttoliikkeen perimmäisiin syihin.

Turvallisuuskurssissa rajan tehtävänä on EU:n sisäisen turvallisuuden takaaminen. Rajan avulla pyritään erottelemaan ihmisistä ne, jotka saattavat olla uhka EU:n sisäiselle turvallisuudelle. Rajan roolina on siis mahdollisten riskien, kuten sääntelemättömän ja laittoman maahanmuuton ehkäisy ja hallinta:

Turvaamalla ulkorajat sääntelemättömästi saapuvien maahanmuuttajien valvomiseksi rajoitamme kaikenlaista toissijaista liikkumista ja takaamme yhden EU:n kansalaisten tärkeimmistä oikeuksista, nimittäin oikeuden liikkua Schengen-alueella ilman sisärajarakastuksia.^a

(Striking a balance on migration, s. 2)

Sen [New Pact] ansiosta eurooppalaiset sukupolvet voivat jatkossakin nauttia näistä ainutlaatuisista, Euroopan tavaramerkiksi muodostuneista vapauksista.^b

(Striking a balance on migration, s. 21)

Kuten yllä olevista lainauksista ilmenee, uuden sopimuksen mukainen tiukempi tarkistaminen ulkorajoilla nähdään keinona varmistaa vapaa liikkuvuus Schengen-alueella, mitä pidetään unionin kansalaisten keskeisenä oikeutena. Tämä nostetaan esiin myös AMMR-asetuksessa (s. 5), jossa korostetaan, että eurooppalainen yhtenäistetty rajavalvonta on välttämätön osa ihmisten vapaata liikkuvuutta unionissa. Se nähdään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen perustavanlaatuisena osana. Turvallisuusdiskurssissa ulkorajojen valvonta ja muuttoliikkeiden kontrollointi nähdään siis edellytyksenä Euroopan sisäiselle turvallisuudelle. Rajan rooli turvallisuusuhkien seulojana merkityksellistyy uudessa maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa erityisesti maahantuloa edeltävän vaiheen käyttöönoton kautta:

Kaikki sääntelemättömästi saapuvat maahanmuuttajat rekisteröidään ja heille tehdään henkilöllisyys-, turvallisuus- ja terveystarkastukset. Seulonnan jälkeen rajamenettely on pakollinen heille, jotka eivät todennäköisesti tarvitse suojelua, muodostavat turvallisuusriskin tai johtavat viranomaisia harhaan.^c

(Striking a balance on migration, s. 2)

Maahantuloa edeltävä vaihe koostuu seulonnasta ja rajamenettelystä. Seulonnan aikana kaikki laillisten väylien ulkopuolella saapuvat maahanmuuttajat rekisteröidään ja tutkitaan henkilöllisyyden sekä terveys- ja turvallisuusriskien selvittämiseksi. Tämän jälkeen maahanmuuttajat ohjataan oikeaan menettelyyn, joka voi olla rajamenettely, tavanomainen turvapaikkamenettely, maahantulon estäminen tai palauttaminen. Sääntelemättömän maahanmuuton nähdään lähtökohtaisesti olevan riski, minkä vuoksi on tarpeen ottaa käyttöön uudenlaisia menettelyjä sen hallintaan. AMMR-asetus tukee muita menettelyjä turvallisuustavoitteen saavuttamisessa:

Tällä ehdotuksella vahvistetaan edelleen turvallisuuspolitiikkaa. Tässä asetuksessa [AMMR] vahvistettujen erityissääntöjen avulla vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä voidaan nopeasti määrittää, mikäli henkilö uhkaa kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä, ja estää tällaisten henkilöiden siirtäminen muihin jäsenvaltioihin. Näin ollen ehdotuksella vahvistetaan myös turvallisuustavoitetta, joka sisältyy ehdotukseen seulonta-asetuksesta, jonka mukaan tällainen turvallisuustarkastus on pakollinen.^d

(AMMR-asetus, s. 7)

Ulkorajojen suojelu nähdään kaikkien EU:n jäsenmaiden yhteisenä asiana: rajavalvonta ei ole ainoastaan sen jäsenvaltion edun mukaista, jonka rajoilla se suoritetaan, vaan myös kaikkien niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, jotka ovat poistaneet sisäisen rajavalvonnan. Rajavalvonnan tarkoituksena on auttaa torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa sekä ehkäisemään jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen ja kansainvälisiin

suhteisiin kohdistuvia uhkia. (Seulonta-asetus, johdato-osan 4. kohta.) Lainauksesta käy myös ilmi unionin sisäisen turvallisuuden merkitys sekä rajan rooli mahdollisten turvallisuusuhkien seulojana.

Ulkorajojen suojeleminen jäsenmaiden yhteisenä asiana jatkuu komission tiedonannossa, jossa todetaan, että viime vuosikymmenen aikana EU:n ulkorajoja on vähitellen vahvistettu lähettämällä EU:n virastojen henkilöstöä jäsenvaltioiden tueksi. Frontex on vahvistetun toimeksiantonsa ansiosta pystynyt paremmin tukemaan jäsenvaltioita ulkorajojen hallinnassa Euroopan yhdenmukaisen rajavalvonnan mukaisesti. (Striking a balance on migration, s. 6.) Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontex nostetaan esiin viitaten sen rooliin ulkorajojen valvonnassa. Tähän sisältyy ajatus, että Frontexin ensisijainen tarkoitus on palvella rajaturvallisuutta, ei turvapaikanhakijoiden tarpeita. Lisäksi dokumentissa esitetään, että maahanmuuttajien välineellistämisen erityistilanteita koskevat poikkeukset tarjoavat jäsenvaltioille vankat ja kohdennetut keinot suojella 'meidän ulkorajojamme' säilyttäen samalla turvapaikan saannin ja perusoikeuksien kunnioittamisen. Näissä rajoja koskevissa diskursseissa korostuu myös, kuinka raja ei ole vain raja kahden valtion välillä, vaan raja EU:n ja sen ulkopuolen välillä. (Striking a balance on migration, s. 2.)

Ulkorajojen suojeleminen tavoitte on konkreettisesti nähtävissä seulonta- ja rajamenettelyn käyttöönotossa. APR-asetuksessa todetaan, että rajamenettelyä tulee soveltaa turvapaikkahakemuksiin, jotka on selvästi jätetty tarkoituksena hyväksikäyttää järjestelmää tai jos turvapaikanhakija muodostaa uhan turvallisuudelle tai jos on todennäköistä, että hakija ei tarvitse kansainvälistä suojelua kansalaisuutensa matalan tunnustamisasteen vuoksi. (ARR, s. 16.) Lisäksi merkittävä oikeudellinen fiktio liittyy seulonta- ja rajamenettelyn sijaintiin:

On myös tarpeen selventää, että seulonnan aikana eli niiden tarkastusten aikana, joiden tarkoituksena on määrittää asianmukainen jatkomenettely tai jatkomenettelyt, kyseisillä kolmansien maiden kansalaisilla ei ole lupaa tulla jäsenvaltioiden alueelle. Tätä sääntöä olisi sovellettava kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka on tarkastettu ulkorajoilla.^e

(Seulonta-asetus, s. 5)

Uudessa artiklan 41 kohdassa 6 selvennetään, että rajalla tapahtuvan turvapaikkamenettelyn piiriin kuuluville hakijoille ei anneta lupaa tulla jäsenvaltion alueelle.^f

(APR-asetus, s. 14)

'Maahantulokiellon' fiktio on väline, jonka avulla EU:n jäsenvaltiot voivat estää kolmansien maiden kansalaisten laillisen saapumisen alueelleen heidän fyysisestä läsnäolostaan riippumatta, kunnes raja- tai maahanmuuttoviranomainen antaa luvan maahantuloon. Maahantulokielto toimii jatkumona sääntelemättömän maahanmuuton ehkäisemiselle ja sitä kautta myös rajan turvallisuusperusteiselle

vahvistamiselle, mikä käy ilmi muun muassa APR-asetuksessa: ”– – maahantuloa edeltävä vaihe, ennen kuin henkilö on saanut luvan tulla valtion alueelle ja joka koostuu seulonnasta ja rajamenettelystä, vastaa useisiin haasteisiin, jotka liittyvät koko maahanmuuttoprosessiin – –. Näihin haasteisiin kuuluu tarve ylläpitää vähentynyttä painetta sääntelemättömän maahanmuuton osalta sekä vahvoja ulkorajoja, vähentynyttä edelleen liikkumista sekä nopeaa ja tehokasta palautus- ja uudelleenottojärjestelmää”.^g (APR-asetus, s. 6).

Uudelleenlaaditulla Eurodac-asetuksella pyritään keräämään tarkempia ja kattavampia tietoja turvapaikanhakijoista. Ehdotuksen muutos, joka mahdollistaa yksittäisten hakijoiden laskemisen hakemusten lisäksi, pyrkii tehokkaammin auttamaan laittoman maahanmuuton valvonnassa ja luvattoman liikkumisen havaitsemisessa. Uudistuksen perustaksi esitetään havainto, jonka mukaan toissijainen liikkuminen ja toistuvat kansainvälisen suojelun hakemukset EU:n sisällä ovat lisääntyneet:

– – Vaikka sääntelemättömästi maahan saapuvien henkilöiden määrä on vähentynyt EU:n laajuisesti vuodesta 2015 lähtien, kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä on jatkanut kasvuaan, ja se on nelinkertaistunut saapuvien henkilöiden määrään verrattuna. Nämä suuntaukset viittaavat siihen, että EU:n sisällä tapahtuu jatkuvaa edelleen liikkumista ja kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tekoa useaan otteeseen.^h

(Eurodac-asetus, s. 1)

Myös Eurodac-asetuksessa on nähtävillä toiminnan kehittäminen sellaiseksi, että se havainnoi mahdollisia riskitekijöitä ja estää luvatonta muuttoliikettä EU:hun. Keskeistä on, että tiedon keräämisen kautta mahdolliset sisäistä turvallisuutta vaarantavat tekijät voidaan havaita mahdollisimman tehokkaasti: ”Yhdessä uuden Eurodac-tietokannan kanssa meillä on täysi valvonta siitä, ketkä tulevat EU:hun. Jos turvallisuusuhka havaitaan, henkilö pidätetään tai palautetaan kotimaahansa.”ⁱ Eurodac-tiedoista ja muista tietokannoista laaditut tilastot toimivat myös taustatietoina tulevalle poliittiselle päätöksenteolle.

Euroopan Unioni on enenevässä määrin alkanut vahvistaa ulkorajojen hallintaa tekemällä yhteistyötä kolmansien maiden, eli kauttakulkuvaltioiden sekä siirtolaisia lähettävien valtioiden kanssa. Yhteistyössä voidaan tunnistaa kaksi mekanismia: yhtäältä ulkorajojen vahvistaminen ja lisääntynyt pyrkimys laittoman maahanmuuton ja salakuljetuksen torjumiseen:

– – Uudessa sopimuksessa puolletaan yhdennettyä poliittista päätöksentekoa, jossa yhdistetään turvapaikka-, maahanmuutto- ja palauttamispolitiikat, ulkorajojen suojelu, maahanmuuttajien salakuljetuksen torjunta ja suhteet keskeisimpiin kolmansiin maihin, mikä kuvastaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa.^j

(Seulonta-asetus, s. 1)

Salakuljetuksen torjuntaan tähtävillä ja räätälöidyillä operatiivisilla kumppanuuksilla [Anti-Smuggling Operational Partnerships] yhteistyömaiden, jäsenvaltioiden ja YK:n järjestöjen kanssa torjutaan salakuljetusta keskeisissä paikoissa. Ensimmäinen kumppanuus käynnistettiin Marokon kanssa heinäkuussa 2022, ja se avasi oven syvemmälle yhteistyölle Frontexin kanssa – –. Alueellinen operatiivinen kumppanuus Länsi-Balkanin maiden kanssa käynnistettiin marraskuussa 2022, ja sitä seurasi 36 miljoonan euron alueellinen salakuljetuksen torjuntaohjelma kesäkuussa 2023. Keskittymällä lainvalvonta- ja oikeudellisen yhteistyön tukemiseen rikollisverkostoja vastaan ja hyödyntämällä EU:n rahoitusta ja EU:n virastojen osaamista rajavalvontakapasiteetin lisäämiseksi ohjelma on jo johtanut tutkimusten, pidätysten ja syytetoimien lisääntymiseen.^k

(Striking balance on migration, s. 8)

sekä toisaalta muuttoliikkeiden ja laittoman maahanmuuton juurisyihin puuttuminen:

EU:n toiminnassa keskitytään erityisesti tukemaan kumppaneita sääntelemättömän maahanmuuton ehkäisemisessä puuttumalla sen perimmäisiin syihin. Kestävät taloudelliset mahdollisuudet, ammatillinen koulutus erityisesti nuorille, sosiaalipalvelut, pienten ja keskisuurten yritysten tukeminen ja rahoituksen saatavuuden parantaminen voivat vaikuttaa merkittävästi laittomaan maahanmuuttoon kohdistuvan paineen vähentämiseen.^l

(Striking balance on migration, s. 14)

Sääntelemättömän maahanmuuton yhteydessä aineistossa nousevat esille myös tilanteet, joissa maahanmuuttajia on välineellistetty poliittisiin tarkoituksiin. Komission mukaan viime vuosien aikana yhä EU on kohdannut yhtä useammin tapauksia, joissa maahanmuuttajia on käytetty poliittisiin tarkoituksiin. Kriisejä ja ylivoimaisia esteitä koskevassa asetuksessa jäsenmaille myönnetään poikkeuksia muun muassa välineellistämisen erityistilanteita varten. Tämän tarkoituksena on tarjota jäsenvaltioille tehokkaat ja kohdennetut keinot ulkorajojen suojeluun sekä varmistaa turvapaikan saanti myös kriisitilanteissa. (Striking balance on migration 2024, 2.)

Sopimuksessa on myös erityinen oikeudellinen kehys kriisitilanteiden käsittelyä varten. New Pactissa nostetaan esiin poikkeukselliset tilanteet, joissa suuri kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien joukko saapuu sääntelemättömästi jäsenvaltioon tai saapuu sen alueelle etsintä- ja pelastustoimien seurauksena:

Tällä ehdotuksella [Kriisejä ja ylivoimaisia esteitä koskeva asetus] varmistetaan, että kriisitilanteessa vastataan tehokkaasti kokonaisvaltaisen lähestymistavan kohtaamiin haasteisiin, kuten tarpeeseen vähentää sääntelemättömästi maahan saapuvien henkilöiden aiheuttamaa painetta ja ylläpitää vahvoja ulkorajoja, vähentää edelleen liikkumista ja Schengen-alueeseen kohdistuvaa räsitusta sekä nopeaa ja tehokasta palauttamista ja takaisinottoa.^m

(Kriisejä ja ylivoimaisia esteitä koskeva asetus, s. 5)

EU:lla on myös erityinen oikeudellinen kehys kriisitilanteiden käsittelyä varten, johon lukeutuvat myös välineellistämisen tilanteet: uusi oikeudellinen väline tarjoaa vakaan ja ennakoitavissa olevan unionin laajuksen kehysten kriisitilanteiden hallintaa varten – –.ⁿ

(Striking a balance on migration, s. 2)

Kriisitilanteissa jäsenvaltioiden on mahdollista poiketa menettelyistä. Kuten yllä olevasta lainauksesta käy ilmi, tällä halutaan varmistaa haasteiden tehokas hallinta myös kriisitilanteissa. Kriisitilanteita koskeva turvallisuusdiskurssi korostaa vahvojen ulkorajojen merkitystä ja Schengen-alueen ylläpitämistä. Tähän asetukseen liittyy myös yleinen näkemys siitä, että sääntelemätön maahanmuutto voi aiheuttaa turvallisuusuhan, jolta EU:n on suojauduttava. Sääntelemättömän maahanmuuton ehkäisemisen nojalla myös AMMR-ehdotuksessa säädetään mahdollisuudesta rajoittaa oikeutta aineellisiin vastaanotto-olosuhteisiin:

Luvattoman liikkumisen estämiseksi ehdotuksessa rajoitetaan oikeutta aineellisiin vastaanotto-olosuhteisiin siinä jäsenvaltiossa, jossa hakijan on oleskeltava, lukuun ottamatta kaikkien jäsenvaltioiden velvollisuutta taata sellainen elintaso, joka on unionin oikeuden, mukaan lukien EU:n perusoikeuskirjan, ja kansainvälisten velvoitteiden mukainen.^o

(AMMR-asetus, s. 16)

Yhteenvedon turvallisuuksidiskurssista voidaan todeta, että New Pactin asetukset rakentavat yhdessä prosessia, jolla pyritään seulomaan ihmisistä ne, jotka saattavat muodostaa uhan EU:n sisäiselle turvallisuudelle. Kehitys kohti ulkorajojen tiukempaa valvontaa nähdään edellytyksenä vapaalle sisäiselle liikkuvuudelle. Turvallisuuksidiskurssin huomio keskittyy uhkien havainnointiin ja EU-kansalaisten turvallisuuden takaamiseen.

5.2. Humanitaarinen diskurssi – Universaalien ihmisoikeuksien suojele

Humanitaarisessa diskurssissa keskiössä on turvata ihmisten oikeus turvapaikkaan: EU:n tulee tarjota apua sitä tarvitseville. Rajan roolina nähdään suojan takaaminen sitä tarvitseville sekä turvallisten ja laillisten maahantuloväylien tarjoaminen. Diskurssissa korostetaan ihmisoikeuksia kaikkea toimintaa johtavana periaatteena ja nojataan Euroopan unionin arvoihin.

Humanitaarinen diskurssi näkyy ensinnäkin, kun puhutaan yhteistyöstä merirajoilla. Ihmishenkien menetykset Välimerellä nostetaan esiin komission tiedonannossa. Tiedonannossa korostetaan, miten yhteistyö kaikkien toimijoiden välillä on välttämätöntä, jotta ihmishenget voidaan pelastaa. Tärkeäksi nousee myös laillisten ja turvallisten maahantuloireittien takaaminen:

Vähintään 1990-luvun puolivälistä lähtien tuhannet ihmiset ovat ylittäneet Välimeren joka vuosi veneellä yrittäessään hakea turvapaikkaa tai muuttaakseen Eurooppaan, ja viime vuosina yhä

useammat siirtolaiset ovat kuolleet Välimerellä. Tämän 46 000 kilometrin pituisen rannikon hallinta edellyttää kaikkien toimijoiden yhteistyön lisäämistä, jotta ihmishenkien pelastaminen voidaan turvata.^p

(Striking a balance on migration, s. 6–7)

EU on jatkossakin sitoutunut tarjoamaan turvallisia ja laillisia väyliä suojelua tarvitseville.^q

(Striking a balance on migration, s. 17)

Humanitaarisuus ja perusoikeuksien kunnioittaminen määrittävät uutta maahanmuutto- ja turvapaikkasopimusta ja kaikkien sen ehdotusten tulee huomioida perusoikeuksien toteutuminen. Ennen uuden sopimuksen käyttöönottoa komissio on käynyt Euroopan parlamentin kanssa neuvotteluja, joissa korostettiin erityisesti tarvetta varmistaa perusoikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen. Ensinnäkin kaikkien jäsenvaltioiden on otettava käyttöön riippumaton valvontamekanismi rajalla, joka varmistaa perusoikeuksien toteutumisen. Seulonta-asetuksessa todetaan, että valvontamekanismin on varmistettava perusoikeuksien kunnioittaminen seulonnan yhteydessä, kansallisten sääntöjen noudattaminen säilöönoton yhteydessä sekä palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen. Perusoikeusviraston tulee laatia yleiset ohjeet tämän mekanismin perustamisesta ja riippumattomasta toiminnasta. Lisäksi perusoikeusvirasto voi jäsenvaltion pyynnöstä tukea toimivaltaisia kansallisia viranomaisia valvontamekanismin kehittämisessä, erityisesti sen riippumattomuutta koskevien takeiden asettamisessa sekä seurannan ja koulutustoimenpiteiden laatimisessa. (Seulonta-asetus, s. 10, 12.)

Jäsenvaltioiden on tutkittava väitteet perusoikeuksien rikkomisesta seulonnan aikana ja varmistettava, että valitukset käsitellään nopeasti ja asianmukaisella tavalla.^r

(Seulonta-asetus, johdanto-osan kappale 23)

Yllä olevan lainauksen mukaan jäsenvaltioiden olisi lisäksi varmistettava, että perusoikeuksien loukkauksia koskevat valitukset käsitellään nopeasti ja asianmukaisella tavalla (Seulonta-asetus, s. 20). Komissio on myös kuullut kansallisia ja paikallisia toimijoita sekä kansainvälisiä järjestöjä ja tutkijoita uuden sopimuksen rakentamisessa:

Komissio on myös ottanut huomioon monia kansallisten ja paikallisten viranomaisten, valtiosta riippumattomien ja kansainvälisten järjestöjen, kuten UNHCR:n ja IOM:n, sekä aivorihiien ja tiedeyhteisön antamia suosituksia siitä, miten voitaisiin suunnitella uutta alkua ja vastata nykyisiin maahanmuuttohaasteisiin ihmisoikeusstandardien mukaisesti.^s

(AMMR-asetus, s. 15)

Jäsenvaltioilla ja EU:lla on vastuu ihmisoikeuksien suojelusta vuonna 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan periaatteiden mukaan. Myös muu kansainvälinen oikeus, kuten Euroopan yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, YK:n kidutuksen vastainen yleissopimus sekä lapsen oikeuksien yleissopimus, ohjaavat unionin toimintaa. (APR, s. 11). New Pactin ehdotuksista löytyy oma *'Fundamental rights'* -osio, jossa arvioidaan ja esitetään, miten kyseinen ehdotus kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä kuvataan sen suhdetta keskeiseen kansainväliseen oikeuteen. Humanitaarisessa diskurssissa korostetaan myös eurooppalaisten arvojen merkitystä:

Virkansa aloittaessaan von der Leyenin komissio asetti tehtäväkseen luoda uuden, kestävän eurooppalaisen kehyksen maahanmuuton hallitsemiseksi: kehyksen, joka pystyy hallitsemaan jäsenvaltioiden keskinäistä riippuvuutta, tarjoamaan asianmukaisen vastauksen ja antamaan eurooppalaisille luottamuksen siihen, että maahanmuuttoa hallitaan tehokkaasti ja inhimillisesti, meidän arvojemme mukaisesti.¹

(Striking a balance on migration, s. 1)

Lisääntynyt yhteistyö kolmansien maiden kanssa nousee esiin myös humanitaarisessa diskurssissa. Yhteistyö määrittyy diskurssissa turvallisten maahantuloväylien luomisen kautta. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaan ”maahanmuuttopolitiikka sisällytetään keskeiseksi osaksi kolmansien maiden kumppaneiden kanssa ylläpidettäviä suhteita” ja ”luodaan tehokkaita laillisia väyliä EU:hun”. (APR, s. 5). Kokonaisvaltainen lähestymistapa ja yhteistyö korostuvat uudelleen AMMR-asetuksen 3(a) artiklassa, jossa esitellään maahanmuuton hallinnan lähtökohdat: ”molempia osapuolia hyödyttävät kumppanuudet ja tiivis yhteistyö asiaankuuluvien kolmansien maiden kanssa, mukaan lukien lailliset väylät kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja niille, jotka muutoin saavat oleskella laillisesti jäsenvaltioissa, laittoman maahanmuuton perimmäisiin syihin puuttuminen, sellaisten kumppaneiden tukeminen, jotka ottavat vastaan suuria määriä suojelua tarvitsevia maahanmuuttajia ja pakolaisia, ja niiden valmiuksien kehittäminen rajavalvonnassa –.”^u Komission tiedonannossa korostetaan ihmisoikeuksien kunnioittamista rajamenettelyissä yhteistyössä kolmansien maiden kanssa:

EU:n jäsenvaltiot eivät ole yksin Välimeren rajalla, ja toimia kolmansien maiden sitouttamiseksi on tehostettu - -. EU:n rahoituksella on tuettu asiantuntemuksen, välineiden ja koulutuksen tarjoamista - -. Tähän kuuluu muun muassa Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön ”humanitaarisen rajavalvonnan” käsitteen hyödyntäminen ihmisoikeuslähtöisen lähestymistavan edistämiseksi rajavalvonnassa Egyptissä sekä Libyan sisäministeriön ja rajavartijoiden ihmisoikeuskoulutuksen ja -valvonnan edistämiseksi.^v

(Striking a balance on migration, s. 7)

Humanitaarisessa diskurssissa nostetaan esiin myös, kuinka on tarpeen luoda yhteinen ihmisoikeudet turvaava turvapaikkamenettely, joka korvaa jäsenvaltioiden erilaiset poikkeavat menettelyt. APR-asetuksessa esitetään, kuinka resurssien tehokkaampaa käyttöä, laadukkaampaa päätöksentekoprosessia sekä turvapaikkamenettelyn väärinkäytön ehkäisemistä varten tarvitaan yksinkertaisempia, selkeämpiä ja lyhyempiä päätöksentekomenettelyjä yhdessä asianmukaisen oikeusturvan kanssa. Asetuksen mukaan tämä mahdollistaa nopeamman avun niille, jotka tarvitsevat kansainvälistä suojelua ja nopean palauttamisen niille, joilla ei ole oikeutta jäädä unioniin. Kuten otteesta käy ilmi, uuden sopimukset tuomat muutokset nähdään keskeisenä, jotta resursseja voidaan suunnata hakijoiden oikeuksien parantamiseen. Diskurssissa on kuitenkin nähtävillä myös rajan humanitaarisen roolin valikoivuus: rajan tulee auttaa kansainvälistä suojelua tarvitsevia ja samalla varmistaa nopeat palautukset niille, joilla ei ole oikeutta jäädä EU:hun. Suojelua tarvitsevien erottelu heistä, jolla ei ole oikeutta jäädä EU:hun tai tarvetta suojelulle, nähdään maahanmuuttopolitiikan keskeisenä haasteena:

Maahanmuuton hallintaan liittyvät haasteet, erityisesti kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden nopea tunnistaminen tai tehokas palauttaminen (niiden osalta, jotka eivät tarvitse suojelua), olisi käsiteltävä yhtenäisellä tavalla koko EU:ssa.^w

(Seulonta-asetus, s. 1)

Kuten aiemmin mainittu, jäsenvaltioilla on mahdollisuus poiketa New Pactissa määritellyistä menettelyistä kriisitilanteissa. Humanitaarisessa diskurssissa korostetaan kuitenkin, että perus- ja ihmisoikeuksien tulee toteutua myös kriisitilanteissa. Tämä käy ilmi kriisejä ja ylivoimaisia esteitä koskevan asetuksen 13. kappaleesta: ”Jotta jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus käsitellä suuria määriä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia kriisitilanteissa, tulisi tällaisissa kriisitilanteissa asettaa pidempi aikaraja kansainvälisen suojelun hakemusten rekisteröimiseksi. Tällainen pidennys ei saisi vaarantaa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa taattuja turvapaikanhakijoiden oikeuksia”.^x

Komission tiedonannossa (Striking a balance on migration) nostetaan esille, kuinka EU pysyi yhtenäisenä puolustaessaan ulkorajojaan Valko-Venäjän ja Venäjän hallintojen toteuttamaa ihmisten välineellistämistä vastaan noudattaen samalla periaatteellista ja inhimillistä lähestymistapaa niitä kohtaan, jotka pakenivat Ukrainan sotaan, sekä koskien afgaanien evakuoiteja jäsenvaltioihin ja jatkuvia uudelleensijoitustoimia ”osoittaen luotettavuutensa alueena, jossa suojelu taataan niille, jotka sitä tarvitsevat, ja ottamalla vastuunsa globaalina toimijana.”^y Humanitaarisessa diskurssissa keskeistä on ajatus, että rajan tulee avustaa sellaisten ihmisten saapumista Eurooppaan, jotka todella tarvitsevat suojelua. Edellä olevassa lainauksessa EU:n ulkorajojen suojelu yhdistyy humanitaariseen suojeluun: vahvat ulkorajat suojelevat EU:n sisäistä turvallisuutta samalla, kun ne tarjoavat suojelua

sitä tarvitseville. Huomionarvoista onkin, että lähtökohtaisesti vastakkaiset diskurssit, humanitaarinen- ja turvallisuusdiskurssi, esiintyvät aineistossa välillä yhdessä.

Yhteenvedona voidaan esittää, että humanitaarinen diskurssi korostaa EU:n velvollisuutta kansainvälisen suojelun saralla pohjautuen universaaleihin ihmisoikeuksiin. Diskurssissa korostuu, kuinka ihmisille tulisi turvata mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua sekä pääsy EU:hun laillisia väyliä pitkin. Nämä teemat nousevat esiin myös yhteisyyssä kolmansien maiden kanssa. Toisaalta diskurssissa on löydettävissä kahtiajako, jossa suojelun tarve nostetaan kyseenalaiseksi. Tämän näkökulmaan syvennyn tarkemmin luokitteludiskurssissa.

5.3. Oikeuksien toteutumisen diskurssi – Raja haavoittuvaisten ihmisten oikeuksien toteuttajana

Tässä diskurssissa, jonka olen nimennyt oikeuksien toteutumisen diskurssiksi, tarkastelen miten haavoittuvaisuus ja haavoittuvien ryhmien oikeuksien takaaminen määrittyvät aineistossa. Lisäksi esittelen, minkä tekijöiden kautta haavoittuvuus aineistossa määrittyy ja millaiset ihmiset luetaan haavoittuvassa asemassa oleviksi. Oikeuksien toteutumisen diskurssi ja humanitaarinen diskurssi käsittelevät osin samoja asioita, mutta siinä missä humanitaarinen diskurssi keskittyy universaalien perusoikeuksien läpileikkaavuuteen, oikeuksien toteutumisen diskurssi koskee unioniin pyrkivien ihmisten haavoittuvaa asemaa. Rajan roolina on näin edistää haavoittuvien ihmisten oikeuksien toteutumista ja turvata menetelmällisiä takeita ja apua.

– – tiukempia sääntöjä tasapainotetaan yksilöiden oikeuksia koskevien merkittävien takuiden avulla, joihin kuuluu maksuton oikeudellinen neuvonta kaikissa menettelyissä huomioiden erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät, kuten ilman huoltajaa olevat alaikäiset ja lapsiperheet.^z

(Striking a balance on migration, s. 2)

Yllä olevasta lainauksesta käy ilmi, kuinka tiukempaa maahanmuuttopolitiikkaa tasapainotetaan maahanmuuttajien paremmilla oikeuksilla. Nämä oikeudet, kuten ilmainen oikeudellinen neuvonta kaikissa menettelyissä, kuuluvat kaikille, mutta erityistä huomiota kiinnitetään haavoittuviin ryhmiin.

Seulonta-asetuksessa säädetään seulontamenettelyyn kuuluvasta terveys- ja haavoittuvaisuustarkastuksesta. Asetuksessa esitetään, että ”kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat ulkorajalla täyttämättä maahantuloedellytyksiä tai jotka ovat poistuneet maasta etsintä- ja pelastusoperaation jälkeen, ovat saattaneet altistua terveysuhkille (esim. sota-alueilta tultaessa tai tartuntataudeille altistumisen seurauksena). Sen vuoksi on tärkeää tunnistaa mahdollisimman

varhaisessa vaiheessa kaikki välittömän hoidon tarpeessa olevat henkilöt sekä alaikäiset ja haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt, jotta heidät voidaan ohjata raja- tai nopeutettuun turvapaikkamenettelyyn näihin menettelyihin sovellettavien kriteerien mukaisesti.” Huomio on lähinnä terveydessä, mutta lainauksessa mainitaan erikseen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistaminen.

Haavoittuviin ryhmiin viitataan aineistossa usein erityisten menetelmällisten tarpeiden tai erityisten vastaanotto-olosuhteiden kautta. Esimerkiksi seulonta-asetuksessa säädetään erityisten menettelytarpeiden huomioinnista:

Seulonnalla olisi myös varmistettava, että henkilöt, joilla on erityistarpeita, tunnistetaan varhaisessa vaiheessa, jotta erityiset vastaanotto- ja menettelytarpeet otetaan täysimääräisesti huomioon sovellettavan menettelyn määrittelyssä ja toteuttamisessa.^a

Jos on viitteitä haavoittuvuudesta tai erityisistä vastaanotto- tai menettelytarpeista, kyseisen kolmannen maan kansalaisen on saatava ajoissa asianmukaista tukea fyysisen ja psyykkisen terveytensä kannalta.^a

(Seulonta-asetus, johdanto-osan kappale 9)

Myös AMMR-asetuksessa säädetään, kuinka haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden uudelleensijoittaminen on asetettava etusijalle ja APR-asetuksen mukaan jäsenvaltiot eivät saa soveltaa rajamenettelyä tilanteissa, joissa tarvittavaa tukea ei voida tarjota hakijoille, joilla on erityisiä menettelyllisiä tarpeita. Haavoittuvaiset ihmiset ovat siis oikeutettuja erityisiin vastaanotto- ja menetelmällisiin takeisiin sekä tukeen, minkä vuoksi heidät on tärkeä tunnistaa turvapaikkaprosessissa.

Haavoittuvaisuus määrittyy aineistossa myös riskin kautta. Haavoittuvaisilla turvapaikanhakijoilla katsotaan olevan riski joutua väkivallan, konfliktin tai muun epäinhimillisen kohtelun uhriksi, minkä vuoksi he ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa. Tällainen näkemys liittyy haavoittuvaisuuden ymmärtämiseen tilannekohtaisena: tiettyjä ihmisiä tai ryhmiä pidetään haavoittuvina tietyn tilanteen vuoksi, jonka he ovat kokeneet, kokevat parhaillaan tai jolle he saattavat tulevaisuudessa altistua (Gilodi ym. 2022). Tämä käy ilmi esimerkiksi Kriisejä ja ylivoimaisia esteitä koskevan asetuksen 10. artiklassa:

Asetuksen 10. artiklassa säädetään välittömän suojeluaseman myöntämisestä kotiseudultaan siirtymään joutuneille henkilöille, jotka ovat alkuperämaassaan poikkeuksellisen suuressa riskissä joutua mielivaltaisen väkivallan kohteeksi aseellisen konfliktin tilanteessa ja jotka eivät voi palata kyseiseen kolmanteen maahan.^o

(Kriisejä ja ylivoimaisia esteitä koskeva asetus, s. 17)

Komission diskurssissa EU:n ja sen rajan rooli näyttöytyy haavoittuvaisten ryhmien oikeuksien suojelijana: ”EU:n uudelleensijoittamisohjelmat ovat antaneet haavoittuvimmille pakolaisille mahdollisuuden päästä Eurooppaan ilman, että heidän on turvauduttava rikollisten salakuljetusverkostoihin tai vaarannettava henkensä vaarallisilla reiteillä”.^{aa} Kuten myös humanitaarisessa diskurssissa, EU:n rooli merkityksellistyy laillisten ja turvallisten reittien tarjoamisena heille, jotka tarvitsevat suojaa.

Seulonta-asetuksen 27. kappaleessa määritellään tarkemmin, ketkä katsotaan haavoittuvaisiksi. Ensinnä todetaan, että haavoittuviin henkilöihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota seulonnan tarkastuksen aikana. Haavoittuvaisiksi henkilöiksi luetellaan raskaana olevat naiset, vanhukset, yksinhuoltajaperheet, henkilöt, joilla on välittömästi tunnistettavissa oleva fyysinen tai henkinen vamma, henkilöt, jotka ovat selvästi kärsineet psyykkisestä tai fyysisestä traumasta, ja ilman huoltajaa olevat alaikäiset. AMMR-asetuksen 24. artiklassa säädetään säännöistä koskien huollettavista henkilöistä (*dependent persons*): ”jos hakija on raskauden, vastasyntyneen lapsen saamisen, vakavan sairauden, vakavan vamman, vakavan trauman tai vanhuuden vuoksi riippuvainen jossakin jäsenvaltiossa laillisesti asuvan lapsensa tai vanhempansa avusta tai jos jossakin jäsenvaltiossa laillisesti asuva lapsi tai vanhempi on riippuvainen hakijan avusta, jäsenvaltioiden on yleensä pidettävä hakija ja lapsi tai vanhempi yhdessä tai saatettava heidät yhteen – –”.^{bb} Haavoittuvaisten ihmisten listaamisen tiettyjen ominaisuuksien mukaan voidaan katsoa liittyvän synnynnäiseen ja tilannekohtaiseen näkemykseen haavoittuvuudesta. Tietty ihmiset ovat luonnollisten ominaisuuksiensa (esim. sukupuoli, ikä) tai tilannekohtaisten tekijöiden (esim. traumaattiset tapahtumat) vuoksi haavoittuvaisia (Gilodi ym. 2022).

Yleisesti lapset ja alaikäiset katsotaan ikänsä vuoksi haavoittuvaiseksi ryhmäksi, jonka oikeuksien varmistaminen on etusijalla. Lapset myös mainitaan aineistossa selvästi useammin kuin muut haavoittuvuutta ilmaisevat kategoriat (ks. Taulukko 1). Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (*European Asylum Support Office, EASO*) on myös julkaissut kaksi käytännön opasta koskien lasten turvapaikkamenettelyä: Käytännön opas iän arvioinnista (2018) ja Käytännön opas lapsen edusta turvapaikkamenettelyissä (2019). Lisäksi EASO on julkaissut lasten turvapaikkamenettelyjä koskevan raportin, jossa tuodaan esiin hyviä käytänteitä ja annetaan suosituksia muun muassa lapsen etua koskevasta periaatteesta, lapsiin liittyvistä suojatoimista ja erityisohjeista, siirtomekanismeista ja henkilöstön koulutuksesta. (APR, s. 8.) Seuraavista lainauksissa käy ilmi lasten parhaan edun ensijaisuus:

Vuonna 1989 tehdyn lapsen oikeuksia koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaisesti jäsenvaltioiden olisi tätä asetusta soveltaessaan otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu.^{cc}

(AMMR-asetus, johdanto-osan kappale 43)

Lastensuojeluviranomaisten olisi myös oltava tiiviisti mukana seulonnessa aina kun se on tarpeen jotta varmistetaan, että lapsen etu otetaan asianmukaisesti huomioon koko seulonnan ajan.^{dd}

(Seulonta-asetus, johdanto-osan kappale 21)

Aineistosta voidaan myös havaita, että yksintulleet alaikäiset katsotaan ikänsä ja asemansa vuoksi erityisen haavoittuvaisiksi. AMMR-asetuksessa nostetaan esiin, että ilman huoltajaa olevien alaikäisten oikeuksia on vahvistettu määrittelemällä paremmin lapsen edun periaatteen täytäntöönpano ja vahvistamalla mekanismi, jonka avulla lapsen etu voidaan määritellä kaikissa tilanteissa, jotka edellyttävät alaikäisen siirtämistä. Asetuksella säädetään myös, että ilman toimivaltaista perheenjäsentä toisessa EU:n jäsenvaltiossa, turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaa se valtio, jossa lapsi on ensimmäisen kerran jättänyt turvapaikkahakemuksen, paitsi jos tämä on lapsen edun vastaista. Tarkoituksena on nopeuttaa tämän haavoittuvassa asemassa olevan hakijaryhmän pääsyä menettelyyn myös ehdotettujen lyhennettyjen määräaikojen vuoksi. (AMMR-asetus, s. 26.)

Lapsille ja lapsiperheille taataan myös erityisiä menetelmällisiä oikeuksia. Näiden tarkoituksena on varmistaa, että lasten etua kunnioitetaan menettelyissä. Tietyt ryhmät ovat esimerkiksi pääsääntöisesti poissuljettuja rajamenettelyistä:

Ehdotus takaa, että lasten etua suojellaan aina, erityisesti siten, että rajamenettelyä ei pääsääntöisesti sovelleta ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin ja perheisiin, joissa on alle 12-vuotiaita lapsia, paitsi jos heidän katsotaan olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle – .^{ee}

(APR-asetus, s. 11)

AMMR-asetuksen johdanto-osan kappaleessa 43 säädetään myös lapsen parhaan edun arvioinnista: “arvioidessaan lapsen etua jäsenvaltioiden olisi erityisesti otettava asianmukaisesti huomioon alaikäisen hyvinvointi ja sosiaalinen kehitys, turvallisuusnäkökohdat sekä alaikäisen näkemykset hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti, mukaan lukien hänen taustansa. Lisäksi ilman huoltajaa olevia alaikäisiä varten olisi säädettävä erityisistä menettelyllisistä takeista heidän erityisen haavoittuvuutensa vuoksi”.^{ff} Lapsen parhaan edun arvioinnissa tulee myös huomioida ”turvallisuusnäkökohdat erityisesti silloin, kun alaikäinen on vaarassa joutua minkä tahansa väkivallan ja hyväksikäytön uhriksi, ihmiskauppa mukaan lukien”^{gg} (13 artiklan kohta 4(c)). Otteen

perusteella voidaan katsoa, että aineistossa tunnistetaan moniperusteinen haavoittuvuus: lapsi on haavoittuvainen ikänsä sekä tilannekohtaisen väkivallan tai hyväksikäytön riskin perusteella.

AMMR-asetuksen kaksi keskeistä osatekijää erityisesti haavoittuvaisten turvapaikanhakijoiden kannalta ovat perheen laajennettu määritelmä ja todistusvaatimusten uudelleenarviointi. Perheen määritelmä (2 artiklan g alakohta) on laajennettu koskemaan myös maahanmuuttomatkan aikana muodostuneita perheitä sekä sisaruksia kaikissa tapauksissa. Perheen määritelmän laajentaminen merkitsee sitä, että useammat hakijat voidaan yhdistää perheenjäsentensä kanssa. Lisäksi asetuksella otetaan käyttöön suojatoimi, joka koskee perheenyhdistämistä koskevia todisteita koskevia sääntöjä. Sen mukaan virallisia todisteita, esimerkiksi alkuperäisiä asiakirjoja ja DNA-testejä, ei pitäisi tarvita, jotta voidaan osoittaa, että valtio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä tapauksissa, joissa aihetodisteet ovat johdonmukaisia, todennettavissa ja riittävän yksityiskohtaisia. (AMMR-asetus, s. 24.). Tämä säännös yksinkertaistaa perheen yhdistämisestä koskevia menettelyjä.

Seulonta-asetuksen johdanto-osan kohdassa 26 säädetään, että ”kaikille ulkorajoilla suoritettavaan seulontaan joutuville henkilöille olisi tehtävä alustava terveystarkastus, jotta voidaan tunnistaa henkilöt, jotka tarvitsevat välitöntä hoitoa”. Myös tässä yhteydessä korostetaan, että ”alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet olisi otettava huomioon”. Seuraavaksi kuitenkin todetaan, että ”jos olosuhteiden perusteella on selvää, että tällainen tutkimus ei ole tarpeen, erityisesti koska henkilön yleiskunto vaikuttaa erittäin hyvältä, tutkimusta ei pitäisi tehdä, ja asianomaiselle henkilölle olisi ilmoitettava tästä.” Tämä merkitsee sitä, että viranomaisten on tutkittava haavoittuvuus pelkän havainnoinnin perusteella. Diskurssissa jätetään huomiotta haavoittuvuuden moninaisuus ja poissuljetaan ryhmiä, joiden haavoittuvuus ei ole näkyvää tai ilmeistä, kuten psykologisen trauman tai ihmiskaupan uhrien tilanteessa (Gazi 2021, 173).

Tiivistetysti oikeuksien toteutumisen diskurssissa tarkastellaan, miten haavoittuvuus määrittyy, mitkä tekijät siihen vaikuttavat ja millaisia oikeuksia haavoittuville ihmisille annetaan. Haavoittuvuuteen viitataan aineistossa usein erityisten menetelmällisten tarpeiden tai erityisten vastaanotto-olosuhteiden kautta. Haavoittuvat ihmiset, kuten lapset, yksintulleet alaikäiset tai fyysisen tai psyykkisen väkivallan kohteeksi joutuneet, ovat oikeutettuja erityisiin menetelmällisiin takeisiin. Yleisesti aineistossa lapset ja alaikäiset katsotaan ikänsä vuoksi haavoittuvaiseksi ryhmäksi ja heidän erityiset oikeutensa ja tarpeensa tulevat vahvimmin esiin.

5.4. Luokitteludiskurssi – Raja järjestelmän väärinkäytön estäjänä ja hyödyllisten kykyjen valikoijana

Viimeisenä esittelen diskurssin, jossa rajan rooli muovaantuu sen mukaan, kuka sen kohtaa. Yhtäältä rajan tehtävänä on estää turvapaikkajärjestelmän väärinkäytökset ja tunnistaa hyväksikäyttötarkoituksessa jätetyt turvapaikkahakemukset. Toisaalta taas rajan tulee edistää niiden ihmisten pääsyä Eurooppaan, joiden nähdään tuovan taloudellista hyvinvointia. Olen nimennyt tämän diskurssin ”luokitteludiskurssiksi”, sillä sen on tarkoitus tuoda esiin, millaisia identiteettejä erilaisille muuttajille muodostuu, eli miten heitä luokitellaan.

Turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön diskurssi on usein yhteydessä turvallisuuskysymyksiin, mutta siinä missä turvallisuusdiskurssissa keskitytään ulkorajojen hallinnan vahvistamiseen ja sääntelemättömän maahanmuuton uhkaan, luokitteluidiskurssi keskittyy siihen, millainen mielikuva ihmisistä annetaan.

– – vaikka unioniin sääntelemättömästi saapuvien henkilöiden määrä on vähentynyt dramaattisesti 92 prosentilla kriisin huippuvuodesta 2015, on edelleen olemassa useita rakenteellisia haasteita, jotka rasittavat jäsenvaltioiden turvapaikka-, vastaanotto- ja palauttamisjärjestelmiä. Näitä ovat muun muassa yhä suurempi osuus kansainvälistä suojelua hakevista henkilöistä, joilla ei ole todellista vaatimusta ja jotka eivät todennäköisesti saa suojelua EU:ssa, mikä lisää hallinnollista taakkaa ja viivästyksiä suojelun myöntämisessä niille, jotka todella tarvitsevat suojelua – –.^{hh}

(AMMR-asetus, s. 10)

Ensinnäkin aineistosta nousee esiin rakenteelliset ongelmat, joita sääntelemättömästä maahanmuutosta koituu. Turvapaikkajärjestelmien toimintaa rasittaa sellaisten hakijoiden kasvava määrä, joilla ”ei ole todellisia hakemuksia ja jotka eivät todennäköisesti saa suojelua EU:ssa”. Lisäksi korostetaan kuinka tämä hallinnollisen taakan lisäksi viivästyttää suojelun myöntämistä heille, jotka ”todella tarvitsevat suojelua”. Kyseinen diskurssi rakentaa mielikuvaa, jossa hakijat voidaan yksioikoisesti erotella avun tarvitsijoiksi ja järjestelmän väärinkäyttäjiksi. Rajan funktio suojelun takaajana muovaantuu diskurssissa kohti valikoivaa toimintaa: kuka suojelua aidosti tarvitsee? Tämä valikoivuus ilmenee myös seuraavista lainauksista:

Rajamenettelyn käyttö hyödyttäisi turvapaikkajärjestelmää yleisesti, sillä väärinkäytösten ja perusteettomien turvapaikkahakemusten parempi hallinta rajalla edistäisi aitojen tapausten tehokasta käsittelyä EU:n sisämaassa.ⁱⁱ

(APR-asetus, s. 5)

Yhteistä kehystä tarvitaan, jotta voidaan tehokkaasti puuttua yhä lisääntyvään ilmiöön, jossa kansainvälistä suojelua tarvitsevien ja tarvitsemattomien henkilöiden saapuminen on sekoittunutta –.j

(AMMR, johdanto-osa, kappale 5)

Näistä lainauksista käy ilmi, kuinka tietyt turvapaikanhakijat nähdään järjestelmän väärinkäyttäjinä, ihmisinä, joilla ei ole oikeutta jäädä EU:hun. Kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukaista kohtelua, kotouttamista sekä oikeuksien takaamista koskevat toimenpiteet on aineistossa suunnattu heille, jotka "oleskelevat laillisesti EU:ssa" tai "joilla on aito tarve suojeluun". Laittomiin maahanmuuttajiin ei viitata yleisesti ihmisoikeuksien tai oikeudenmukaisten menetelmällisten takeiden yhteydessä.

Varmistamalla, että rajamenettelyssä hylätyt hakijat palautetaan nopeasti, lähetämme selkeän viestin, että uusi eurooppalainen järjestelmä ei hyväksy väärinkäytöksiä.^{kk}

(Striking a balance on migration, s. 2)

Yhteisen turvapaikka- ja palauttamismenettelyn tarkoituksena on käsitellä nopeasti turvapaikkahakemukset, joissa on kyse väärinkäytöksistä, tai turvapaikkahakemukset, jotka on tehty ulkorajalla sellaisista kolmansista maista tulevien hakijoiden toimesta, joiden tunnustamisprosentti on alhainen, jotta henkilöt, joilla ei ole oikeutta oleskella unionissa, voidaan palauttaa nopeasti.^{ll}

(APR-asetus, s. 4)

Rajamenettelyn tarkoituksena on arvioida EU:n ulkorajoilla nopeasti, ovatko saapuvat turvapaikkahakemukset perusteettomia. Perusteettomien hakemusten kohdalla korostetaan usein nopeita ja tehokkaita palautuksia. Komission tiedonannossa todetaan, että tehokkaammat palautukset ovat tärkeä osa EU:n vastausta laittomaan maahanmuuttoon ja ne vähentävät myös kannustimia heille, jotka harkitsevat luvatonta maahantuloa. Lisäksi kerrotaan, että EU:n rahoitus ja Frontex auttavat jäsenvaltioita palautuksissa ja uudelleenkotoutumisessa, mukaan lukien kannustamalla vapaaehtoiseen paluuseen (*voluntary return*) ja pitämällä mahdolliset paluumuuttajat mukana palautusprosessissa. Toinen keskeinen mekanismi on tukea avustettua vapaaehtoista paluuta (*assisted voluntary return*) kumppanimaista ja kestäväää uudelleenkotoutumista alkuperämaissa. (Striking a balance on migration, s. 9–10.) Komissio on myös kuullut jäsenvaltioita, Euroopan parlamenttia ja sidosryhmiä liittyen uuteen maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseen:

Useimmat jäsenvaltiot ilmaisivat toivovansa selkeitä ja tehokkaita menettelyjä ulkorajoilla erityisesti luvattoman liikkumisen estämiseksi ja palauttamisten helpottamiseksi.^{mm}

(Seulonta-asetus, s. 10)

Turvallisuuskysymysten ohella seulonnan ja rajamenettelyn voidaan nähdä pyrkivän aiheettomien turvapaikkahakemusten tunnistamiseen. APR-asetuksessa korostetaan tarvetta yhdenmukaisille säännöille koskien turvallisia alkuperämaita ja turvallisia kolmansia maita. Asetuksen mukaan ”tapauksia, joissa kolmatta maata voidaan pitää hakijalle turvallisenä alkuperämaana tai turvallisenä kolmantena maana tässä asetuksessa tarkoitetulla tavalla, olisi edelleen sovellettava erillisenä perusteena nopeutetulle tutkintamenettelylle tai tutkimatta jättämiselle”.ⁿⁿ (APR-asetus, johdanto-osan kappale 3). EU:lla on mahdollisuus saada luettelot turvallisista kolmansista maista ja turvallisista alkuperämaista, joita käytetään kansallisten luetteloiden rinnalla turvapaikkaprosessissa (Striking balance on migration, s. 2). Turvallisesta kolmannesta maasta tulevan hakijan ei näin ollen katsota olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa ja hänen hakemuksensa voidaan hylätä tutkimatta.

Vastakkaisena väärinkäytön diskurssille, jossa korostetaan vahvoja rajoja, järjestelmän hyväksikäyttöä ja niiden ihmisten palauttamista, joilla ei ole oikeutta jäädä EU:hun, aineistosta voidaan paikantaa hyötyjä ja osaamista korostavia diskursseja:

Hallittu ja säännelty laillinen maahanmuutto voi olla mahdollisuus eurooppalaisille yhteiskunnille ja talouksille muun muassa työvoimapulan ratkaisemiseksi, ja samalla se voi myös ehkäistä sääntelemätöntä maahanmuuttoa.^{oo}

(Striking a balance on migration, s. 1)

Lainauksesta käy ilmi, kuinka tietynlainen laillinen maahanmuutto voi olla mahdollisuus eurooppalaisille talouksille. Hyötyjä korostava diskurssi jatkuu dokumentissa myöhemmin osiossa, jossa nostetaan esiin työperäisen maahanmuuton välttämättömyys EU:lle:

Sopimuksessa [New Pact] ilmoitetuilla kumppanuuksilla [The Talent Partnerships] parannetaan laillisia väyliä EU:hun – – kumppanimaiden kansalaisten tuominen opiskelemaan, kouluttautumaan tai työskentelemään EU:hun edistää näitä kumppanuuksia, minkä lisäksi myönnetään rahoitusta ja valmiuksien kehittämistukea esimerkiksi työmarkkinoiden tuntemuksen ja osaamisen kehittämisen, työperäisen maahanmuuton hallinnoinnin vahvistamisen sekä ammatillisen koulutuksen aloilla.^{pp}

EU:n talouskasvua haittaa vakava työvoimapula, joka vaikuttaa lukuisiin aloihin eri jäsenvaltioissa. – – Työperäinen maahanmuutto on välttämätön osa ratkaisua. Säilyttääkseen kilpailukykyä EU:n on houkuteltava osajia ja lahjakkuuksia, – –. Komissio ehdotti marraskuussa 2023 EU Talent Pool -alustan perustamista, joka olisi ensimmäinen EU:n laajuinen foorumi helpottamaan kansainvälistä rekrytointia aloille, joilla on työvoimapulaa.^{qq}

(Striking a balance on migration, s. 17)

The Talent Partnerships ja *EU Talent Pool* ovat konkreettisia aloitteita hyödyllisten ihmisten houkuttelussa. Yllä olevista lainauksista voidaankin tunnistaa näkemys, jossa rajan tehtävänä on olla avoin ja joustava ihmisille, jotka tukevat EU:n taloudellista kasvua ja kilpailukykyä sekä paikkaavat

työmarkkinoiden puutteita. Keskeistä on edesauttaa ”potentiaalisten” ihmisten saapumista EU:hun, kuten AMMR-asetuksessa (s. 7) esitetään: ”keskeinen osa tätä lähestymistapaa [New Pact] on laillisten reittien edistäminen EU:hun, jotta voidaan houkuttaa kykyjä EU:n työmarkkinoille – –”.¹¹ Työmarkkinat tai hyödyllisten ihmisten houkuttelu EU:hun eivät esiinny muissa ehdotuksissa. Tähän syynä on luultavimmin se, että ehdotukset käsittelevät ensisijaisesti menettelyjä sääntelemättömän maahanmuuton tilanteissa.

Tiivistetysti luokitteludiskurssissa on kyse siitä, millaisina maahanmuuttajat nähdään ja miten raja muovaantuu suhteessa erilaisiin muuttajiin. Yhtäältä diskurssissa rakentuu kuva maahanmuuttajista EU:n turvapaikkajärjestelmää hyväksikäyttävinä tai turvallisuutta uhkaavina tekijöinä. Toisaalta aineistossa tunnistetaan työvoimapula useilla aloilla eri EU:n jäsenvaltioissa ja ”kykyjen” houkuttelu EU:hun nähdään keinona parantaa unionin taloudellista kilpailukykyä. Nähtävillä on ristiriitainen pyrkimys tehdä EU:sta houkutteleva päteville työntekijöille ja samalla estää sääntelemätön maahanmuutto. Tämä näkökulma, joka luokittelee pakolaiset tai turvapaikanhakijat ’ei-taloudellisiksi’ maahanmuuttajiksi jättää kuitenkin huomiotta näiden ryhmien potentiaalin tai halun tehdä työtä.

6. POHDINTA – KEITÄ HUMANITAARINEN RAJA SUOJELEE?

Tässä osiossa tiivistän analyysin tulokset ja tarkastelen paikannettujen diskurssien välisiä suhteita. Lisäksi vertaan tuloksia aiempaan tutkimukseen. Lopuksi pohdin Euroopan unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan tulevaisuutta New Pactin kontekstissa.

Olen tiivistänyt diskurssianalyysin keskeiset tulokset alla olevaan taulukkoon:

Diskurssi:	Keskeiset elementit:
1. Turvallisuuskurssi – Euroopan unionin ulkorajojen suojeleminen	<ul style="list-style-type: none">• Säätämätön maahanmuutto on turvallisuusuhka.• Rajan tehtävänä on riskien, kuten välineellistämisen, sääntelemättömän ja laittoman maahanmuuton ehkäiseminen.• Seulonta ja rajamenettely unionin ulkorajoilla ehkäisevät sääntelemätöntä muuttoliikettä.• Ulkorajojen suojeleminen on kaikkien jäsenvaltioiden yhteinen tavoite ja etu.• Ulkorajojen tiukempi valvonta on edellytys vapaalle liikkuvuudelle unionin sisällä.• Yhteistyö kolmansien maiden kanssa on keskeistä rajapolitiikoille.
2. Humanitaarinen kurssi – Universaalien ihmisoikeuksien suojeleminen	<ul style="list-style-type: none">• Turvapaikanhakijoiden suojeleminen on EU:n velvollisuus.• Rajan tehtävä on avun takaaminen sitä tarvitseville.• Suojeleminen on osa eurooppalaisia arvoja.• EU:n tulee edistää turvallisten ja laillisten maahantuloväylien tarjoamista.• EU vahvistaa yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, jotta suojeleminen saavat apua.
3. Oikeuksien toteutumisen kurssi – Raja haavoittuvaisten ihmisten oikeuksien toteuttajana	<ul style="list-style-type: none">• Rajan tehtävänä on varmistaa haavoittuvien ihmisten oikeuksien toteutuminen.• Haavoittuville tulee turvata erityisiä menetelmällisiä takeita ja apua.• Haavoittuvuus määrittyy riskin kautta – haavoittuvaisilla turvapaikanhakijoilla katsotaan olevan korkeampi riski joutua väkivallan tai ihmisoikeusloukkausten uhriksi.

	<ul style="list-style-type: none"> • Haavoittuvuus määritellään myös luonnollisten ominaisuuksien tai tilannekohtaisten tekijöiden perusteella. • Lapset ja alaikäiset katsotaan erityisen haavoittuvaiseksi ryhmäksi, jonka oikeuksien edistäminen on etusijalla.
<p>4. Luokitteludiskurssi – Raja turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön estäjänä ja hyödyllisten kykyjen valikoijana</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rajan rooli muovaantuu sen mukaan, kuka sen kohtaa. • Seulonnalla ja rajamenettelyllä tunnistetaan nopeammin aiheettomat hakemukset. • Turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttö tulee estää. • He, keillä ei ole oikeutta jäädä EU:hun tulee palauttaa nopeasti. • Laillinen maahanmuutto voi olla mahdollisuus eurooppalaisille talouksille • Maahanmuuttajat paikkaavat jäsenmaiden työmarkkinapuutteita • EU:n tulee houkutella ”kykyjä” kilpailukyvyn parantamiseksi

Analyysistä käy ilmi, että rajalle annetaan aineistossa erilaisia tehtäviä. Turvallisuusnäkökulmasta rajan tehtävä on estää sääntelemätöntä muuttoliikettä ja seuloa mahdollisia turvallisuusuhkia, kun taas humanitaarisessa diskurssissa rajan tehtävänä on tarjota suojaa sitä tarvitseville kansainvälisten ihmisoikeusstandardien mukaisesti. Humanitaarisessa diskurssissa rajahallinta myös yhdistyy humanitaarisiin päämääriin: tavoitteena on luoda yhteinen ihmisoikeudet turvaava rajahallinta. Oikeuksien toteutumisen diskurssissa olen pyrkinyt paikantamaan haavoittuvien ryhmien suojelun erityiskysymykset. Tässä diskurssissa esiin nousevat haavoittuvien ihmisten erityiset tarpeet sekä menetelmälliset takeet ja oikeudet, jotka heille taataan. Viimeisenä esitelty diskurssi keskittyy siihen, millaisia identiteettejä turvapaikanhakijoille voi aineistosta muodostua. Aineistossa on selvästi paikannettavissa kaksi toisistaan poikkeavaa identiteettiä: järjestelmän väärinkäyttäjät ja taloudellisesti hyödylliset muuttajat. Myös haavoittuvuus voitaisiin katsoa yhdeksi identiteetiksi, mutta tutkielman painopisteiden vuoksi olen nostanut haavoittuvuutta koskevat keskustelut omaksi diskurssikseen.

Kaksi ensimmäistä diskurssia ovat usein esillä yhteiskunnallisessa ja poliittisessä keskustelussa: EU kohtaa kritiikkiä joko siitä, että rajapolitiikkaa tulisi tiukentaa ja rajavalvonnan vastuu on epäoikeudenmukaista, tai siitä, että se toimii ihmisoikeuksia loukkaavalla tavalla eikä ole onnistunut

ratkaisemaan maahanmuuttotilannetta inhimillisesti ja oikeudenmukaisesti. New Pactin kontekstissa voidaan todeta, että rajojen luominen ja ylläpitäminen eivät ole hävinneet. Rajan tehtävänä on tunnistaa ihmisistä ne, jotka saattavat olla uhka EU:n turvallisuudelle tai haluavat väärinkäyttää järjestelmää pitäen samalla rajat avoinna heille, jotka tarvitsevat suojelua tai tuovat taloudellista etua. Uusi sopimus, sellaisena kuin se näyttää keskeisten lainsäädännöllisten muutosten kautta voi johtaa kasvavaan kuiluun 'meidän' (eurooppalaisten) ja 'toisten' (ei-eurooppalaisten) välillä (Geisen, ym. 2007, 75). Sisäisen turvallisuuden painottaminen voi vahvistaa eurooppalaiseen identiteettiin kohdistuvaa uhan tunnetta, mikä johtaa turvattomuuden tunteeseen sekä jopa vihamielisyyteen ja kielteiseen kuvaan muuttoliikkeestä. (van Houtum & Pijpers 2007, 295–296.)

Poliittiset diskurssit, tässä tapauksessa poliittisten asiakirjojen ja lainsäädäntöehdotusten muodossa, voivat vaikuttaa ihmisten identiteettiin luomalla mielikuvia, joissa turvapaikanhakijat ja maahanmuuttajat katsotaan turvallisuusuhkaksi, kuten edellä mainittiin. Van Houtum ja Pijpers (2007) ovat esittäneet, EU:n yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehitykselle on ollut ominaista turvallistaminen, joka vahvistaa EU:n kansalaisten "me-identiteettiä" ja New Pactin voidaan nähdä osaltaan jatkavan tätä kehityskulkua. Ulkorajojen vahvistaminen ja aineistosta paikannetut erilaisia identiteettejä ilmentävät diskurssit ovat linjassa myös van Houtumin ja Pijpersin (2007, 300–304) näkemyksen kanssa Euroopasta 'suljettuna yhteisönä': tiukentunut valvonta ulkorajoilla pyrkii rajoittamaan ei-haluttua muuttoliikettä samalla, kun EU:n tulee näyttävä houkuttelevana "kyvyille" tai työmarkkinoiden puutteita paikkaavalle työvoimalle. Euroopan unioni on näin ollen avoin strategisesti valituille maahanmuuttajille, jotka nähdään arvokkaina voimavaroina kilpailuedun saavuttamiseksi, kun taas toiset pysäytetään mieluiten jo rajalla.

Turvallisuuskulmassa mielenkiintoista on lisäksi se, että se lähes poikkeuksetta keskittyy Euroopan sisäisen turvallisuuden varmistamiseen, jota vasten maahanmuutto määrittyy uhaksi. Turvallistamispolitiikoissa pakolaiset ja turvapaikanhakijat nähdään yhä useammin turvattomuuden aiheuttajina eikä sen uhreina (Léonard & Kaunert 2019, 12), huolimatta siitä, että turvattomuus on keskeinen muuttoliikettä aiheuttava tekijä, sillä ihmiset lähtevät kotimaastaan etsimään turvallisuutta. Huolimatta siitä, että muuttomatkaan itseensä liittyy riskejä, jotka altistavat turvapaikanhakijat uusille uhille, muuttaminen on usein keino turvallisuuden saavuttamiseksi (Fontana 2022, 469; Oberleitner and Salomon 2017, 11).

Rajan tehtävän lisäksi rajan sijainti määrittyy diskursseissa erilaisena. Turvallisuusdiskurssi keskittyy rajan sisällä oleviin unionin kansalaisiin ja siihen, miten toiminta ulkorajoilla edistää heidän turvallisuuttaan. Humanitaarinen diskurssi taas liittyy sekä rajalla oleviin että heihin, jotka pyrkivät

kohti Eurooppaa. Oikeuksien toteutumisen diskurssissa huomio on yhtä lailla rajan ylittävissä ihmisissä. Luokitteludiskurssin väärinkäytön ulottuvuudessa raja estää ihmisiä rajanylityspaikalla sekä vaikuttaa laitonta rajanylitystä suunnitteleviin. Hyödyllisten kykyjen osalta raja ulottuu rajojen ulkopuolelle, niihin henkilöihin, joita EU haluaa houkutella alueelleen. Analyysistä ilmeneekin, että raja ei ole ainoastaan fyysisellä rajanylityspaikalla, vaan se voi kohdistua lisäksi rajojen sisäpuolelle ja ulkopuolelle sekä olla läsnä monessa paikassa samaan aikaan. Tämä huomio on yhteneväinen myös Balibarin (2002, 84) näkemyksen kanssa siitä, että rajat eivät ole sidottuna tiettyyn paikkaan, vaan ne ovat läsnä kaikkialla ympäri yhteiskuntaa, siellä missä rajaamista tapahtuu. Rajan sijaintia siirretään, neuvotellaan ja esitetään jatkuvasti, jolloin raja moninkertaistuu yhteiskunnan eri kohdissa (Brambilla 2015).

Toinen rajaan liittyvä huomio on se, miten se näyttäytyy eri ihmisille, kuten myös Nail (2016) on todennut: länsimaalaiselle vauraalle matkailijalle raja voi näyttäytyä vaivattomana siirtymänä alueiden välillä, kun taas ilman asiakirjoja matkustavalle pakolaiselle raja toimii jakolinjana, jonka ylittäminen on hänelle kiellettyä. Vaikka rajat virallisesti pysyvät samoina riippumatta siitä, kuka pyrkii ylittämään ne, rajat eivät ole olemassa samalla tavalla eri ihmisille tai ryhmille (Balibar 2002). Tutkimustuloksista voidaan huomata, että sääntelemätön maahanmuutto näyttäytyy turvallisuushkana, jolloin rajan tehtävä on estää kyseisten ihmisten pääsy unioniin. Humanitaarisessa ja oikeuksien toteutumisen diskursseissa rajan tulee tarjota suojaa apua tarvitseville. Luokitteludiskurssissa painotetaan hyödyllisten kykyjen kohdalla rajan avoimuutta ja väärinkäytön kohdalla kovia rajoja. Sen lisäksi, että eri ryhmiin kuuluvat ihmiset kohtaavat rajat eri tavoin, rajat myös aktiivisesti luovat eroa yksilöiden välille (Balibar 2002). Turvapaikanhakijoiden luokittelu erilaisiin ryhmiin antaa ymmärtää, että joukosta voidaan yksiselitteisesti löytää avun tarvitsijat ja he, joilla ei ole oikeutta tulla EU:hun. Muuttoliikkeen tai haavoittuvuuden syyt ovat kuitenkin usein moninaisia, mikä edellyttää yksilöllisempää arviointia turvapaikkaprosesseissa.

Yksi kiistanalaisimmista pakolaisten oikeudelliseen suojeluun liittyvistä kysymyksistä on valtioiden pakolaisiin kohdistuvien velvoitteiden täsmällisen laajuuden määrittäminen: tämä kohdistuu erityisesti niihin pakolaisiin, jotka eivät ole vielä ylittäneet kohdevaltion rajaa, ja jotka ovat sen valtion alueen ulkopuolella, josta he haluavat hakea suojelua (Nagore Casas 2019, 162). New Pactissa esitelty ”maahantulokiellon” oikeudellinen fiktio luo tilanteen, jossa turvapaikanhakijoita ei hyväksytä virallisesti EU:n alueelle, vaikka he ovat tosiasiallisesti jäsenvaltion maaperällä. Krichkerin (2021, 1225) ajatusta rajoista ”rajavyöhykkeinä ilman rajoja” voidaan hyödyntää tämän tarkastelussa. Turvapaikanhakijat on käytännössä rajattu EU:n ulkopuolelle rajavyöhykkeille seulonnan ja rajamenettelyn ajaksi huolimatta siitä, että he fyysisesti ovat EU:n alueella, kun rajoja

lähestytään perinteisestä näkökulmasta valtioiden välisinä rajaviivoina. Kun turvapaikanhakijat eivät virallisesti ole jäsenvaltioiden alueella, heille myönnettyjä oikeuksia on mahdollista kaventaa. Mouzourakis (2021) mukaan seulonta-asetuksessa luodaan ”oikeudellinen limbojärjestelmä” ulkorajalla tapahtuvan seulontaprosessin ajaksi, mikä on vastoin ajan saatossa vakiintuneita kansainvälisen suojelun normeja, joiden mukaan henkilöt, jotka tekevät turvapaikkahakemuksen missä tahansa vaiheessa maahantulon jälkeen, ovat ”turvapaikanhakijan” asemassa. Seulontamenettely johtaa siihen, että suojelua hakeville syntyy uusi ”ontto turvapaikanhakijan asema”, josta on voitu vähentää keskeisiä oikeuksia ja etuja. (Mouzourakis 2021, 174.)

Maahantulokieltoa koskevan fiktion käyttö EU:n lainsäädännössä on herättänyt useita huolenaiheita, esimerkiksi jäsenvaltioiden vastuusta, turvapaikanhakijoiden oikeuksien rajoittamisesta, säilöönoton käytöstä ja mahdollisista ihmisoikeusloukkauksista. Maahantulokielto voi ulottua fyysistä rajaa pidemmälle, sillä jäsenvaltiot voivat kapasiteettisyytten takia soveltaa rajamenettelyä ”muissa paikoissa alueen sisällä”. Tämä oikeudellinen rakenne rajaa turvapaikanhakijat oletusarvoisesti ”poikkeusalueelle”, jossa he eivät lainsäädännön mukaan astu Euroopan maaperälle fyysisestä sijainnistaan riippumatta. (Mouzourakis 2021, 174–175.) Maahantulokiellon oikeudellinen fiktio on mahdollistanut seulonta- ja rajamenettelyjen kohteena oleville turvapaikanhakijoille myönnetyt kapeammat oikeudet, kuten lyhyemmät määräajat, kavennetut suojatoimet sekä oikeudellisen neuvonnan rajoitetun saatavuuden (Apatzidou 2023). Tämä voi johtaa virheellisiin haavoittuvuusarviointeihin, minkä seurauksena ihmiset, joilla on erityisiä haavoittuvaisuustekijöitä saattavat joutua rajamenettelyihin ilman apua, johon heillä olisi tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä oikeus (Rescue.org).

Turvallisuusdiskurssin lisäksi aineistosta paikannettiin ihmisoikeuksien universaalius sekä haavoittuvaisten turvapaikanhakijoiden erityisasema. Humanitaarisessa diskurssissa turvapaikanhakijat nähdään avun tarvitsijoina, joita EU:n tulee suojella. Oikeuksien toteutumisen diskurssissa turvapaikanhakijoista tunnistetaan tiettyjä ihmisiä, jotka ovat haavoittuvaisempia ja tarvitsevat näin erityistä tukea. Ihmisoikeuksien toteutumista halutaan tukea luomalla turvallisia ja laillisia väyliä EU:hun, huomioimalla perusoikeudet kaikkea toimintaa läpileikkaavana arvona, takaamalla erityisiä vastaanotto- ja menetelmällisiä takeita erityisen haavoittuville ryhmille sekä säätämällä lasten oikeuksia parantavista menettelyistä. Tämä havainto on yhdenmukainen Mustaniemi-Laakson (2016, 12–13) näkemyksen kanssa, jonka mukaan EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkalainsäädännössä turvapaikanhakijat kokonaisuudessaan tunnustetaan haavoittuvaksi ryhmäksi, minkä lisäksi ryhmän sisällä tunnistetaan erityisen haavoittuvia hakijoita.

Haavoittuvuus esiintyy aineistossa pääosin muutamien eri tavoin. Ensinnäkin se nähdään tiettyjen ihmisten tai ryhmien luonnollisena ominaisuutena. Esimerkiksi yksin tulleet alaikäiset lapset esiintyvät aineistossa usein erityisen haavoittuvana ryhmänä. Toiseksi katsotaan, että turvapaikanhakijoiden kohtaamat traumaattiset kokemukset tekevät heistä haavoittuvaisia, jolloin haavoittuvuus on tilannekohtaista. Kolmanneksi haavoittuvuus on määritelty riskin kautta: haavoittuvuuteen liittyy olennaisesti siis suurempi riski kohdata esimerkiksi väkivaltaa, vainoa tai syrjintää, kuin muilla ryhmillä. Mustaniemi-Laakso (2016, 4–5) on esittänyt, että nykyisessä ihmisoikeusretoriikassa haavoittuvaisuutta lähestytään usein kollektiivisesti, jolloin tietyt ryhmät luokitellaan haavoittuvaisiksi.

Kollektiivinen lähestymistapa voi kuitenkin jättää varjoonsa muut moninaiset lähteet ja olosuhteet, jotka tuottavat yksilöiden haavoittuvuutta. Freeman (2019) on esimerkiksi tuonut esiin, kuinka sukupuolittunut näkökulma haavoittuvuuteen voi johtaa yhtäältä pakolaisnaisten leimaamiseen haavoittuvaisiksi ja toisaalta pakolaismiesten luokitteluun ei-haavoittuviksi. Aineistosta ei ilmene viitteitä epäoikeudenmukaisuutta tuottavien rakenteiden huomiointiin haavoittuvuuden diskurssien yhteydessä. Haavoittuvuuden ymmärtäminen yksinomaan joihinkin henkilökohtaisiin tai tilannekohtaisiin ominaisuuksiin liittyvänä asiana on saanut osakseen kritiikkiä. Ennalta määriteltyjen haavoittuvuuskategorioiden käyttäminen voi johtaa haavoittuvuutta luovien ja muokkaavien sosiaalisten, rakenteellisten ja ajallisten dynamiikkojen pelkistämiseen. Tällainen näkemys voi jättää huomiotta yhteiskunnan eriarvoisuutta, epävarmuutta, hyväksikäyttöä tai syrjintää tuottavat rakenteet, jolloin politiikkatoimetkaan eivät kohdistu haavoittuvuutta aiheuttaviin järjestelmiin. (Gilodi ym. 2022, luku 'Structural Vulnerability'.)

Vaikka suojelunäkökulma löytyy lainsäädäntöehdotuksista, turvallisuusnäkökulma on suurelta osin etusijalla. Seulonta-asetuksen terveys- ja haavoittuvaisuusarviointiin liittyen on myös korostettava huomiota, että viranomaiset suorittavat kyseisen arvioinnin vain "tarvittaessa" eli eivät kaikissa tapauksissa. Tätä asiaa selitetään tarkemmin johdanto-osan 26 kappaleessa, jonka perusteella arviointia ei tarvitsisi tehdä, "jos olosuhteiden perusteella on selvää, että tällainen tutkimus ei ole tarpeen, erityisesti koska henkilön yleistilanne näyttää olevan erittäin hyvä". Kuten aiemmin analyysissä esitetty, kyseinen lähestymistapa ei huomioi haavoittuvuuden moninaisuutta ja yksilöllisyyttä, minkä vuoksi haavoittuvuustekijät, jotka eivät ole suoraan havaittavissa, voivat jäädä huomiotta (Gazi 2021, 173).

Myös Mustaniemi-Laakso (2016, 18) on huomionut, että turvallisuusnäkökulma ohjaa usein toimintaa, kun sovitaan operatiivisista toimenpiteistä ei-toivotun maahanmuuton torjumiseksi. Hän

esittää, että turvallisuuspolitiikat kohdistuvat usein maahanmuuttajiin joukoittain, jolloin turvapaikanhakijoiden yksilöllisiin suojelutarpeisiin kiinnitetään vähemmän huomiota. Seulonnan ja rajamenettelyn voidaan nähdä tähtäävän ensisijaisesti sääntelemättömän maahanmuuton hallintaan ja vasta toissijaisesti haavoittuvaisuuden tunnistamiseen. Esimerkiksi turvallisen kolmannen maan käsite, jonka avulla New Pactissa voidaan soveltaa nopeutettuja menettelyjä rajalla kyseisistä maista tulevien maahanmuuttajien palauttamiseksi, saattaa heikentää menettelyllisiä suojatoimia suojelutarpeen arvioinnissa. Lisäksi nopeutetut menettelyt voivat myös peittää ihmisten yksilölliset haavoittuvuustekijät alkuperämaissa vallitsevan yleisen turvallisuuskäsityksen taakse (Mustaniemi-Laakso 2016, 20). On myös korostettava, että nopeutettuihin menettelyihin liittyy menettelyvirheiden ja turvapaikkahakemusten virheellisen käsittelyn riski (Gazi 2021, 174). Yhteenvetona voidaan todeta, että haavoittuvuuden arviointijärjestelmä sellaisena kuin se New Pactissa esitetään, on ongelmallinen, eikä siinä voida ottaa riittävästi huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksia ja tarpeita. Haavoittuvien ihmisten oikeuksien suojelun diskurssi rajaa ulos sellaisia ihmisiä, joiden haavoittuvuus ei ole näkyvää tai selkeää tai jotka saattavat muodostaa turvallisuusuhan.

Euroopan unionin rajapolitiikassa lisääntyneet rajojen ulkopuolella sijaitsevat toimenpiteet ovat herättäneet huolta. New Pactin toimenpiteiden, kuten seulonnan ja rajamenettelyn, täytäntöönpano unionin ulkorajoilla voi lisätä turvapaikanhakijoiden haavoittuvuutta. Lähtömaiden vaaralliset ja epäinhimilliset olosuhteet johtavat siihen, että ihmiset joutuvat pakenemaan kotimaastaan. Tämä näkökulma asettaa kaikki suojelua hakevat ihmiset haavoittuvaan asemaan. Monissa tapauksissa heidän haavoittuvuutensa lisääntyy, jos he kuuluvat erityisen haavoittuvaiseksi katsottuihin ryhmiin, kuten naisiin, lapsiin tai toimintarajoitteisiin. Menettelyt ulkorajoilla ja erityisesti kriisitilanteiden mahdollistamat menetelmälliset poikkeukset aiheuttavat riskin, että haavoittuvuus jää huomiotta. ”Kriisit” tuottavat poikkeustilan, jolloin ”tavanomaiset käytännöt” väistyvät kriisin vaatimien poikkeuksellisten toimenpiteiden tieltä. Kriisidiskurssin vaarana on se, että poikkeustila muodostuu yhä useammin säännöksi ja tilapäisiksi kriisijärjestelyiksi kuvatut poikkeustoimenpiteet muuttuvat pysyviksi hallinnan keinoiksi.

Tässä tutkimuksessa esiin nousevat kysymykset siitä, kenet määritellään turvallisuusuhaksi, kenen halutaan saapuvan EU:hun sekä kenellä on aito tarve suojelulle. Nämä kysymykset ovat esillä myös humanitaarisella rajalla, missä avunanto ja suojelu yhdistyvät valikoivaan sosiaaliseen luokitteluun, joka erottaa ansaitsevat ja epäoikeutetut toisistaan. (Kallio, Häkli & Pascucci 2019; Darling 2009). Erilaiset diskurssit ilmentävät erilaisia painopisteitä ristiriitaisten tavoitteiden välillä. Vahva turvallisuusdiskurssi johtaa rajojen tiukemman valvonnan painottamiseen, jolloin

turvapaikanhakijoiden suojelun kysymykset jäävät taka-alalle. Sääntelemättömään maahanmuuttoon reagoidaan tällöin pääasiassa kriminalisoimalla luvaton liikkuminen rajojen yli. Oberoi ja Taylor-Nicholson (2013, 176) esittävät, että poliittisissa kehyksissä sääntelemätön maahanmuutto liitetään usein kansainväliseen rikolliseen toimintaan, kuten huumekauppaan ja terrorismiin, huolimatta siitä, että valtaosa sääntelemättömästi saapuvista muuttajista ei ole rikollisia sanan perinteisessä merkityksessä. Monet rajoille saapuvat ihmisryhmät tarvitsevat suojelua, ja siinä missä jotkut heistä pystyvät määrittelemään suojelutarpeensa tavanomaisesti hyväksytyjen oikeudellisten määritelmien mukaisesti, toiset putoavat oikeudellisten suojelujärjestelmien väliin (Oberoi & Taylor-Nicholson 2013, 176).

Williams (2016, 27) on esittänyt, että maahanmuuttajien turvallisuus ja rajaturvallisuus usein yhteensovitetään poliittisissa ja yhteiskunnallisissa keskusteluissa, jolloin ne asetetaan samanaikaisesti saavutettaviksi tavoitteiksi. Turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien turvallisuuden sekä rajaturvallisuuden väliset yhteydet ilmenevät analyysissa siinä, kuinka turvallisuusdiskurssi on läsnä myös muissa diskursseissa. Humanitaarisen diskurssin kohdalla se esiintyy piilotettuna kysymyksenä siitä, onko humanitaarinen suojelun tarve aito. Haavoittuvien ryhmien oikeuksia koskevassa diskurssissa menetelmälliset takeet on taattu tietyille erityisen haavoittuville ryhmille, elleivät he näyttäytyä turvallisuusuhkana. Luokitteludiskurssissa sääntelemättömän maahanmuuton ja väärinkäytösten ehkäiseminen linkittyy turvallisuustavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi analyysissa kahden lähtökohtaisesti ristiriitaisen tavoitteen välille muodostuu ikään kuin tasapaino, sillä rajojen vahvistaminen ja turvapaikanhakijoiden suojelu näyttäytyvät osana samaa kokonaisuutta. Vaikka humanitaarinen diskurssi ja oikeuksien toteutumisen diskurssi pohjautuvat ihmisoikeuksien ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien tarpeiden ja oikeuksien takaamiseen, ne samalla tunnistavat tehokkaan ja hallitun maahanmuuton tavoitteen. Rajavalvonta ja turvapaikanhakijoiden suojelu pyritään integroimaan osaksi ”kokonaisvaltaista lähestymistapaa”, jossa turvallisuuden ja suojelun tavoitteet yhdistyvät.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Huolimatta siitä, että globalisaatio on helpottanut ja nopeuttanut kansainvälistä matkustamista monille, se ei ole mahdollistanut samaa vapautta kaikille. Rajaturvallisuuden ja -valvonnan merkitys on lisääntynyt voimakkaasti ja Euroopan unionin muuttoliikepolitiikoissa on keskitytty pitkälti sellaisten toimenpiteiden kehittämiseen, toteuttamiseen ja rahoittamiseen, joiden tarkoituksena on sääntelemättömän muuttoliikkeen hallinta (Oberoi & Taylor-Nicholson 2013, 171). Rajojen tiukemman hallinnan tarve on seurausta siitä, että muuttoliike on alettu nähdä ensisijaisesti uhkana. Vastapainona tälle voidaan nähdä humanitaarisen diskurssin nousu EU:n rajavalvonnan kontekstissa. Pallister-Wilkinsin mukaan (2015, 2017) lähtökohtaisesti toisistaan poikkeavat käsitteet 'humanitaarisuus' ja 'raja' ovat viime vuosikymmenten aikana lähentyneet toisiaan poliittisessa diskurssissa.

Tässä tutkielmassa tarkasteltiin Euroopan unionin muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikan uudistusta rajavalvontatoimenpiteiden ja haavoittuvien ryhmien suojelun välisen suhteen kautta. Tätä suhdetta pyrittiin valottamaan tarkastelemalla, millaisia rajoihin, turvallisuuteen, turvapaikanhakijoiden suojeluun ja haavoittuvuuteen liittyviä diskursseja New Pactia koskevissa dokumenteissa esiintyy. Aineistona toimivat uudistuksen viisi keskeistä lainsäädäntöehdotusta sekä komission muuttoliikepolitiikkaa koskeva tiedonanto. Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka on muodostunut yhä polttavammaksi puheenaiheeksi ja EU on usein ollut yhteiskunnallisten keskustelujen kohteena puolin ja toisin liittyen niin turvallisuuteen ja rajojen vahvistamiseen kuin ihmisoikeuksiin ja suojelun velvollisuuteen. Tätä vasten oli mielekästä tarkastella, millaisena tulevaisuuden maahanmuuttopolitiikka näyttäytyy Euroopassa New Pactin valossa. Tutkielman päätutkimuskysymyksenä esitin: *Miten EU:n rajavalvontatoimenpiteet ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten suojelu kytkeytyvät toisiinsa uuden maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen viitekehyksessä?* Ja osakysymyksinä toimivat: *Millaisia diskursseja rajoihin ja rajavalvontaan liittyy? Miten haavoittuvaisuus, ihmisoikeudet ja haavoittuvien ryhmien suojelu määrittävät diskursseissa?*

Tutkielman teoreettinen tausta koostui monialaisesta rajatutkimuksesta ja haavoittuvaisuuden käsitteen tarkastelusta maahanmuuttopolitiikan kontekstissa. Tutkimuskysymyksiä lähestyttiin ensinnä haavoittuvuuden käsitteen kautta. Haavoittuvuus ymmärrettiin tutkimuksessa ilmiönä, joka usein näyttäytyy poliittisessa keskustelussa varsin yksiselitteisenä huolimatta siitä, että ymmärrys sen sisällöstä vaihtelee suuresti (Gilodi ym. 2022 johdantoluku). Tutkielman teoreettisessa osuudessa

esiteltiin erilaisia tapoja jäsenellä ja ymmärtää haavoittuvuutta maahanmuuttopolitiikan kontekstissa, mikä avasi myös mahdollisuuden käsitteen kriittiselle tarkastelulle. Yhtäältä voidaan katsoa, että kaikki turvapaikanhakijat ovat haavoittuvaisessa asemassa, sillä he ovat joutuneet pakenemaan kotimaastaan (Tarvainen 2022, 8). Toisaalta turvapaikanhakijoiden joukosta voidaan tunnistaa erityisen haavoittuvassa asemassa olevia, joihin usein lukeutuvat esimerkiksi lapset, naiset, toimintarajoitteiset sekä psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneet henkilöt. Haavoittuvuus nähdäänkin politiikassa usein ominaisuutena, joka kuuluu tietyille ryhmille. (Mustaniemi-Laakso 2016, 12) Tiettyjen ryhmien tai yksilöiden luokittelu haavoittuvaisiksi voi kuitenkin synnyttää vakavia ongelmia, kuten syrjintää, leimaamista ja ulossulkemista. Ennalta määriteltyjen haavoittuvuuskategorioiden käyttö saattaa yksinkertaistaa ja jopa jättää huomiotta, miten sosiaaliset, rakenteelliset ja ajalliset tekijät vaikuttavat haavoittuvuuden luomiseen ja ilmenemiseen. (Gilodi ym. 2022, luku 'Critiquing Vulnerability'.)

Toinen tutkielman keskeinen käsite oli raja. Ymmärrys rajoista rakentui erityisesti kahden näkökulman kautta. Ensinnäkin rajat ovat läsnä yhteiskuntien eri käytännöissä ja diskursseissa, mikä tekee niistä sosiaalisesti rakentuneita. Rajat eivät tässä valossa ole neutraaleja linjoja valtioiden välillä vaan olennainen osa kansallisen kulttuurin määrittelyä sekä erojen ylläpitämistä ”meidän” ja ”toisten” välillä. (Paasi 2002, 161, 170–171.) Toiseksi rajat ovat luonteeltaan moniulotteisia, koska ne sekä näyttäytyvät että myös suhtautuvat eri tavoin eri ihmisiin (Balibar 2002). Käsitteellä *borderscapes* pyrittiin edelleen kuvaamaan rajojen muuttuvaa ja dynaamista luonnetta. Tutkimukselle keskeistä oli näkemys rajoista ajassa ja tilassa muuttuvina sosiaalisina prosesseina (Krichker 2021, 1220).

Kolmanneksi haavoittuvuuden ja rajan käsitteet saatettiin yhteen humanitaarisen rajan käsitteen kautta. Waltersin (2011) mukaan humanitaarinen raja muodostuu ”vieraantumisen ja huolenpidon politiikan välisestä yhteydestä” sekä ”torjunnan ja vastaanoton taktiikasta”, mikä tekee valtioiden rajajoista humanitaarisen hallinnon alueita. Humanitaarisessa rajassa muuttoliikkeiden valvonnan, humanitaaristen periaatteiden ja ihmisoikeuksien väliset monimutkaiset suhteet kietoutuvat yhteen. Huomionarvoista tässä yhteydessä on se, että humanitaarisella rajalla tuen ja suojelun tarjoaminen yhdistyvät valikoivaan sosiaaliseen luokitteluun ansaitsevien ja epäoikeutettujen välillä (Kallio, Häkli & Pascucci 2019; Walters 2011). Kysymykset siitä, kuka on haavoittuvassa asemassa, sekä näin ollen myös suojelun tarpeessa, asettavat usein toimijuuden puutteen ja kyvyttömyyden edellytykseksi suojelun saamiselle (Sözer 2020).

EU:n maahanmuuttoliittisissä diskursseissa rajojen vahvistaminen ja humanitaarinen turvapaikanhakijoiden suojele näyttäytyvät usein yhteensopivina tavoitteina, mikä kävi ilmi myös

tässä tutkimuksessa. Analyysi toteutettiin diskurssianalyysin keinoin ja tavoitteena oli tarkastella kielenkäyttöä ja niitä merkityksiä, joita aiheille tietyissä yhteyksissä annetaan (Gee & Handford, 2012, 1). Analyysistä ilmenee, kuinka nämä lähtökohtaisesti ristiriidassa olevat tavoitteet tuodaan yhteen luomalla kuva, että rajojen vahvistaminen ei ole ristiriidassa turvapaikanhakijoiden suojelun kanssa, vaan se luo jopa edellytykset turvalliselle ja hallitulle turvapaikkajärjestelmälle. Diskursseissa korostetaan tarvetta suojella EU:n kansalaisia turvallisuushilta, kuten sääntelemättömältä muuttoliikkeeltä, mikä edellyttää tiukempaa rajapolitiikkaa. Samalla tuodaan esiin, että rajamenettelyt hyödyttävät koko järjestelmää, sillä parempi hallinta ulkorajoilla edistää ”aitojen” tapauksen käsittelyä EU:ssa. Toiseksi diskursseissa korostetaan sitoutumista kansainvälisiin perus- ja ihmisoikeussopimuksiin, mikä rakentaa kuvaa EU:sta globaalisti vastuullisena ja ihmisoikeuksia kunnioittavana tahona. Tärkeänä arvona korostetaan haavoittuvien ryhmien, erityisesti lasten, oikeuksien kunnioittamista ja ensisijaisuutta. Näissäkin diskursseissa on kuitenkin löydettävissä turvallisuusnäkökulman vaikutus, joka kiteytyy esimerkiksi rajamenettelyä koskevassa asetuksessa: lasten etua suojellaan aina, esimerkiksi poissulkemalla yksintulleet alaikäiset rajamenettelystä, paitsi jos heidän katsotaan olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle (APR-asetus 2020, 11). Tämä käy ilmi myös humanitaarisessa diskurssissa, jossa suojan takaaminen sitä tarvitseville nostaa esille myös kysymyksen siitä, kuka todella tarvitsee apua. Lisäksi diskursseissa raja saa roolin ”kykyjen” seulojana: kuka on hyödyllinen EU:lle?

Tämän kaltaiset diskurssit pyrkivät luomaan mielikuvan siitä, että rajojen vahvistaminen ja turvapaikanhakijoiden suojelu ovat osa samaa kokonaisuutta, joka edistää sekä EU:n turvallisuutta että humanitaarisia arvoja. Tutkimustulosten valossa EU:n diskursseissa korostetaan sitoutumista sekä rajaturvallisuuden parantamiseen että ihmishenkien pelastamiseen, mikä on osoitus turvallistamisen ja humanitaarisuuden lisääntyvästä kytkeytymisestä rajavalvontaan ja muuttoliikkeen hallintaan. Humanitaarinen raja edustaa uutta lähestymistapaa rajanylitysten hallintaan, jossa huolenpito ja valvonta liittyvät yhteen. Humanitaarisen rajan voima ulottuu kuitenkin paljon pidemmälle, kuin vain rajanylityksen hallintaan (Novak 2022, 16–17.) Todellisuudessa näiden tavoitteiden väliset suhteet ovat myös jännitteisiä ja osaltaan ristiriitaisia. Lisäksi tutkimustuloksista ilmenee, kuinka rajan rooli voi muuttua riippuen siitä, kuka sen kohtaa. Keskeiseksi nousevatkin kysymykset siitä kuka luokitellaan turvallisuushaksi, kenen liikkuvuutta EU:hun halutaan edistää sekä kenellä on oikeus saada suojelua tai jäädä EU:hun.

Näitä tutkimustuloksia voidaan hyödyntää jatkossa, kun halutaan ymmärtää paremmin julkista keskustelua ja poliittista päätöksentekoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa. EU:n diskurssit muuttoliikepolitikassa vaikuttavat yhteiskunnalliseen ilmapiiriin ja poliittiseen päätöksentekoon sekä

tämän seurauksena rajavalvontatoimenpiteisiin, samalla kun yhteiskunnalliset arvot määrittävät EU:n diskursseja ja politiikkatoimia. Tämä osoittaa kielen ja vallan välisen suhteen. Mahdollisissa jatkotutkimuksissa voisi olla mielenkiintoista syventyä tarkemmin tiettyihin muuttoliikepolitiikan uudistuksen aihealueisiin, kuten palauttamispolitiikkoihin tai EU:n yhteistyösopimukseen kolmansien maiden kanssa. Uudistuksessa säädettyjä toimintatapoja voitaisiin myös tutkia tarkemmin ihmisoikeuksiin perustuvan lähestymistavan kautta analysoimalla esimerkiksi turvapaikanhakijoiden ja sääntelemättömästi saapuvien ihmisten oikeussuojakeinoja ja niiden valvontamekanismeja. Muuttoliikkeiden välineellistämisen uhka on avannut oven poikkeuksille (Garcés-Mascareñas 2022), jotka voivat heikentää turvapaikanhakijoiden perusoikeuksia ja oikeussuojakeinojen tutkiminen erityisesti tässä kontekstissa voisi olla kiinnostavaa. Lisäksi jatkossa rajan, haavoittuvuuden ja humanitaarisen rajan käsitteitä voitaisiin hyödyntää erilaisissa yhteyksissä, kuten esimerkiksi EU:n jäsenvaltioiden kansallisen tason poliittisten diskurssien tai kahdenvälisten sopimusten tutkimisessa.

LÄHTEET

Anderson, B. (2006). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Lontoo: Verso.

Apatzidou, V. (2023). Trading Rights for Responsibility. [blogikirjoitus]. VerfBlog. Viitattu 6.2.2024. Haettu osoitteesta: <https://verfassungsblog.de/trading-rights-for-responsibility/>

Balibar, E. (2002). *Politics and the Other Scene*. London: Verso.

Berger, P. & Luckmann, T. (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Penguin.

Bourdieu, P. (1991). *Language and Symbolic Order*. Cambridge: Polity Press.

Brambilla, J. (2015). Exploring the Critical Potential of the Borderscape concept. *Geopolitics* 20(1). 14–34.

Butler, J. (2016). Rethinking vulnerability and resistance. *Vulnerability in Resistance*. <https://doi.org/10.1215/9780822373490-002>

Cornelisse, G. & Reneman, M. (2021). Border procedures in the Commission's New Pact on Migration and Asylum: A case of politics outplaying rationality? *Eur Law J.* 26. 181–198.

De Blij, H. (2009). *The power of place: geography, destiny, and globalization's rough landscape*. New York, NY: Oxford University Press

De Genova, N. (2018). The “migrant crisis” as racial crisis: do Black Lives Matter in Europe? *Ethnic and racial studies* 41(10). 1765-1782. DOI: 10.1080/01419870.2017.1361543

Diener, A. C. & Hagen, J. (2009). Theorizing Borders in a ‘Borderless World’: Globalization, Territory and Identity. *Geography Compass* 3(3). 1196-1216. DOI:10.1111/j.1749-8198.2009.00230.x

Directive 2001/55. Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>

Eskola, J. & Suoranta, J. (2005). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

Euroopan parlamentti. (2023). Pakolaiset ja muuttoliike Euroopassa: tietoja ja tilastoja. Luettu 18.12.2023. Haettu osoitteesta: <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/society/20170629STO78630/pakolaiset-ja-muuttoliike-euroopassa-tietoja-ja-tilastoja>

European Commission. (2015). *Managing migration better in all aspects: A European Agenda on Migration*. Press Release. Haettu osoitteesta: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4956

European Commission. (2020a). A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity. Press release. Haettu osoitteesta: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706

European Commission. (2020b). COMMUNICATION FROM THE COMMISSION on a New Pact on Migration and Asylum. COM (2020) 609 final.

European Commission. (n.d.). What is the New Pact on Migration and Asylum of the EU? Viitattu 6.2.2024. Haettu osoitteesta: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en

European Council (n.d.). Migration and asylum pact. Viitattu 6.2.2024. Haettu osoitteesta: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/>

European Council. (2023). The Council and the European Parliament reach breakthrough in reform of EU asylum and migration system. Council of the EU. Press release. Haettu osoitteesta: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/>

Eurostat. (2016). Asylum in the EU Member States. Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015 Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships. Eurostat, newsrelease 44. Luettu 14.12.2023. Haettu osoitteesta: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>

Freedman, J. (2019). The uses and abuses of “vulnerability” in EU asylum and refugee protection: Protecting women or reducing autonomy? *Papeles Del CEIC*, 2019(1), 204. <https://doi.org/10.1387/pceic.19525>

Frelick., Kysel. & Podkul. (2016). The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants. *Journal on Migration and Human Security*, 4(4), 190–220.

Garcés-Mascareñas, B. (2022). The «instrumentalisation» of migration. *CIDOB report 8*. Viitattu 12.2.2024. Haettu osoitteesta: https://www.cidob.org/en/articulos/cidob_report/n_8/the_instrumentalisation_of_migration

Gazi, T. (2021). The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups? *European papers*, 6(1), 167–175. doi: 10.15166/2499-8249/460

Geddes, A. & Scholten P. (2016). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. 2. painos. Lontoo. SAGE Publications.

Gee, J., & Handford, M. (2012). *The Routledge Handbook of Discourse Analysis*. London: Routledge.

Geisen, T., Plug R. & van Houtum H.J. (2007). (B)ordering and othering migrants by the European Union. Teoksessa Naerssen, T. van & M. Van der Velde (toim.): *Migration in a new Europe: people, borders and trajectories*. *IGU- Home of geography publication series VIII*, 75–86. Società Geographica Italiana, Roma.

- Gilodi, A., Albert, I. & Nienaber, B. (2022). Vulnerability in the Context of Migration: a Critical Overview and a New Conceptual Model. *Hu Arenas*. <https://doi.org/10.1007/s42087-022-00288-5>
- Heikkinen, V. (2012). Diskurssi. Teoksessa: V. Heikkinen, E. Voutilainen, P. Lauerma, U. Tiililä & M. Lounela (toim.) *Genre-analyysi - tekstilajitutkimuksen käsikirja*. Helsinki: Gaudeamus, 94–99.
- Hellwig, T. & Sinno, A. (2017). Different Groups, Different Threats: Public Attitudes Towards Immigrants. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43(3). 339–358.
- Hiltunen, A. (2020). Euroopan porteilla: Turvapaikkapolitiikan vaikeat vaiheet. Gaudeamus, Helsinki.
- Jokinen, A., Juhila K. & Suoninen E. (2016). Diskurssianalyysi: teorit, peruskäsitteet ja käyttö. Tampere: Vastapaino
- Jørgensen, M., & Phillips, L. (2002). *Discourse analysis as theory and method*. SAGE.
- Kallio, K. P., Häkli, J., & Pascucci, E. (2019). Refugeeeness as political subjectivity: Experiencing the humanitarian border. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(7), 1258-1276. <https://doi.org/10.1177/2399654418820915>
- Krichker, D. (2021). Making Sense of Borderscapes: Space, Imagination and Experience. *Geopolitics* 26(4). 1224-1242. <https://doi.org/10.1080/14650045.2019.1683542>
- Lemberg-Pedersen, M. (2016). Effective Protection or Effective Combat? EU Border Control and North Africa. Dobler, G., Miles, W. & Zeller, W. (Ed.) *EurAfrican Borders and Migration Management*. Palgrave Macmillan, US.
- Léonard, S., & Kaunert, C. (2019). *Refugees, Security and the European Union* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429025976>
- Lietaert, I., & Broekaert, E. & Ilse D. (2017). From Social Instrument to Migration Management Tool: Assisted Voluntary Return Programmes - the Case of Belgium. *Social Policy & Administration*, 51(7): 961-980. DOI: 10.1111/spol.12185
- Maahanmuuttovirasto. (n.d.a). Toissijainen suojelu. Viitattu 9.12.2023. Haettu osoitteesta: <https://migri.fi/toissijainen-suojelu>
- Maahanmuuttovirasto. (n.d.b). Tilapäinen suojelu Ukrainasta paenneille. Viitattu 14.12.2023 Haettu osoitteesta: <https://migri.fi/tilapainen-suojelu>
- Marino, S. & Dawes, S. (2016). Introduction to Fortress Europe: Media, Migration and Borders. *Networking Knowledge* 9(4).
- Massey, D. & Pren, K. (2012). Unintended consequences of US immigration policy: Explaining the post-1965 surge from Latin America. *Population and Development Review* 38(1). 1–29.
- Mouzourakis M. (2021). More laws, less law: The European Union's New Pact on Migration and Asylum and the fragmentation of “asylum seeker” status. *Eur Law J*. 26. 171–180. <https://doi.org/10.1111/eulj.12378>

- Mustaniemi-Laakso M., Heikkilä M., Del Gaudio E., Konstantis S., Nagore C. M., Morondo D., Hegde V. & Finlay G. (2016). The Protection of vulnerable individuals in the context of EU policies on border checks, asylum and immigration. FRAME report, European Commission 11(3).
- Nagore Casas, M. (2019). The instruments of pre-border control in the EU: A new source of vulnerability for asylum seekers? *Paix et Sécurité Internationales – Journal of International Law and International Relations*, (7), 161-198. Haettu osoitteesta: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/474/4742149005/>
- Nail, T. (2016). *Theory of the Border*. Oxford: Oxford University Press.
- Niemann, A. & Zaun, N. (2018). EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 3–22.
- Novak, P. (2022). Re-producing the Humanitarian Border. *Geopolitics*, 1–22. <https://doi.org/10.1080/14650045.2022.2105699>
- Paasi A. (1996). Inclusion, exclusion, and the construction of territorial identities: Boundaries in the globalizing geopolitical landscape. *Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift* 23. 6-23.
- Paasi, A. (2002). Rajat ja identiteetti globalisoituvassa maailmassa. Teoksessa Syrjämaa T. & Tunturi J. (toim.) *Eletty ja muistettu tila*. Helsinki, SKS, 154–176.
- Pakolaisten oikeusasemaa koskeva lisäpöytäkirja SopS 78/1968. Haettu osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1968/19680078#idm46434450240816>
- Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus SopS 77/1968. Valtion säädöstietopankki Finlex. Haettu osoitteesta: https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1968/19680077/19680077_2
- Pallister-Wilkins, P. (2015). The Humanitarian Politics of European Border Policing: Frontex and Border Police in Evros. *International Political Sociology*, 9(1).
- Pallister-Wilkins, P. (2017). Humanitarian Borderwork. In Günay C. and Witjes N. (eds.): *Border Politics: Defining Spaces of Governance and Forms of Transgressions*. Springer, Cham.
- Perkowski, N. (2018). Frontex and the convergence of humanitarianism, human rights and security. *Security Dialogue*, 49(6), 457-475.
- Phillips, N. & Hardy, C. (2002). *Discourse analysis: Investigating processes of social construction*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Pietikäinen, S. & Mäntynen, A. (2009). *Kurssi kohti diskurssia*. Tampere: Vastapaino.
- Pirjatanniemi, E., Lilja, I., Helminen, M., Vainio, K., Lepola, O. & Alvesalo-Kuusi, A. (2021). Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 10. Haettu osoitteesta: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-009-7>
- Potter, J. & Wetherell, M. (1987). *Discourse and Social Psychology*. London: Sage Publications.
- Remes, L. (2006). Diskurssianalyysin perusteet. Teoksessa Jari Metsämuuronen (toim.) *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. Jyväskylä: Gummerus, 285–374.

- Rescue.org. (2023). What is the EU Pact on Migration and Asylum? Viitattu 6.2.2024. Haettu osoitteesta: <https://www.rescue.org/eu/article/what-eu-pact-migration-and-asylum>
- Oberoi P. & Taylor-Nicholson E. (2013). The Enemy at the Gates: International Borders, Migration and Human Rights. *Laws* 2(3). 169–186, doi:10.3390/laws2030169
- Sisäministeriö. (n.d.). Laitonta maahantuloa ja oleskelua ehkäistään viranomaisten yhteistyöllä. Luettu 15.4.2024. Haettu osoitteesta: <https://intermin.fi/maahanmuutto/laittoman-maahantulon-ja-maassa-oleskelun-torjunta>
- Sisäministeriö. (2023). EU:n turvapaikkajärjestelmää on uudistettava. Luettu 29.11.2023. Haettu osoitteesta: <https://intermin.fi/maahanmuutto/eu-n-yhteinen-turvapaikkajarjestelma>
- Sormunen, M. (2022). Järjestelmä, oikeudelliset reunaehdot vai järjestelmään kohdistuvat odotukset? EU:n turvapaikkajärjestelmän vanhentumisen kolme tasoa. *Lakimies*, 120(3–4), 513–542.
- Stepka, M. (2023). The New Pact on Migration and Asylum: Another Step in the EU Migration-Security Continuum or Preservation of the Status Quo? *Bialystok Legal Studies* 28(1). DOI: 10.15290/bsp.2023.28.01.02
- Sözer, H. (2020). Humanitarianism with a neo-liberal face: Vulnerability intervention as vulnerability redistribution. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(11), 2163–2180. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1573661>
- Tarvainen, L. (toim.) (2022). Haavoittuvuus turvapaikkaprosessissa. Teoksessa: Laine, M., Leisti, M., Rautakorpi, M., Selim H. & Skrifvars, J. Haavoittuva asema turvapaikkaprosessissa. Pakolaisneuvonta. 7-22. Haettu osoitteesta: <https://www.pakolaisneuvonta.fi/haavoittuva-asema-turvapaikkaprosessissa/>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi. [E-kirja]. <https://www.ellibslibrary.com/book/9789520400118>
- Tuominen, H. & Hiltunen, A. (2019). Arvojen vaalija vai turvallisuuden takaaaja? Kaksi näkökulmaa Euroopan unionin toimijuuteen turvapaikkapolitiikassa. Teoksessa Nyssönen H. (toim.): *Kosmopolis* 49: 2/2019
- UNHCR. (2019). Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection.
- Van der Klaauw, J. (2009). Refugee Rights in Times of Mixed Migration: Evolving Status and Protection issues. *Refugee Survey Quarterly* 28(4). 59–86. DOI:10.1093/rsq/hdq003
- Van Houtum, H. & Pijpers, R. (2007). The European Union as a Gated Community: The Two-faced Border and Immigration Regime of the EU. *Antipode* 39(2). 291-309.
- Vastaanottodirektiivi (Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU), EUVLL 180/96, 29.6.2013
- Vaughan-Williams, N. (2015). Europe's Border Crisis. Biopolitical Security and Beyond. Oxford: Oxford University Press.

Walters, W. (2011). Foucault and frontiers: Notes on the birth of the humanitarian border. *Governmentality: Current issues and future challenges*, ed. U. Bröckling, S. Krasmann, & T. Lemke, 138–64. London: Routledge.

Williams, J. M. (2016). The Safety/Security Nexus and the Humanitarianisation of Border Enforcement. *The Geographical Journal*, 182.

AINEISTOLÄHTEET:

European Commission, ‘COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL Striking a balance on migration: an approach that is both fair and firm’ COM (2024) 126 final.

European Commission, ‘Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817’ COM (2020) 612 final.

European Commission, ‘Amended proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU’ COM (2020) 611 final.

European Commission, ‘Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]’ COM (2020) 610 final.

European Commission, ‘Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum’ COM (2020) 613 final.

European Commission, ‘Amended proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of biometric data for the effective application of Regulation (EU) XXX/XXX [Regulation on Asylum and Migration Management] and of Regulation (EU) XXX/XXX [Resettlement Regulation], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes and amending Regulations (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/818’ COM (2020) 614 final.

ALKUPERÄISET AINEISTOSITAATIT:

^a “By securing the external borders to control arrivals of irregular migrants, we limit any onward secondary movement and guarantee one of the most cherished rights of EU citizens, namely the right to move within the Schengen area without internal border control.” (Striking a balance on migration, s. 2)

^b “And it [New Pact] is what will allow generations of Europeans to continue benefitting from these unique, European-trademarked freedoms.” (Striking a balance on migration, s. 21)

^c “All irregular migrants will be registered and subject to screening of identity, security, and health. Following the screening, the border procedure will be mandatory for those who are unlikely to need protection, present a security risk or mislead the authorities.” (Striking a balance on migration, s. 2)

^d “This proposal further strengthens policies in the field of security. Through specific rules set out in this Regulation, responsibility for examining an application for international protection will be quickly established where the person presents a risk to national security and public order, and will prevent any further transfers of such persons to other Member States. Therefore, the proposal also reinforces the security objective provided for in the proposal for a Screening Regulation, under which such a security check will be mandatory.” (AMMR-asetus, s. 7)

^e “It is also necessary to clarify that during the screening, meaning during the checks to determine the appropriate following procedure(s), the third-country nationals concerned should not be authorised to enter the territory of the Member States. This rule should apply to all third-country nationals submitted to the screening at the external borders.” (Seulonta-asetus, s. 5)

^f “The new Article 41(6), clarifies that applicants subject to the asylum border procedure shall not be authorised to enter the Member State’s territory.” (APR-asetus, s. 14)

^g “The pre-entry phase – before the person has been authorised to enter the territory, and consisting of the screening and the border procedure – addresses multiple challenges related to the entire migration process, from first arrival to channelling into the appropriate asylum or return procedure. Those challenges include the need to sustain a reduced pressure from irregular arrivals and strong external borders, reduced onward movements as well as a swift and effective return and readmission system.” (APR, s. 6)

^h “– notwithstanding the EU-wide decrease in irregular arrivals since 2015, the number of applications for international protection has continued to climb, reaching a fourfold difference compared to the number of arrivals. These trends point towards a persistent onward movement and multiple applications for international protection within the EU.” (Eurodac-asetus, s. 1)

ⁱ “When coupled with the new Eurodac database, we will have full oversight over who enters the EU. If a security threat is identified, the person will be detained or returned to their country of origin.” (Striking a balance on migration, s. 6)

^j “– the New Pact advocates integrated policy-making bringing together policies in the areas of asylum, migration, return, external border protection, fight against migrants’ smuggling and relations with key third countries reflecting a whole of government approach.” (Seulonta-asetus, s. 1)

^k “Dedicated and tailor-made Anti-Smuggling Operational Partnerships with partner countries, Member States and UN agencies tackle smuggling in key locations. The first Partnership was launched with Morocco in July 2022, opening the door to deeper cooperation with Frontex –. A Regional Operational Partnership with the Western Balkans was launched in November 2022 and was followed up by a EUR 36 million regional anti-smuggling programme in June 2023. By focussing on supporting law enforcement and judicial cooperation against criminal networks and drawing on EU funding and the know-how of EU agencies to increase border management capacity, it has already led to increased investigations, arrests and prosecutions.” (Striking a balance on migration, s. 8)

^l “EU action is more specifically focused on supporting partners in preventing irregular migration through addressing its root causes. Sustainable economic opportunities, vocational education and training, particularly for young people, social services, support to small and medium-sized enterprises and increased access to finance can have an important bearing on reducing the pressure for irregular migration.” (Striking a balance on migration, s. 14)

^m “This proposal will ensure that the challenges that the comprehensive approach is facing, such as the need to sustain a reduced pressure from irregular arrivals and strong external borders, reduced onward movements and stress on the Schengen area as well as a swift and effective return and readmission are effectively addressed in a situation of crisis.” (Kriisejä ja ylivoimaisia esteitä koskeva asetetus, s. 5)

ⁿ “Finally, the EU will have in place a specific legal framework for handling situations of crisis, including instrumentalisation: a new legal instrument will provide for a stable and predictable framework at Union level to manage situations of crisis –.” (Striking a balance on migration, s. 2)

^o “In order to prevent unauthorised movements, the proposal limits the right to material reception conditions in the Member State where the applicant is required to be present, with the exception of the obligation for all Member States to ensure a standard of living in accordance with Union law, including the EU Charter, and international obligations.” (AMMR-asetus, s. 16)

^p “Since at least the mid-1990s, thousands of people have crossed the Mediterranean each year by boat to try and seek asylum or to migrate to Europe, with the effect that the Mediterranean Sea has become a site of escalating numbers of migrant fatalities in recent years. Managing this 46 000 km long coastline requires increased cooperation between all actors to ensure that lives are saved.” (Striking a balance on migration, s. 6–7)

^q “The EU remains committed to providing safe and legal pathways for those in need of protection.” (Striking a balance on migration, s. 17)

^r “The Member States should investigate allegations of the breach of the fundamental rights during the screening, including by ensuring that complaints are dealt with expeditiously and in an appropriate way.” (Seulonta-asetus, kappale 23)

^s “The Commission has also taken into consideration many recommendations of national and local authorities, non-governmental and international organisations, such as UNHCR, IOM, as well as think tanks and academia, on how to envisage a fresh start and address the current migration challenges in accordance with human rights standards.” (AMMR-asetus, s. 15)

^t “Upon taking office, the von der Leyen Commission set itself a mission to establish a new, durable European framework to manage migration: one that can manage the interdependence between Member States, offer a proper response and allow Europeans to trust that migration is managed in an effective and humane way, in line with our values.” (Striking a balance on migration, s. 1)

^u “mutually-beneficial partnerships and close cooperation with relevant third countries, including on legal pathways for third-country nationals in need of international protection and for those otherwise admitted to reside legally in the Member States addressing the root causes of irregular migration, supporting partners hosting large numbers of migrants and refugees in need of protection and building their capacities in border, asylum and migration management, preventing and combatting irregular migration and migrant smuggling, and enhancing cooperation on readmission.” (AMMR, artikla 3(a))

^v “EU Member States are not alone in bordering the Mediterranean and efforts have been stepped up to engage third countries –. EU funding has supported the provision of expertise, equipment, and training, –. this includes drawing on the International Organization for Migration’s “humanitarian border management” concept to foster a human rights-based approach to border management in Egypt, and human rights training and monitoring for the Libyan Ministry of the Interior and border guards.” (Striking a balance on migration, s. 7)

^w “The challenges of migration management, related in particular to ensuring a quick identification of those in need of international protection or effective returns (for those who are not in need of protection), should be dealt with in a uniform manner by the entire EU as a whole.” (Seulonta-asetus, s. 1)

^x “In order to allow Member States to deal with large numbers of applications for international protection in situations of crisis, a longer time limit should be set for registering the applications for international protection made during such situations of crisis. Such an extension should be without prejudice to the rights of asylum applicants guaranteed by the Charter of Fundamental Rights of the European Union.” (Kriisejä ja ylivoimaisia esteitä koskeva asetust, kappale 13)

^y “proving its reliability as a continent where protection is guaranteed for those in need and taking up its role as a global actor” (Striking a balance on migration, s. 1)

^z “– – stricter rules are balanced against important guarantees for the rights of individuals including free legal counselling throughout all procedures, with particular attention to vulnerable groups, including unaccompanied minors, as well as families with children.” (Striking a balance on migration, s. 2)

^ā “The screening should also ensure that persons with special needs are identified at an early stage, so that any special reception and procedural needs are fully taken into account in the determination of and the pursuit of the applicable procedure.” (Seulonta-asetus, kappale 9)

^ä “Where there are indications of vulnerabilities or special reception or procedural needs, the third-country national concerned shall receive timely and adequate support in view of their physical and mental health.” (Seulonta-asetus artikla 9(3))

^ö “Article 10 provides for the granting of immediate protection status to displaced persons who, in their country of origin, are facing an exceptionally high risk of being subject to indiscriminate violence, in a situation of armed conflict, and who are unable to return to that third country.” (Kriisejä ja ylivoimaisia esteitä koskeva asetust, s. 17)

^{aa} “EU resettlement programmes have enabled the most vulnerable refugees to reach Europe without having to resort to using criminal smuggling networks or endanger their lives by taking perilous routes.” (Striking a balance on migration, s. 17)

^{bb} “Where, on account of pregnancy, having a new-born child, serious illness, severe disability, severe trauma or old age, an applicant is dependent on the assistance of his or her child or parent legally resident in one of the Member States, or his or her child or parent legally resident in one of the Member States is dependent on the assistance of the applicant, Member States shall normally keep or bring together the applicant with that child or parent – –.” (AMMR-asetus, artikla 24(1))

^{cc} “In accordance with the 1989 United Nations Convention on the Rights of the Child and with the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the best interests of the child should be a primary consideration of Member States when applying this Regulation.” (AMMR-asetus, kappale 43)

^{dd} “Child protection authorities should also be closely involved in the screening wherever necessary to ensure that the best interests of the child are duly taken into account throughout the screening.” (Seulonta-asetus, kappale 21)

^{ec} “The proposal guarantees that the best interest of children will always be protected, notably by excluding as a rule the application of the border procedure in the case of unaccompanied minors and families with children under the age of 12, unless when they are considered to be a danger to the national security – –.” (APR-asetus, s. 11)

^{ff} “In assessing the best interests of the child, Member States should, in particular, take due account of the minor’s well-being and social development, safety and security considerations and the views of the minor in accordance with his or her age and maturity, including his or her background. In addition, specific procedural guarantees for unaccompanied minors should be laid down on account of their particular vulnerability.” (AMMR-asetus, kappale 43)

^{eg} In assessing the best interests of the child, Member States shall closely cooperate with each other and shall, in particular, take due account of the following factors: – – (c) safety and security considerations, in particular where there is a risk of the minor being a victim of any form of violence and exploitation, including trafficking in human beings.” (AMMR-asetus, 13. artikla kohta 4)

^{hh} “– – although the number of irregular arrivals to the Union has dropped dramatically by 92% since the height of the crisis in 2015, there are still a number of structural challenges that put Member States’ asylum, reception and return systems under strain. These include an increasing proportion of applicants for international protection without genuine claims who are unlikely to receive protection in the EU with a resulting increased administrative burden and delays in granting protection for those in genuine need of protection – –.” (AMMR-asetus, s. 10)

ⁱⁱ “At the same time, the use of the border procedure would be beneficial to the system of asylum generally, as a better management of abusive and invalid asylum requests at the border, would benefit the efficient treatment of genuine cases inland.” (APR-asetus, s. 5)

^{jj} “The common framework is needed in order to effectively address the increasing phenomenon of mixed arrivals of persons in need of international protection and those who are not – –.” (AMMR, kappale 5)

^{kk} “By ensuring quick returns of those rejected in the border procedure, we send a clear message that the new European system will not tolerate abuse.” (Striking a balance on migration, s. 2)

^{ll} “The purpose of the joint asylum and return border procedure is to quickly assess abusive asylum requests or asylum requests made at the external border by applicants coming from third countries with a low recognition rate in order to swiftly return those without a right to stay in the Union.” (APR-asetus, s. 4)

^{mmm} “Most Member States expressed their interest in having clear and efficient procedures at the external borders, notably to prevent unauthorised movements and facilitating returns.” (Seulonta-asetus, s. 10)

ⁿⁿ “Cases where a third country may be considered as a safe country of origin or a safe third country for the applicant within the meaning of this Regulation should remain applicable as a separate ground for respectively the accelerated examination procedure or the inadmissible procedure.” (APR-asetus, kappale 3)

^{oo} “Well-managed and orderly legal migration can be an opportunity for European societies and economies, including by addressing labour shortages, whilst also acting as a deterrent to irregular migration.” (Striking a balance on migration, s. 1)

^{pp} “The Talent Partnerships announced in the Pact enhance legal pathways to the EU – –. bringing partner country nationals to study, train or work in the EU contribute to these partnerships, in addition to funding and capacity building assistance in areas such as labour market intelligence and skills development, strengthening labour migration governance, vocational education and training.” (Striking a balance on migration, s. 17)

^{qq} “The EU’s economic growth is being hampered by severe labour shortages affecting numerous sectors, across Member States. – –, labour migration is a necessary part of the solution. To remain competitive, the EU must attract skills and talent, – –. In November 2023, the Commission proposed to establish an EU Talent Pool, the first EU-wide platform to facilitate international recruitment to sectors facing labour shortages.” (Striking a balance on migration, s. 17)

^{rr} “A key part of this approach is promoting legal pathways to the EU to attract talents for the EU labour market – –.” (AMMR-asetus, s. 7)