

# ETLA

**ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS**

THE RESEARCH INSTITUTE OF THE FINNISH ECONOMY

Lönnrotinkatu 4 B 00120 Helsinki Finland Tel. 609 900 Telefax 601 753

World Wide Web: <http://www.etla.fi/>

## **Keskusteluaiheita - Discussion papers**

No. 560

Okko-Pekka Salmimies

**EU:N PAKOLAIS- JA MAAHANMUUTTO-  
ASIOITA KOSKEVAN YHTEISTYÖN  
KEHITTÄMINEN JA TALOUDELLINEN  
ULOTTUVUUS**



**Salmimies, Okko-Pekka, EU:n PAKOLAIS- JA MAAHANMUUTTOASIOITA KOSKEVAN YHTEISTYÖN KEHITTÄMINEN JA TALOUDELLINEN ULOTTUVUUS**, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, The Research Institute of the Finnish Economy, 1996, 32s. (Keskustelunaiheita, Discussion Papers, ISSN 0781-6847; Nro.560)

**Tiivistelmä:** Euroopan unioniin lähialueelta ja sen ulkopuolelta kohdistunut voimistuva maahanmuuttopaine on pysyvä ilmiö. Muuttopaineiden voimistumiseen vaikuttavat erityisesti hyvinvointierojen kärjistyminen, valtioiden sisäiset ja alueelliset konfliktit, ihmisoikeusrikkomukset, ympäristöongelmat, kaupungistuminen sekä väestönkasvu.

Maahanmuuttopaineiden voimistumiseen liittyvien ongelmien valtioiden rajat ylittävä luonne ja vaikea hallittavuus ovat tehneet pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevan yhteistyön EU:n jäsenmaiden välillä välttämättömäksi. Yhteistyön etenemismuutos on ollut hidasta; konkreettiset toimenpiteet ovat rajoittuneet lähinnä turvapaikkakäytännön väärinkäytön ehkäisemiseen. Yhteistyön lähestymistapa on lähes yksinomaan rajoittunut maahanmuuton kontrolliin ja valvontaan. Yhdentymisen syveneminen ja jäsenmaiden keskinäisten rajakontrollien poistuminen yhdessä kokonaisvaltaisesti maahanmuuttoa ja pakolaisuutta ennalta ehkäisevien toimenpiteiden tarpeiden tiedostamisen kanssa ovat korostaneet aihepiiriin liittyvän taloudellisen ulottuvuuden merkitystä.

Selvityksessä tarkastellaan EU-maiden pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevan yhteistyön kehitystä ja sen taloudellista ulottuvuutta erityisesti Suomen näkökulmasta. Tarkoituksena on hahmottaa ja jäsentää EU:n pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan kehittämiseen liittyviä taloudellisia näkökohtia ja nostaa esiin keskeisiä kysymyksiä ja ongelmia.

Suomen kannalta katsottuna EU:n yhteisen pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan kehittymisen taloudelliset vaikutukset liittyvät lähinnä: 1) sisäraajakontrollin poistumisesta mahdollisesti seuraavaan laittoman maahanmuuton lisääntymiseen ja tämän heijastumiseen "harmaan talouden" kasvuun; 2) muuttopaineiden syiden syntymistä ennalta ehkäisevistä toimenpiteistä aiheutuviin kustannuksiin/hyötyyn; 3) pakolaisten ja maahanmuuttajien vastaanottamiseen liittyvien kiintiöiden ja kustannusten jakamista koskevien järjestelyiden kehittämiseen sekä 4) pakolaisten ja maahanmuuttajien integrointipolitiikasta aiheutuviin kustannuksiin/hyötyyn.

**Avainsanat:** Pakolais- ja maahanmuuttopolitiikka, EU-yhteistyö, taloudelliset vaikutukset, Suomi



# SISÄLTÖ:

## **YHTEENVETO**

### **SELVITYKSEN TAVOITTEET JA RAJAUS**

1

### **1 TAUSTAPROBLEMATIIKKA**

2

#### 1.1 Länsi-Eurooppaan kohdistuvien muuttopaineiden voimistuminen

2

Mistä, mihin ja missä muodossa muuttopaine kohdistuu?

3

"Massaliikkeet" - haaste kansainväliselle yhteistyölle

5

#### 1.2 Siirtolaisuuden ja pakolaisuuden vuorovaikutussuhde

7

Maahanmuuttomekanismin vääristyminen

8

#### 1.3 Ongelman ratkaisemisen ongelmallisuudesta

9

### **2 POLIITTINEN DYNAMIIKKA EU:ssa**

11

#### 2.1 Yhteistyön kehitys: pienin askelin kohti yhteistä pakolais- ja maahanmuuttopolitiikkaa

11

Yhteistyön perusta ja sille asetetut tavoitteet

11

Maastrichtin sopimus

13

EU-sopimuksen toimeenpanon ongelmat ja hallitusten välinen konferenssi 1996

14

#### 2.2 Yhteiset vs. jäsenkohtaiset intressit

15

"Kiirehtijä- ja jarruttajavaltiot"

15

Taloudelliset tekijät

16

#### 2.3 Yhteistyö ja sen kehittäminen lähitulevaisuudessa: kriittinen näkökulma

17

Yhteistä päätöksentekoa koskevat rakenteelliset muutospaineet

18

Näkökulman laajentamista ja lähestymistavan tarkistamista

19

koskevat muutospaineet

19

Yhteistyön kehittämisen tulevaisuuden näkymiä

20

### **3 EU:n YHTEISEN PAKOLAIS- JA MAAHANMUUTTOPOLITIIKAN KEHITTÄMISEN POLIITTIS-TALOUDELLINEN ULOTTUVUUS**

22

#### 3.1 Yhteisen politiikan kehittämisen vaikutukset Suomen näkökulmasta tarkasteltuna

24

### **4 SUOMEN PAKOLAIS- JA MAAHANMUUTTOPOLITIIKAN TAVOITTEENASETELUSTA JA JATKOTUTKIMUKSEN KOHDENTAMISESTA**

25

#### 4.1 Keskeisiä kysymyksiä EU-yhteistyötä koskevien linjausten ja tavoitteiden määrittelyn kannalta

28

#### 4.2 Selvitys- ja tutkimustarpeista

30

## **LÄHTEET**

## YHTEENVETO

### 1. MUUTTOPAINEEN VOIMISTUMINEN JA ONGELMIEN RATKAISEMISEN VAIKEUS

Läntiseen Eurooppaan kohdistuva muuttopaine tulee jatkossakin voimistumaan. Vaikka paine kohdistuu epätasaisesti, voidaan lähes kaikkia EU/ETA-maita pitää de facto maahanmuuttomaina.

Muuttopaine kohdistuu voimakkaimmin "etelästä", välimeren alueelta, erityisesti Maghreb-maista ja lähi-idästä sekä toisaalta "idästä", entisistä kommunistisista valtioista, erityisesti entisen Neuvostoliiton käsittävältä alueelta. Lisäksi muuttopainetta kohdistuu Euroopan lähialueiden ulkopuolelta Afrikasta, latinalaisesta Amerikasta, Aasiasta, erityisesti eurooppalaisten valtioiden entisistä siirtomaista.

Muuttopaineen voimistumiseen vaikuttavat erityisesti: 1) hyvinvointierojen kasvu kaventumisen sijaan Euroopan ja keskeisten maastamuuttovaltioiden välillä; 2) poliittiset epävakaisuudet, ihmisoikeusrikkomukset, ympäristöongelmat jne. sekä 3) väestönkasvu ja kaupungistuminen.

Maastamuuton kynnyksiä ovat madaltaneet: 1) (tieto)liikenneyhteyksien kehittyminen ja tietoisuuden lisääntyminen; 2) Euroopassa jo sijaitsevien etnisten maahanmuuttajayhteisöjen määrällinen lisääntyminen ja koon kasvu sekä 3) oletukset (usein harhaluuloihin perustuvat) maahanpääsyn ja elintason nostamisen mahdollisuuksista.

Maahanmuuttopolitiikan asteittainen tiukentuminen aina 70-luvun puolivälistä alkaen on johtanut rakenteellisiin muutoksiin ja uusien maahanmuuton muotojen kehittymiseen:

1) turvapaikkakäytännön väärinkäyttö on lisääntynyt ja siitä on kehittynyt "normaalin" maahanmuuton korvaava mekanismi; 2) etninen paluumuutto on merkittävässä määrin lisääntynyt; 3) perheiden yhdistämisen ja puolisoitten hankinnan kautta maahan muuttavien määrä on kasvanut; 4) laittomasti maahan muuttavien sekä 5) korkeasti koulutettujen erityisosaajien ja asiantuntijoiden osuus maahanmuuttajien kokonaismäärästä on lisääntynyt.

Muuttopaineiden voimistumisen ehkäiseminen tai edes osittainen hallitseminen on osoittautunut erittäin vaikeaksi. Maahanmuutto, jota ohjaavat sosiaalis-taloudelliset motiivit, on osa monimutkaista ja vaikeasti hallittavaa globaaliongelmien vyyhtiä. Muuttopaineiden voimistumisen ehkäiseminen edellyttäisi mm. kehitys- ja köyhyysongelmien, väestönkasvun ja ympäristöongelmien ratkaisemista. Pakolaisuutta aiheuttavien syiden syntymisen ehkäiseminen ei ole vallitsevassa kansainvälisessä järjestelmässä mahdollista. Pakolaisuuden syntymisen ehkäisemisen pidäkkeinä vaikuttavat erityisesti valtioiden suvereenisuuden kunnioittaminen ja pysyvän kansainvälisen yhteisön kollektiivisen väkivaltakoneiston puuttuminen.

### 2. YHTEISTYÖN KEHITTÄMINEN PAKOLAIS- JA MAAHANMUUTTOASIOISSA EU:ssa

Yhteistyö on edennyt pienin askelin. Yhteistyön kehittymistä ovat hidastuttaneet erityisesti pakolais- ja maahanmuuttoasioihin liittyvät voimakkaat valtion suvereenisuuden perinteet, tekniset ja lainsäädännölliset esteet, erilaiset maahanmuutto- ja pakolaispoliittiset konseptit, maahanmuuttopaineen ja siihen liittyvien kustannusten epätasainen jakautuminen jäsenmaiden kesken.

Yhteistyön pääpaino on ollut turvapaikkakäytännön koordinoinnissa ja väärinkäytön ehkäisemisessä johtuen turvapaikanhakijoiden määrän moninkertaistumisesta 80- ja 90-lukujen taitteessa.

Kontrolli/valvonta -lähestymistapa on hallinnut yhteistyötä täysin siitä huolimatta, että maahanmuuton rajoittamiseen ja valvontaan liittyvät toimenpiteet muodostavat ainoastaan yhden osan EU:n pakolais- ja maahanmuuttopolitiikkaa. Taakanjaon kehittämisen aloittaminen avaa päätät näkökulman laajentamiseen yhteistyössä.

Maastrichtin sopimus ei ole lunastanut sille asetettuja odotuksia, vaan on osoittautunut toimimattomaksi pakolais- ja maahanmuuttoasioiden kehittämisen osalta. Sopimuksen sisältämä toteamus ryhtymisestä noudattamaan yhteistä pakolais- ja maahanmuuttopolitiikkaa ei ole toteutunut. Yhteistyön kangertelun keskeisiä ongelmia ovat: 1) päätöksenteon yksimielisyys-edellytys; 2) kolmannen pilarin päätöksentekotasojen lukumäärä (viisi kun I-pilarissa tasoja kolme); 3) epäselvyys päätösmuotojen sitovuudesta sekä 4) pilarirakenteen epäselvyys (kaikkien kolmen pilarin toimintaan liittyy pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskeva ulottuvuus).

Hallitusten välisessä konferenssissa 1996 kolmannella pilarilla ja yhteistyön kehittämällä pakolais- ja maahanmuuttoasioissa on keskeinen merkitys. Poliittinen paine muutoksiin on suuri siitä huolimatta, että jäsenmaiden intressit ja tavoitteet ovat ristiriitaisia. Todennäköisin tulos HVK:n osalta on kompromissiratkaisu yhteistyön kehittämisen "kiihdyttäjä- ja jarruttajavaltioiden" välillä. Kompromissiratkaisun perusedellytyksenä kuitenkin on kosmeettisia muutoksia syvällisempi, todellinen paneutuminen yhteistyön toimimattomuuden keskeisiin ongelmiin. Jos kompromissi saavutetaan, minkäänlaista äkkinäistä muutosta yhteistyön kehittämiseen/syventämiseen tuskin kuitenkaan on odotettavissa. Siinä tapauksessa että kompromissipyrkimyksissä epäonnistuttaisiin, on yhteistyön kehittämisen "kiihdyttäjävaltioiden" mahdollista kehittää ja laajentaa yhteistyötä keskinäisin toimenpitein (Maastrichtin sopimuksen K7-Artiklan mahdollistamana). Ns. Schengenin järjestelmän asema yhteistyön perustana tulee vahvistumaan HVK:n tuloksista riippumatta.

Pakolais- ja maahanmuuttoasioihin liittyvät EU:n ulkoiset yhdessä unionin sisäisten paineiden kanssa tulevat ennen pitkää johtamaan tilanteeseen, jossa yhteistyön kehittäminen, syventäminen ja laajentaminen todetaan välttämättömäksi. Tämä luo tilanteen, jossa pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevan yhteistyön kiinteämpi sitominen osaksi EU:n kokonaispolitiikkaa - erityisesti aihepiiriin liittyvien monimuotoisten taloudellisten näkökohtien osalta - on välttämätöntä.

### **3. EU:n YHTEISTYÖN KEHITTÄMISEN POLIITTIS-TALOUDELLINEN ULOTTUVUUS**

Muuttopaineiden voimistumisesta ja liikkumista rajoittavien esteiden vähentymisestä huolimatta yhteistyön kehittämisen osalta ei ole perusteltua olettaa Suomeen saapuvien kolmansien maiden kansalaisten (EU:n/ETA:n ulkopuolelta saapuvien maahanmuuttajien ja pakolaisten) määrän lisääntyvän siinä määrin, että tällä olisi sanottavia taloudellisia vaikutuksia työvoiman kysynnän ja tarjonnan väliseen suhteeseen, palkanmuodostukseen, inflaatioon tai sosiaaliturvaa koskeviin kustannuksiin. Taloudellisilla vetotekijöillä saattaa olla merkitystä keskeisten talouskasvukeskusten, erityisesti Saksan kohdalla. Suomen vetovoimaa vähentävät kuitenkin mm: 1) syrjäinen ja pohjoinen sijainti unionin periferiassa; 2) kulttuurinen ja kielellinen erilaisuus; 3) huono työllisyystilanne ja 4) Suomessa jo oleskelevien vierasperäisten etnisten ryhmien vähäinen määrä ja pieni koko.

Myöskään kolmannen maiden kansalaisten mahdolliset siirtymiset muihin jäsenmaihiin tai näiden välillä mitä todennäköisimmin eivät aiheuta merkittäviä taloudellisia heijastumia Suomeen (esimerkiksi alhaisempien työvoimakustannusten vaikutukset keskinäiseen kilpailukykyyn).

Liikkumisen vapauden lisääntyminen tekee laittoman maahanmuuton aikaisempaa helpommaksi. Tällä saattaa olla jonkin verran merkitystä laittoman maahanmuuttoon liittyvän rikollisuuden sekä laittoman työvoiman käytön lisääntymisen kautta "harmaan talouden" kasvuun.

Muuttopaineiden syiden ehkäisemistä koskeva yhteistyön kehittämisestä saattaa aiheutua huomattavia kustannuksia. Tehokkaat, massamuuttopaineen syntymistä ennaltaehkäisevät toimenpiteet edellyttävät koordinoitusti kohdennettuja huomattavia taloudellisia resursseja.

Myös taakanjaon kehittämiseen ja kolmannen maiden kansalaisten yhteiskuntaan sopeuttamiseen liittyy merkittäviä taloudellisia ulottuvuuksia. Suomen osalta EU:n taakanjakojärjestelmän kehittämällä saattaa olla ensiarvoisen tärkeä merkitys. Suomen itärajan takana on kymmenien miljoonien massamuuttopotentiaali, jonka aktivoituminen edes murto-osaltaan aiheuttaisi Suomelle huomattavia vaikeuksia niin turvallisuus- kuin kustannusnäkökulmasta tarkasteltuna.

### **4. TUTKIMUS- JA SELVITYSTARPEET JATKOSSA**

Suomelta puuttuu selkeä pakolais- ja maahanmuuttopolitiittinen konsepti. Poliittikan määrittelemättömyys on heijastunut yhteistyöhön EU:ssa. Poliittisella tasolla määritellyn selkeän ja kokonaisvaltaisen linjauksen puuttuminen on vaikeuttanut kansallisten intressien määrittelyä EU:n yhteisen pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan kehittämiseen liittyen. Yhteistyön kehittämistä koskeviin Suomen positioihin näyttää voimakkaimmin vaikuttaneen pyrkimys olla mukana yhteistyön kehittämisessä kuin omia tarpeita ja tavoitteita heijastavien intressien ajaminen.

Suomen keskeisimmät EU:n yhteistä pakolais- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevat taloudelliset ja turvallisuusintressit liittyvät lähialueiden massamuuttopotentiaalin mobilisoitumisen ehkäisemistä sekä toteutuneen kriisin torjuntaa ja lieventämistä koskevien mekanismien kehittämiseen. EU:n piirissä tapahtuvan yhteistyön merkityksen korostuessa Suomen on pystyttävä määrittelemään tavoitteensa ja pyrkiä aktiivisesti ajamaan omia intressejään yhteistä pakolais- ja maahanmuuttopolitiittista kokonaisuutta kehitettäessä. Yhteistyön kehittämiseen liittyvän taloudellisen ulottuvuuden osalta erityisesti seuraavat asiakokonaisuudet ovat keskeisessä asemassa ja edellyttävät selvittämistä/linjan

vetoa:

1) maahanmuuttoon liittyvät rakenteelliset muutokset; 2) taloudellisen hyödyn tavoittelu maahanmuuttopolitiikalla; 3) EU:n taakanjako- ja ennaltaehkäisevän järjestelmän kehittäminen ja tähän liittyvä kustannus-hyöty -arviointi; 4) pakolaisten ja maahanmuuttajien integrointipolitiikka ja siihen liittyvät kustannukset/hyödyt; 5) lähialuepoliittinen asetelma; 6) EU:n itälaajentumisen vaikutukset ja 7) pakolais- ja maahanmuuttoasioita käsittelevän hallintokentän selkeyttäminen.



## SELVITYKSEN TAVOITTEET JA RAJAUS

Selvityksessä tarkastellaan EU-maiden pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevan yhteistyön kehittämistä ja sen taloudellista ulottuvuutta erityisesti Suomen näkökulmasta. Huomio kohdistetaan aihepiiriin liittyvien taustojen, keskeisen problematiikan ja erilaisten kehityskulkumahdollisuuksien esittämiseen. Tavoitteena on hahmottaa ja jäsentää EU:n pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan kehittämiseen liittyviä taloudellisia näkökohtia ja nostaa esiin keskeisiä kysymyksiä ja ongelmia mahdollisen jatkotutkimuksen tarpeita silmällä pitäen.<sup>1</sup>

Tarkastelun kohdistuttaessa kolmansien maiden kansalaisiin ei EU:n/ETA:n "sisäinen" muuttovirta (EU/ETA-kansalaisten siirtyminen valtiosta toiseen) kuulu selvityksen piiriin. Selvityksessä ei myöskään syvennyttä unionin mahdollisen laajentumisen vaikutuksiin; lähtökohtana on yhteisen pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan kehittyminen unionin tämänhetkisen koostumuksen puitteissa. Tarkastelun keskittyessä taloudellisen ulottuvuuden hahmottamiseen korostuu "valtionäkökulma" vastaavasti "yksilö-/ihmisoikeusnäkökulman" jäädessä vähemmälle huomiolle.

---

<sup>1</sup> Selvityksessä ei syvennyttä maahanmuuton taloudellisia kokonaisvaikutuksia koskeviin osittain hyvinkin ristiriitaisiin arvioihin. Vrt. mm. Coleman (1992) ja (1994), Simon (1990) ja Hietala (1992).

## 1 TAUSTAPROBLEMATIIKKA

### 1.1 LÄNSI-EUROOPPAAN KOHDISTUVIEN MUUTTOPAINEIDEN VOIMISTUMINEN

Länsi-Eurooppaan, jolla tässä yhteydessä tarkoitetaan EU- ja EFTA-maita, on 90-luvun alkupuoliskolla kohdistunut ennennäkemättömän voimakas muuttopaine. Länsi-Eurooppa on pääosin alueen taloudellisesta vetovoimasta johtuen kiistämättömästi muuttunut perinteisestä maastamuuton alueesta maahanmuuton kohteeksi. Vierasperäisen väestön osuus on Länsi-Euroopassa tällä hetkellä suurempi ja monimuotoisempi kuin koskaan aikaisemmin. Taloudellisista, poliittisista, sosiaalisista ja kulttuurillisista syistä johtuen Länsi-Euroopan ulkopuolisista, ns. kolmansista maista kohdistuvaa voimistuvaa maahanmuuttovirtaa on pyritty patoamaan tiukentamalla jo entisestäänkin rajoittavaa maahanmuuttopolitiikkaa. Restriktiivisen politiikan taustalla vaikuttavat taloudellisen kehityksen epävarmuuden ja rakenteellisen massatyöttömyyden lisäksi etnisen yhtenäisyyden säilyttämiseen kohdistuvat poliittiset ja yhteiskunnalliset paineet sekä pyrkimykset välttää kulttuurieroihin liittyvien sosiaalisten jännitteiden kärjistymistä.

Länsi-Eurooppaan suuntautuvan muuttopaineen voimistumista ei voida pitää ohimenevänä ilmiönä<sup>2</sup>. Tärkein perustelu muuttopaineen pysyvyydelle pitkällä aikavälillä on arvioitu väestönkasvun kehitys Euroopan lähialueilla. Ei-eurooppalaisten välimeren valtioiden väestön on arvioitu kasvavan 186 miljoonasta 321 miljoonaan, eli lähes kaksinkertaistuvan vuoteen 2020 mennessä<sup>3</sup>. Vastaavasti läntisen Euroopan valtioiden syntyvyyden laskun on arvioitu jatkuvan<sup>4</sup>.

Väestönkasvua voitaneen pitää eräänlaisena "taustaongelmana", joka kärjistää hyvinvoinnin epätasaista jakautumista ja lisää työttömyyttä voimistaen siten maastamuuttopaineita. Sosiaalis-taloudellisten ongelmien lisäksi muuttopaineiden kehittymiseen ovat vaikuttaneet pakolaisuuden lisääntyminen erityisesti alueellisten konfliktien, sisällissotien, ihmisoikeusloukkausten sekä ympäristöongelmista aiheutuvien elinolosuhteiden heikkenemisen seurauksena.

Varsinaisten perussyiden<sup>5</sup> lisäksi muuttopaineen voimistumiseen ovat vaikuttaneet maastamuuton kynnyksen madaltumiseen vaikuttavat tekijät kuten tiedonvälityksen ja liikenneyhteyksien kehittyminen (maailman kutistuminen), kaupungistuminen, entisten siirtomaiden poliittiset, kulttuuriset ja historialliset yhteydet länsi-eurooppalaisiin emämaihin, sekä kohdemaissa jo sijaitsevien etnisten "sillanpääasemien" kasvu ja määrällinen lisääntyminen.

---

<sup>2</sup> Ks. esim. Commission of the European Communities (1994), s.2.

<sup>3</sup> Coleman (1992), s.33.

<sup>4</sup> Garson & Puymoyen (1995).

<sup>5</sup> "Rootcauses".

Yllä mainittujen tekijöiden avulla on ainoastaan osittain mahdollista selittää muuttopaineen mobilisaatiota käytännössä; ratkaisevin merkitys lähtöpäätöksen kannalta on useimmiten yksilöllisillä ja inhimillisillä veto-/työntekijöillä ja vastuksilla. Näiden keskeinen merkitys on omalta osaltaan vaikeuttanut lähinnä taloudellisiin muuttujiin ja kehitystason eroihin pohjautuvien veto-/työntekijä ja vastus -mallien soveltamista pyrittäessä arvioimaan muuttovirtojen kehittymistä. Sosiaalitaloudellisen maahanmuuton ennakointi on käytännössä osoittautunut pakolaisvirtojen ennustamistakin vaikeammaksi tehtäväksi<sup>6</sup>. Pitkänaikavälin kehitysprosesseja tarkasteltaessa huomiota on kiinnitettävä erityisesti massamuuttoa/-pakoa laukaisevien tekijöiden (mobilisoituminen) erottamiseen lähtemisen perimmäisistä syistä (maasta lähdön halukkuuden ja valmiuden kehittyminen).

### **Mistä, mihin ja missä muodossa muuttopaine kohdistuu?**

Vaikka useimmat Länsi-Euroopan maat - toisin kuin esimerkiksi Yhdysvallat ja Kanada - eivät katso olevansa varsinaisia maahanmuuttomaita<sup>7</sup>, ovat lähes kaikki entiset maastamuuttomaat de facto muuttuneet nettomääräisesti tarkasteltuna maahanmuuton kohdemaiksi<sup>8</sup>.

Merkittävin osa Länsi-Euroopan muuttopaineesta kohdistuu toisaalta "**etelästä**", jolla tässä yhteydessä käsitetään Afrikka ja Aasia (entisen Neuvostoliiton käsittävää aluetta lukuun ottamatta) sekä toisaalta "**idästä**", käsittäen Itä-Euroopan entiset sosialistiset maat ja entisen Neuvostoliiton käsittävän alueen.

Eteläisen ulottuvuuden kannalta keskeisiä maita ovat Afrikan osalta erityisesti Maghreb-alue (Marokko, Algeria ja Tunisia) ja Aasian osalta Turkki ja lähi-itä mutta myös Vietnam, Filippiinit, Intia, Pakistan ja Bangladesh). Erityisesti pitkällä aikavälillä tarkasteltuna Turkin, Maghreb -maiden

---

<sup>6</sup> Ennustamisen epäonnistumisesta hyvän esimerkin tarjoaa entisistä sosialistisista maista läntiseen Eurooppaan suuntautuneen maahanmuuton ennusteiden ja toteutuneen kehityksen jyrkkä ristiriitaisuus; toteutunut maahanmuutto on tähän mennessä ollut merkittävästi ennakoitua vähäisempää.

<sup>7</sup> YK:n määritelmän mukaan maahanmuuttajana pidetään henkilöä, joka on saapunut maahan tarkoituksenaan jäädä vähintään kahdeksitoista kuukaudeksi. Maastamuuttajana vastaavasti pidetään henkilöä, joka on ollut poissa vähintään kaksitoista kuukautta. Määritelmä sulkee siten ulkopuolelta sesonkisiirtotyöläisyyden ja rajan yli työssä käynnin. Ks. Coleman (1992), s.9.

<sup>8</sup> Läntisen Euroopan maista ainoastaan Irlanti ja Portugal eivät kuulu tähän joukkoon. 1980-luvun lopulta alkaen läntinen Eurooppa on nettomääräisesti ottanut vastaan yli 2 miljoonaa maahanmuuttajaa, jonka johdosta laillisesti EU:n alueella oleskelevien ulkomaalaisten määrä on noussut yli 15 miljoonaan. Yli puolet tästä määrästä (noin 8,5 miljoonaa) on peräisin Euroopan ulkopuolelta. EU:n kokonaisväestöstä noin 4,5 prosenttia on ulkomaalaisia (Muiden jäsenmaiden alueella asuvat EU-kansalaiset mukaan lukien) Ks. Coleman (1994).

sekä eräiden Afrikan ja Aasian valtioiden arvioidaan muodostuvan merkittävimmit Länsi-Eurooppaan suuntautuvan muuttopaineen lähtömaiksi<sup>9</sup>.

"Idästä", entisistä sosialistisista maista suuntautunut muuttopaine on 80- ja 90-luvun taitteen pakolaisaaltoa lukuun ottamatta ollut huomattavasti ennakoitua vähäisempää. Kylmän sodan päättymistä seuranneen sosialististen maiden yhteiskuntajärjestelmän romahtamisen arvioitiin aiheuttavan voimakkaan maastamuuton aallon. Viime aikoina idästä länteen suuntautuvassa muuttovirran on voitu havaita voimistuvan. Minkäänlaisista massaliikkeistä ei ainakaan tässä vaiheessa ole vielä ollut kysymys.<sup>10</sup>

Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä arvioituna Länsi-Eurooppaan suuntautuvan muuttopaineen kohdentuminen ja siihen vaikuttavat keskeisimmät taustasyöt voidaan tiivistää seuraavasti: yhteiskunnallisen kehityksen epävarmuus ja elintasoerojen kasvu voimistavat erityisesti Pohjois-Afrikasta ja itäisestä Euroopasta muuta myös Vähästä Aasiasta ja Lähi-Idästä kohdistuvia muuttopaineita. Lisäksi monikansallisten "liittovaltioiden" - entisten Neuvostoliiton ja Jugoslavian - hajoamisprosessit sekä näihin liittyvät jo olemassa olevat sekä mahdollisesti puhkeavat etniset konfliktit synnyttävät ihmisvirtoja, jotka pääasiallisesti suuntautuvat läntiseen Eurooppaan<sup>11</sup>.

Suunnan lisäksi muutoksia voidaan havaita muuttovirtojen muodossa. 70-luvun puolivälissä Länsi-Euroopan maat lopettivat ulkomaalaisen työvoiman aktiivisen houkuttelemisen ja ovat siitä lähtien asteittain kiristäneet maahanmuuttopoliittista linjaansa. Rajoittava maahanmuuttopolitiikka on johtanut maahanmuuttopaineen uudelleen kanavoitumiseen, joka on heijastunut maahanmuuton "erityisryhmien" kuten perheiden yhdistämiseen liittyvän maahanmuuton (käsittäen myös "uusien" puolisojen maahantulon), etnisten paluumuuttajien, turvapaikanhakijoiden ja laittomien maahanmuuttajien määrän huomattavaan lisääntymisenä. Esimerkiksi suurin osa idästä (erityisesti Venäjältä) länteen suuntaavista maahanmuuttajista on ollut "etnisiä paluumuuttajia" (mm. Venäjän saksansukuisia "aussiedlereitä", Venäjän juutalaisia Israeliin, etnisiä kreikkalaisia Krimiltä ja Bulgariasta sekä Inkerin suomalaisia). Varsinaisen maahanmuuton ohella rajan-yli-työssäkäynti sekä "pendelöinti" kahden maan välillä ovat merkittävässä määrin lisääntyneet.

Maahanmuuton rakenteellisiin muutoksiin liittyen merkille pantavaa on myös ammattitaitoisten työntekijöiden maahanmuuton lisääntyminen suhteessa vähän koulutettuun työvoiman osuuteen. Tämän voidaan katsoa johtuvan ennen kaikkea kauppaa vapauttavien toimenpiteiden vaikutuksista pääomien liikkuvuuteen. Suorien ulkomaisten investointien lisääntyminen ja ylikansallisten yritysten

---

<sup>9</sup> Coleman (1995).

<sup>10</sup> Ks. Coleman (1992).

<sup>11</sup> YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n toukokuussa 1996 julkaiseman entisen Neuvostoliiton alueen pakolaisuutta koskevan raportin mukaan IVY-maissa on meneillään tällä hetkellä kaiken kaikkeaan 164 alueellista kiistaa, joita ihmiset pakenevat.

ekspansio sekä työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuus ovat johtaneet korkeasti koulutetun työvoiman liikkuvuuden lisääntymiseen.<sup>12</sup>

Maahanmuuttovirtaa kokonaisuudessaan tarkasteltaessa (siirtolaisuus, pakolaisuus, paluumuuttajat ja arvioitu laiton maahanmuutto) on Saksa ollut viimeisen kymmenen vuoden aikana ylivoimaisesti merkittävin kohdema. Saksan aseman muodostumiseen ovat vaikuttaneet erityisesti sittemmin tiukennettu suurpiirteinen turvapaikkalainsäädäntö, perustuslakiin kirjattu saksansukuisten paluumuutto-oikeus, mittava laiton maahanmuutto sekä maahan aikaisemmin saapuneiden vierastyöläisten perheiden yhdistäminen. Saksan ohella suosittuja kohteita ovat olleet Itävalta, Sveitsi, Ranska, Iso-Britannia, Hollanti, Belgia ja Ruotsi. Merkille pantavana seikkana voidaan pitää perinteisten Etelä-Euroopan maastamuuttomaiden, Espanjan, Italian ja Kreikan muuttuminen maahanmuuttomaiksi. Muutos heijastaa sekä suosituimpien kohteiden kuten Saksan, Ruotsin, Ranskan ja Sveitsin maahanmuuttopolitiikan tiukentumista että etelästä Länsi-Eurooppaan kohdistuvan muuttopaineen konkretisoitumista.

### "Massaliikkeet" - haaste kansainväliselle yhteistyölle

Vaikka muuttovirtojen kehitystä tulevaisuudessa on prosessiin vaikuttavien tekijöiden runsauden, vaikeaselkoisuuden ja monimutkaisen keskinäisen vuorovaikutussuhteen johdosta vaikea ennustaa, voidaan taloudellis-poliittisten näkökohtien perusteella, erityisesti kiihtyvän väestönkasvun, poliittisen epävakaisuuden ja kärjistyvien talousongelmien johdosta olettaa Länsi-Eurooppaan kohdistuvien maahanmuuttopaineiden edelleen voimistuvan<sup>13</sup>. Tulotasossa, varallisuuden jakautumisessa ja tuotannossa vaikuttavat maantieteelliset epäsuhdat pitävät yllä ja osin jopa kasvattavat työvoiman muuttopainetta.

Maahanmuuton lisääntyminen ja puutteelliset hallintamekanismit ovat useissa Länsi-Euroopan maissa johtaneet vaatimukseen maahanmuuton jäädyttämisestä kokonaan. Käytännössä maahanmuuton täydellinen pysäyttäminen ei kuitenkaan ole mahdollista eikä sitä yleisesti pidetä suotavana; hallittua maahanmuuttoa pidetään tarpeellisena erityisesti taloudellisista mutta myös humanitaarisista, kulttuurisista ja laajemmalti yhteiskunnallisista syistä johtuen<sup>14</sup>. Työvoiman liikkuvuuden lisääntymisen katsotaan muodostavan olennaisen osan alueellista ja maailmanlaajuisesta taloudellista integraatiokehitystä, vaikkakin työmarkkinoiden "globalisoitumisesta" puhumista voidaan pitää ennenaikaisena<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Asiantuntijoista, erityisosajista ja johtohenkilöistä suurin osa tulee Euroopan ulkopuolisista teollisuusmaista: Pohjois-Amerikasta, Japanista ja Australiasta. Ks. Garson & Puymoyen (1995), s.8-9.

<sup>13</sup> Ks. esim. Coleman (1994), s.7 ja Betänkande av Flyktlingspolitiska kommittén (1995), s.12.

<sup>14</sup> Ks. esim. Commission of the European Communities (1994), s.1.

<sup>15</sup> Vrt. Coleman (1992), s.8.

Laajamittaisten ja vaikeasti hallittavien ihmisvirtojen, nk. massaliikkeiden mobilisoitumisen voidaan katsoa muodostavan kansainvälisen turvallisuuden ja vakauden kannalta merkittävän pitkän aikavälin katastrofiriskin<sup>16</sup>. Maahanmuuttopaineiden voimistumiseen ja hallitsemattomaan kanavoitumiseen liittyvien taloudellis-, sosiaalis- ja turvallisuuspoliittisten ongelmien aikaisempaa selkeämpi tiedostaminen on keskeisesti vaikuttanut aiheen nousuun ensisijaisen tärkeäksi kysymyskokonaisuudeksi kansainvälisessä yhteistyökentässä<sup>17</sup>. Laajamittainen pakolaisuus ja vaikeasti hallittavat muuttovirrat mielletäänkin tätä nykyä itsessään uhkaksi rauhalle ja turvallisuudelle, eikä ainoastaan seuraukseksi ja oireeksi "vakavammista" turvallisuusongelmista kuten aseellisista konflikteista ja ihmisoikeusloukkauksista<sup>18</sup>. Massaliikkeiden aiheuttamien turvallisuusriskien tiedostaminen ei tosin vielä ole heijastunut riittävän voimakkaasti valtioiden ulkopoliittisessa tavoitteenasettelussa ja vastaavasti resurssien kohdentamisessa.

Integraatiokehityksen myötä erityisesti EU-maiden välisten rajojen valvonnan heikentymisen mahdollistama kolmansien maiden kansalaisten lisääntynyt liikkuvuus ja toisaalta yksittäisten valtioiden voimattomuus maahanmuuttopaineen edessä ovat johtaneet tilanteeseen, jossa kansainvälisen yhteistyön tiivistäminen on koettu välttämättömäksi. Maahanmuuttovirtojen kasvuun vaikuttavien ongelmien globalisuudesta johtuen niin ensi- kuin toissijaisetkin kohdemaat katsovat kestäviin ratkaisuihin pyrkimisen edellyttävän kiinteitä kansainvälisiä yhteistyömuotoja.<sup>19</sup>

Laman/taloudellisen taantumana korostama käytettävissä olevien resurssien rajallisuus yhdessä pakolaisuuden kasvun ja muun maahanmuuttopaineen voimistumisen kanssa on pakottanut tarkistamaan voimavarojen kohdentamista. Pakolaisuuden osalta niukkojen voimavarojen käytön tehostaminen on johtanut näkemyksen voimistumiseen, jonka mukaan pakolaispolitiikan tavoitteena tulee ensisijaisesti olla suojelun tarjoaminen mahdollisimman monelle sen tarpeessa olevalle<sup>20</sup>. Turvapaikanhakijoiden ylläpidon aiheuttamat vuotuiset kustannukset läntisissä teollisuusmaissa ovat kymmenen kertaa suuremmat kuin YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n maailman 27 miljoonan pakolaisen avustamismenot<sup>21</sup>. Käytännössä määrärahojen käytön tehostamisen on katsottu edellyttävän

---

<sup>16</sup> Ks. Hakovirta (1995), s.59.

<sup>17</sup> Ks. UNHCR (1995), s.14.

<sup>18</sup> Ks. UNHCR (1995) s.22: Useissa viimeaikaisissa kriiseissä ihmisten "massasiirrot" eivät ole olleet ainoastaan sotilaallisten konfliktien seuraus, vaan sotivien osapuolten tietentahtoinen tavoite.

<sup>19</sup> Ks. Commission of the European Communities (1994), s.13 ja Widgren (1987).

<sup>20</sup> Ks. esim. Betänkande av Flyktingpolitiska kommiten (1995).

<sup>21</sup> Ks. UNHCR (1995) ja Aallas (1996).

pakolaisten suojelua ja avustamista mahdollisimman lähellä näiden alkuperäisiä asuinalueita<sup>22</sup>. Vastaavasti maahanmuuttokiintiöiden kasvattamisen sijaan lähtömaihin kohdistetuilla mm. kehitysapu- ja kauppapoliittisilla toimenpiteillä pyritään ehkäisemään maastamuuttoa aiheuttavien toimenpiteiden syntymistä<sup>23</sup>.

## 1.2 SIIRTOLAISUUDEN JA PAKOLAISUUDEN VUOROVAIKUTUSSUHDE

Pakolaisuuden ja muun maahanmuuton käsitteleminen samassa yhteydessä on ongelmallista. Maahanpääsyn kontrollin katsotaan muodostavan olennaisen osan valtion suvereenisuutta. Jokaisella valtiolla ja tätä edustavalla hallituksella on käytännöllisesti katsoen rajoittamaton ja kiistämätön oikeus päästää ulkomaalaisia alueellensa oman lainsäädäntönsä ja harkintansa mukaan (vastaavasti oikeus ulkomaalaisten karkottamiseen). Tämä on mahdollistanut valtion säädellä alueellensa kohdistuvaa maahanmuuttoa sen itsekäisiin hyötynäkökohtiin - pääasiallisesti taloudellisiin - perustuen.<sup>24</sup>

Humanitaarisiin syihin perustuva pakolaisten vastaanottaminen muodostaa poikkeuksen "muusta", valtioutilitarismia painottavasta maahanmuuttopolitiikasta. Kansainvälinen lainsäädäntö ei sisällä sopimusosapuolia sitovaa velvoitetta myöntää turvapaikka maahan pyrkiville<sup>25</sup>, mutta kansainvälisen turvapaikkakäytännön perustan muodostava Geneven pakolaissopimus vuodelta 1951 ja sitä täydentävä New Yorkin lisäprotokolla vuodelta 1967 velvoittavat sopimusosapuolia olemaan palauttamatta pakolaisia alueille, jossa näitä uhkasi kidutus, hengenvaara tai epäinhimilliset olosuhteet<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Tavoite on mm. kirjattu valtioneuvoston asettaman maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan välimietintöön (1996), s.6.

<sup>23</sup> Useissa eri yhteyksissä on korostettu tarvetta kiinnittää kansainvälisessä yhteistyössä entistä enemmän huomiota ulko-, turvallisuus-, kehitysapu- ja kauppapolitiikan muodostamaan kokonaisuuteen pyrittäessä tehostamaan pakolaisuutta ja vaikeasti hallittavaa maastamuuttoa aiheuttavien syiden syntymisen ehkäisyä. Ks. esim. Commission of the European Communities (1994), s.14, Betänkande av Flyktingspolitiska Kommittén (1995), UNHCR (1995), s.16 ja Maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan välimietintö (1996), s.6.

<sup>24</sup> Poikkeuksen muodostavat ihmisten vapaata liikkuvuutta säätelevät kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvät sitoumukset kuten esimerkiksi Suomen osalta Pohjoismaiden passivapaussopimus, viisumivapaussopimukset, sopimus Euroopan Talousalueesta ja sopimus Euroopan unionista.

<sup>25</sup> Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta tarkasteltuna ei siten edes pakolaisten osalta voida puhua sitovista velvoitteista tarjota maahanpääsyä ja mahdollisuus oleskeluun valtion alueella. Ks. Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies (1992), s.2-3.

<sup>26</sup> Ns. non-refoulement -periaate.

"Normaalin" maahanmuuttomekanismin ja pakolaisten vastaanoton lähtökohtia, tavoitteita ja kohdentamista koskevista selkeistä eroista sekä näihin liittyvästä lainsäädännöllisestä ja poliittis-hallinnollisesta "epäsuhdasta" huolimatta voidaan molempia tarkastella osana yhtä ja samaa kokonaisuutta. Ihmisoikeusloukkausten, alueellisten konfliktien, sisällissotien ja ympäristökatastrofien kytkeytyminen alikehittyneisyyteen ja maailmantalouden rakenteellisiin ongelmiin on lähentänyt pakolaisuuden ja siirtolaisuuden muotoja.

Pakolaisuuteen ja siirtolaisuuteen vaikuttavista osittain yhteisistä taustaongelmista sekä pakolaisuuden syiden muutoksesta ja tähän liittyvästä pakolaisuuden hallintajärjestelmien "peruskorjaustarpeesta" huolimatta<sup>27</sup> nykyinen, monimutkainen kansainvälisiin sopimuksiin ja valtioiden omaan lainsäädäntöön perustuva monimutkainen turvapaikkajärjestelmä puolustaa paikkaansa vainon kohteeksi joutuneiden suojelemisessa. Muuttuneet olosuhteet ovat kuitenkin tehneet yhä vaikeammaksi erotella turvapaikan todellisessa tarpeessa olevat henkilöt muista maahan pyrkijöistä.

### **Maahanmuuttomekanismin vääristyminen**

Selkeimmän osoituksen pakolaisuuden ja muun maahanmuuton vuorovaikutussuhteen voimistumisesta tarjoaa viimeisen kymmenen vuoden aikana voimakkaasti lisääntynyt turvapaikkakäytännön väärinkäyttö; muuttopaineen voimistuessa ja samanaikaisesti maahanmuuttopolitiikan tiukentuessa entisestään on turvapaikkakäytännöstä muodostunut siirtolaisuutta korvaava maahanmuuttomekanismi.

Turvapaikkakäytännön väärinkäyttö saavutti huippunsa kuluvan vuosikymmenen alussa. Yli 90 prosenttia 90-luvun alkupuoliskolla Länsi-Euroopassa käsitellyistä turvapaikkahakemuksista sai kielteisen päätöksen. Kielteisissä turvapaikkapäätöksissä katsottiin ensisijaisten motiivien olevan lähes säännönmukaisesti sosiaalis-taloudellisia - eli normaalia siirtolaisuutta koskevia - eikä turvapaikan saamisen edellyttämään vainon kohteeksi joutumisen perusteltuun pelkoon liittyviä. Eräissä taloudellisesti houkuttelevissa ja samanaikaisesti suhteellisen väljää politiikkaa noudattaneissa maissa (mm. Ruotsissa ja Ranskassa) turvapaikanhakijoiden määrä käsitti jopa yli 50 prosenttia maahanmuuttovirrasta kaiken kaikkeaan<sup>28</sup>. Turvapaikkahakemusten ruuhkautuminen ja käsittelyaikaisten venyminen on mittavien taloudellisten, hallinnollisten ja sosiaalisten ongelmien ohella vaikeuttanut turvapaikan todellisessa tarpeessa olevien pakolaisten mahdollisuuksia päästä turvaan.

---

<sup>27</sup> Pakolaisuuden "perinteisten" syiden - yksilöihin eri syistä kohdistuva vainon - johdosta turvapaikkaa hakevien suhteellisen määrän kääntyminen laskuun ja vastaavasti keskeisiin pakolaisregiimeihin sisältyvästi pakolaisuuden syiden, kuten erilaisten aseellisten konfliktien, nälänhädän, luonnonmullistusten, ympäristöongelmien ja erityisesti sosiaalis-taloudellisen ahdingon johdosta turvaa hakevien määrän osuuden kasvu.

<sup>28</sup> Ks. Coleman (1992), s.16.



### 1.3 ONGELMAN RATKAISEMISEN ONGELMALLISUUDESTA

Sekä pakolaisuuden että laajamittaisen, vaikeasti hallittavan muun maahanmuuttopaineen (jota yksinkertaistaen voidaan kutsua massaliikkeiksi) esiintymisen syyt kytkeytyvät ns. globaaliongelmien (mm. turvallisuusongelmat väestönkasvu, köyhyys- ja kehitysongelmat, ihmisoikeusrikkomukset, ympäristöongelmat ja luonnonvarojen ehtyminen) monimutkaiseen ja -muotoiseen vyyhtiin<sup>29</sup>.

Kuitenkin etsittäessä ratkaisuja tai pyrittäessä edes osittaiseen ongelmien hallintaan eroaa pakolaisuus monessa suhteessa muista massaliikkeistä. Vallitsevassa anarkistisessa ja valtion suvereenisuuteen perustuvassa kansainvälisessä järjestelmässä ei ole olemassa keinoja ehkäistä esim. jonkin valtion sisäisestä konfliktista syntyvää pakolaisuutta. Pakolaisongelmien syntymisen syihin puuttuvan kansainvälisen hallintajärjestelmän kehittäminen edellyttäisi nykyiseen verrattuna huomattavasti laajempaa, tehokkaampaa ja sitovampaa ylikansallista päätöksentekoa. Tähän muutokseen eivät suvereenisuudestaan kiinnipitävät kansallisvaltiot ainakaan vielä ole halunneet suostua<sup>30</sup>.

Pakolaisuuden syntymisen ehkäisyn vaikeuden liittyessä yllämainittuun kansainvälisen järjestelmän toiminnalliseen kehittymättömyyteen, voidaan muun massaliikkeiden kehittymisen tärkeimpänä syynä pitää maailmantalouden rakenteellisia ongelmia. Maastamuuttopainetta aiheuttavien sosiaalis-taloudellisten ongelmien ratkaiseminen on vähintäänkin yhtä vaikeaa kuin pakolaisuudenkin, joskin eri syistä johtuen.

Vastaanottajamaan kannalta katsottuna pakolaisuus ja vastaavasti muu maahanmuuttopaine eroavat käytettävissä olevan keinovalikoiman suhteen. Kuten aikaisemmin todettiin, velvoittaa YK:n pakolaiskonventio valtioita tietyin edellytyksin pakolaisten vastaanottamiseen muun maahanmuuton rajoittamisen keinojen ollessa periaatteessa rajattomat. Luonnollisesti maahanpääsyn rajoittaminen ei poista maastamuuttopaineeseen liittyviä ongelmia edes vastaanottajamaan osalta. Tiukempi maahanmuuttopolitiikka saattaa johtaa muuttopaineen kanavoitumiseen toisessa muodossa, esimerkiksi laittoman maahanmuuton ja siihen kytkeytyvän rikollisuuden lisääntymisenä.

Länsi-Euroopassa on maahanmuutto- ja pakolaiskysymyksiin liittyvien ongelmien ratkaisupyrkimyksille viimeisen 50 vuoden aikana ollut tyypillistä keskittyminen yhteen asiaan

---

<sup>29</sup> Ks. Hakovirta (1995), s.6. Tältä osin, kuten myös edellisen kappaleen huomioiden osalta onkin perusteltua tarkastella molempia kontrolloimattomien ihmisvirtojen eri esiintymismuotoja osana yhtä ja samaa kokonaisuutta - saman kolikon eri puolina.

<sup>30</sup> Ks. Hakovirta (1995), s.56 ja UNHCR (1995), s.21-22. Suvereenisuuden asettamia pidäkkeitä korostaa viimeaikainen kehitys, jolle on ollut tunnusomaista pakolaisuuden torjumiseen tähtäävien toimenpiteiden voimistuminen, asianomaisten toimijoiden kirjon lisääntyminen (perinteisten kansainvälisten avustusjärjestöjen ja valtioiden toiminnan laajentuminen käsittämään erilaisia kansalaisjärjestöjä ja sotilasliittoja), ongelmien ratkaisun välttämättömyyden tiedostaminen ja pyrkimys uudenalaisten ratkaisumallien löytämiseen.

kerrallaan. Laajan ongelmakokonaisuuden eri osa-alueiden kiinteisiin vuorovaikutussuhteisiin on alettu kiinnittää huomiota vasta aivan viime aikoina. Alueelle kohdistuvan maahanmuuttopaineen huomattava voimistuminen on pakottanut problematiikan kokonaisvaltaiseen tarkasteluun ongelmien ratkaisuun tai lieventämiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelussa.

Maastamuuttopaineiden voimistumisen taustalla vaikuttavien ongelmien monimutkainen toisiinsa kietoutuneisuus on jo heijastunut poliittisessa tavoitteenasettelussa. Esimerkiksi EU:n komission ehdotuksessa unionin toimintasuunnitelmaksi maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämiseksi korostetaan erityyppisten muuttoliikkeiden perussyiden ratkaisemisen edellyttävien toimenpiteitä hyvin laajalla sektorilla. Ehdotuksessa nostetaan esiin mm. ihmisoikeuspolitiikan, humanitaarisen avun, turvallisuuspolitiikan, demografisten toimintaperiaatteiden, kauppa- ja kehitysyhteistyöpolitiikan sekä lähtömaille suunnattujen erilaisten vaihto-ohjelmien keskeinen merkitys pyrittäessä hallitsemaan muuttopaineiden kehitystä.<sup>31</sup>

Muuttopaineiden kehittymisen johdosta maahan-/maastamuutto ulottuvuuden merkitys kansainvälisessä talousyhteistyössä on korostunut. Esimerkiksi OECD-maiden keskuudessa katsotaan kestävää kehitystä ja keskeisten lähtömaiden muuttopaineen hillitsemistä koskevien toimenpiteiden tukevan toinen toistaan. Kaupan vapauttamiseen, alueelliseen integraatioon, ulkomaisten suorien investointien lisäämiseen sekä sosiaalisen "infrastruktuurin" kehittämiseen (erityisesti terveydenhuollon ja koulutuksen osalta) liittyviä toimenpiteitä on ollut esillä. Muuttopaineen vähentämiseen tähtäävän taloudellisen avun ja yhteistyön keskeisenä tavoitteena on luoda työpaikkoja sekä tehostaa hallinnollisten rakenteiden ja taloudellisten instituutioiden toimintaa.<sup>32</sup>

Tavoitteista ja näiden saavuttamista koskevien menettelytapojen periaatetason sopimisesta huolimatta konkreettiset, koordinoitut ja kattavat toimenpiteet ovat antaneet odotuttaa itseään. Suurimpana syynä tähän voidaan pitää maakohtaisia näkemuseroja erityisesti toimenpiteistä koituvien mittavien kustannusten jakamisen osalta. Useilla keskeisillä kansainvälisillä yhteistyöfoorumeilla ollaan pystytty sopimaan kokonaisvaltaisen lähestymistavan välttämättömyydestä maahanmuuttopaineiden ja niihin liittyvien ongelmien lieventämiseksi. Mikään järjestö tai yhteisö ei kuitenkaan ole pystynyt toteuttamaan käytännössä periaatetasolla sovittua toimenpideohjelmaa. Esimerkiksi EU:n piirissä yhteistyön tehokasta täytäntöönpanoa on kustannusten jakautumiseen liittyvien kysymysten ohella hidastuttanut erityisesti periaatteellinen vastahakoisuus luopua kansallisesta päätöksentekovallasta perinteisesti valtion sisäasioihin kuuluvaksi katsotun maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan alalla.

---

<sup>31</sup> Commission of the European Communities (1994), s.41. Ks. myös maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan välimietintö (1996), s.6.

<sup>32</sup> Ks. Garson & Puymoyen (1995), s.12.

## 2 POLIITTINEN DYNAMIIKKA EU:ssa

### 2.1 YHTEISTYÖN KEHITYS: PIENIN ASKELIN KOHTI YHTEISTÄ PAKOLAIS- JA MAAHANMUUTOPOLITIIKKAA

Läntiseen Eurooppaan suuntautuvan maahanmuuttopaineen voimistuminen 1980-luvun puolivälissä käynnisti Euroopan yhteisössä keskustelun yhteistyön aloittamisesta turvapaikka- ja maahanmuuttoasioihin liittyen. Keskustelun vauhdittajana toimi erityisesti pakolaisuuden moninkertaistuminen ja turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön lisääntymisestä aiheutuneet taloudelliset, poliittiset ja sosiaaliset paineet. Tilanteen kehittyminen heijastui jäsenvaltioissa pakolaispoliittisen linjan tiukentumisena ja muutoksina turvapaikkakäytäntöä koskevassa lainsäädännössä<sup>33</sup>. Maahanmuuttopaineen voimistumiseen liittyvien ongelmien "ylikansallisuudesta" ja EY:n integraatiovauhdin nopeutumisesta johtuen (erityisesti jäsentenvälisen rajakontrollin poistumisen osalta) ongelmakenttään liittyviä kansallisia toimenpiteitä pidettiin riittämättöminä.

EY:n jäsenten keskinäisriippuvuutta pakolais- ja maahanmuuttoasioihin liittyen voimistivat edellämainittujen syiden lisäksi erityisesti yleisen ulkomaalaisvastaisuuden lisääntyminen, yhteisen maahanmuuttopoliittisten tavoitteiden puuttuminen, turvapaikkakäytännöstä koituvien kustannusten epätasainen kohdentuminen jäsenmaiden kesken sekä laittoman maahanmuuton ja siihen liittyvän rikollisuuden lisääntyminen. Vastaavasti yhteistyön kehittämistä ja toimenpiteiden koordinaatiota vaikeuttivat (vaikeuttavat edelleen) pakolais- ja maahanmuuttoasioiden kuuluminen perinteisesti tiiviisti sisäpolitiikkaan, tekniset (mm. jäsenten ylläpitämien tilastointijärjestelmien ja tietorekisteriverkkojen yhteensopimattomuus) ja lainsäädännölliset esteet (proseduuriset, sisällölliset ja rakenteelliset eroavaisuudet jäsenmaiden lainsäädäntöjen välillä) sekä erilaiset pakolais- ja maahanmuuttopoliittiset konseptit ja roolit/perinteet muuton kohdemaina.

#### **Yhteistyön perusta ja sille asetetut tavoitteet**

Vuonna 1986 allekirjoitetun Valkoisen kirjan edellyttämä siirtyminen yhteismarkkina-alueeseen 31.12.1992 mennessä loi tilanteen, jossa jäsenvaltiot katsoivat pakolais- ja siirtolaiskysymyksiä käsittelevien yhteistyöelinten perustamisen välttämättömäksi. Jäsenmaihin kuulumattomien, ns. kolmannen maiden kansalaisten liikkumista koskeva yhteistyökoneisto asetettiin siirtolais- ja pakolaisasioista vastaavien ministereiden alaisuuteen. Yhteistyömuotojen kehittämistä vauhditti yhteisön ulkopuolelta -lähinnä Keski- ja Itä-Euroopan maista - kohdistuvan muuttopaineen voimistuminen, jonka näkyvin ilmentymä oli turvapaikanhakijoiden määrän voimakas kasvu.

EU:n yhteistyö pakolais- ja maahanmuuttoasioissa perustuu toisaalta EU:n jäsenvaltioiden välisen "tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääomien vapaata liikkumista rajoittavien sisäisten rajojen

---

<sup>33</sup> Esimerkiksi Saksassa ja Ranskassa muutettiin perustuslakia turvapaikkakäytäntöä koskevilta osin maahanmuuttoa säätelevien lakien ollessa hyvin rajoittavia jo aina 70-luvun puolivälistä lähtien.

poistamiseen" SEA-yhtenäisasiakirjan 8a -artiklan mukaisesti, ja toisaalta vuonna 1989 solmitun unionin ulkorajojen ylittämistä koskevaan sopimukseen<sup>34</sup>. Kumpikaan sopimuksista ei suoranaisesti sisällä pakolais-, turvapaikka- tai maahanmuuttoasioita koskevia kohtia, mutta sopimusten syntymisen myötä paine yhteisten toimintaperiaatteiden kehittämiseksi kolmannen maiden kansalaisten maahanpääsyyn liittyen kasvoi.

Kattavasta ja kokonaisvaltaisesta pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevasta työohjelmasta sovittiin EY:n jäsenmaiden välillä ensimmäistä kertaa Eurooppa neuvoston kokouksessa Maastrichtissa joulukuussa 1991<sup>35</sup>. Työohjelma heijasti luonnollisesti Länsi-Eurooppaan kohdistuvan maahanmuuttopaineen voimistumista ja siihen liittyvien ongelmien kärjistymistä keskeisen huomion kohdistuessa turvapaikkakäytännön harmonisointiin ja sen väärinkäytön ehkäisemiseen. Työohjelmassa sovittiin sen sisältämien tavoitteiden saavuttamisesta vuoden 1993 loppuun mennessä - tässä kuitenkin onnistumatta. Myöskään joulukuussa 1993 Brysselissä kokoontuneessa Eurooppa neuvostossa päätettyä, ensisijaisen tärkeäksi katsottuja asioita sisältävää toimintaohjelmaa ei olla pantu täytäntöön. Puolitiehen jäänyt ohjelma oli alkuperäisen aikataulun mukaan määrä toteuttaa vuoden 1994 loppuun mennessä.

Yhteistyön merkittävästä kangertelusta ja asetettujen tavoitteiden toteutumatta jäämisestä huolimatta edistystäkin voidaan katsoa tapahtuneen. Kehitys on ollut pienten askelten politiikka; tunnusomaista yhteistyölle on ollut keskittyminen muutamaa erityiskysymykseen lähinnä turvapaikkakäytäntöön liittyen vastaavasti kokonaisvaltaisen ja nimenomaisesti maahanmuuttoasioita koskevan yhteistyön ollessa lähes olematonta. Pakolais- ja siirtolaisasioita koskevan yhteistyön kolme keskeisintä, toisiinsa läheisesti kytkeytyvää tavoitetta ovat:

- 1) **muuttopaineisiin puuttuminen;**
- 2) **muuttovirtojen kontrollointi ja**
- 3) **integraatiopolitiikan vahvistaminen laillisten maahanmuuttajien hyväksi<sup>36</sup>.**

Muodollisesti kaikkien kolmen tavoitteen saavuttaminen on katsottu yhtä tärkeäksi, tapahtuneen kehityksen valossa erityisesti konkreettisten toimenpiteiden osalta EU:n yhteisen pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan tärkeimmäksi tavoitteeksi on kiistatta noussut muuttovirtojen rajoittaminen ja hallitseminen<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Jälkimmäinen ei ole useiden kiistojen johdosta vieläkkään astunut voimaan.

<sup>35</sup> Report from the Ministers responsible for immigration to the European Council meeting in Maastricht on immigration and asylum policy (1991).

<sup>36</sup> Ks. Commission of the European Communities (1994), s.11 ja Report from the Ministers responsible for immigration to the European Council meeting in Maastricht on immigration and asylum policy (1991).

<sup>37</sup> Ks. Salmimies (1994), s.114.

Käytännössä pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskeva yhteistyö koostuu unionin elinten toiminnan lisäksi jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä toiminnan painopisteen ollessa jälkimmäisessä. Jäsenvaltioiden hallitusten välisen yhteistyön päätöksentekoinstrumentteja ovat pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevat päätökset, päätöslauselmat johtopäätökset ja suositukset. Hallitustenvälisen yhteistyön muotoja ovat lisäksi erilaiset kansainvälisoikeudellisen aseman omaavat sopimukset, kuten ulkorajojen valvonnan yhteistyötä ja sisärajojen kontrollin poistamista koskeva ns. Schengenin sopimus<sup>38</sup> ja turvapaikkahakemuksen käsittelemisen vastuun jakautumista koskeva ns. Dublinin sopimus<sup>39</sup>.

### **Maastrichtin sopimus**

Maastrichtin sopimus sisälsi ensimmäistä kertaa maininnan yhteisestä pakolais- ja maahanmuuttopolitiikasta EU:n/EY:n primäärioikeuden tasolla. Sopimustekstin mukaan EU ryhtyy noudattamaan yhteistä politiikkaa pakolais- ja maahanmuuttoon liittyvissä asioissa. Sopimuksen kolmas pilari käsittää sisä- ja oikeusasioita koskevan yhteistyön. Pilari sisältää yhdeksän erillistä osaluuetta, joista ensimmäinen koskee pakolaispolitiikkaa ja turvapaikkakäytäntöä ja kolmas maahanmuuttopolitiikkaa ja kolmansien maiden kansalaisia koskevaa politiikkaa. Myös sopimuksen ensimmäisen (erityisesti viisumipolitiikkaa koskevalta osaltaan) ja toisen pilarin piiriin kuuluvilla asioilla on merkittäviä yhtymäkohtia pakolais- ja maahanmuuttoasioihin.

Maastrichtin sopimuksen keskeisin muutos pakolais- ja maahanmuuttoasioiden osalta koskee päätöksenteon rakenteita. Sopimuksen lisää unionin elinten - komission, parlamentin ja tuomioistuimen - toimivaltaa ja mahdollistaa näiden aikaisempaa aktiivisemmän osallistumisen sisä- ja oikeusasioita koskevaan päätöksentekoon. Sopimus on vahvistanut muodollisesti komission oikeuden tehdä jäsenvaltioiden rinnalla sisä- ja oikeusasioita koskevia aloitteita. Unionisopimus vahvistaa myös parlamentin osallistumismahdollisuuksia päätöksentekoon<sup>40</sup>. EU:n tuomioistuimen osalta sopimuksessa on määritelty tuomioistuimen oikeus tulkita yhteiseen pakolaispolitiikkaan ja maahanmuuttopolitiikkaan liittyvien päätösten sisältöä. Maastrichtin sopimus mahdollistaa hallitusten välisellä yhteistyötasolla aikaisempaa sitovampien ja tehokkaampien instrumenttien - yhteistä kantaa (joint position) ja yhteistä toimintaa (joint action) koskevien päätösmuotojen soveltamisen<sup>41</sup>. Sopimuksen pakolaisasioita koskeva julistusosa sisältää mahdollisuuden siirtää päätäntävaltaa

---

<sup>38</sup> Sopimusta soveltavat tällä hetkellä Alankomaat, Belgia, Espanja, Luxemburg, Portugali, Ranska ja Saksa. Italia, Itävalta ja Kreikka ovat liittyneen sopimukseen, mutta eivät vielä implementoi sitä. Pohjoismaat ovat tarkkailijajäseniä Suomi, Ruotsi, Norja ja Islanti 1.5.1996 alkaen.

<sup>39</sup> Sopimuksen ovat ratifioineet kaikki EU:n jäsenet Alankomaita ja Irlantia lukuun ottamatta.

<sup>40</sup> Sopimuksen K.6 artiklan mukaan parlamenttia on informoitava ja kuultava ennen päätöksentekoa sisä- ja oikeusasioihin liittyen.

<sup>41</sup> Euroopan unionin sopimuksen K.3 artikla.

jäsenmailta ja hallitusten väliseltä yhteistyötasolta unionille. Kompetenssin siirtämisen edellyttämää jäsenmaiden yksimielisyyttä ei kuitenkaan ole saavutettu.

Maastrichtin sopimus ei siten ole muuttanut yhteistyön keskeistä perustaa: yhteistyön painopiste on säilynyt hallitusten välisellä tasolla päätösten yksimielisyyteen perustuen eikä EU:lla edelleenkaan ole lainsäädäntökompetenssia pakolais- ja maahanmuuttoasioihin liittyen. Kahden yhteistyötason - unionilähestymistavan ja hallitusten välistä yhteistyötä koskevan lähestymistavan - rinnakkainen toiminta on vaikeuttanut johdonmukaista toimintaa yhteisen pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan kehittämiseksi.

### **EU-sopimuksen toimeenpanon ongelmat ja hallitusten välinen konferenssi 1996**

Maastrichtin sopimuksen syntymisen herättämät odotukset yhteistyön kehittämisestä pakolais- ja maahanmuuttoasioissa ovat suurelta osin jääneet täyttymättä. Sopimuksen tarjoamia keinoja yhteistyön tehostamiseksi - esimerkiksi juridisesti jäsenmaita sitovien päätöksentekomuotojen soveltamisen osalta - ei olla pystytty hyödyntämään; sopimuksen mukainen siirtyminen noudattamaan yhteistä pakolais- ja maahanmuuttopolitiikka ei käytännössä ole toteutunut.

Yhteistyön tahmeus on aiheuttanut arvostelua erityisesti komissiossa, joka on omassa Maastrichtin sopimuksen toimintaa koskevassa raportissaan kritisoinut vahvasti kolmanteen pilariin kuuluvien asioiden kaksitasoista päätöksentekojärjestelmää<sup>42</sup>. Komissio pitää tämänhetkistä käytäntöä hitaana ja tehottomana järjestelmänä joka tuottaa vaikutuksiltaan epäselviä ja tulkinnanvaraisia päätöksiä. Komission arvostelussa kuultaa selkeästi halu siirtää painopistettä hallitusten välisestä yhteistyöstä unionin toimielimille, erityisesti komissiolle itselleen.

Komission läpinäkyvistä itsekkäistä intresseistä<sup>43</sup> huolimatta sen kaksitasoiseen päätöksentekojärjestelmään kohdistamaa kritiikkiä voidaan pitää perusteltuna. Maastrichtin sopimukseen voimaantulon jälkeiset yhteistä pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan kehittämistä koskevat aloitteet ovat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta rauenneet lähinnä päätöksenteon yksimielisyysvaatimuksesta johtuen. Niistä asiakokonaisuuksista joista ollaan pystytty päättämään, on päätös-instrumentteina lähes poikkeuksetta käytetty Maastrichtin sopimusta edeltäviä, jäsenmaita vähemmän sitovia päätöksentekomuotoja kuten päätöslauselmia, johtopäätöksiä ja suosituksia.

Huhtikuussa 1996 aloittaneen Maastrichtin sopimuksen toteuttamista arvioivassa hallitusten välisessä konferenssissa käsitellään yhtenä asiakokonaisuutena sopimuksen kolmatta pilaria koskevassa yhteistyössä ilmenneitä ongelmia<sup>44</sup>. Pakolais- ja maahanmuuttoasioiden kuten muidenkin sisä- ja

---

<sup>42</sup> Ks. Salmimies (1995), s.30.

<sup>43</sup> Liittyen erityisesti komission ja neuvoston sihteeristön väliseen valtakamppailuun.

<sup>44</sup> Ks. esim. Reflection Group's Report, (1995) s.16-18 ja HVK:ssa käsiteltävien aiheiden taustamuistiot (1996) 3,4, ja 5.

oikeusasioita koskevan yhteistyön kehittämisen keskeisimpiä pidäkkeitä ovat päätöksenteon yksimielisyysvaatimus ja kolmannen pilarin monimutkainen, viisiportainen päätöksentekorakenne<sup>45</sup>. Muita yhteistyötä vaikeuttaneita tekijöitä ovat erityisesti I- ja III-pilarin kompetenssin jakoa sekä yhteistä kantaa ja toimintaa koskevien päätösmuotojen juridista sitovuutta koskevissa epäselvyyksissä. Pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskeviin Maastrichtin sopimuksen täytäntöönpanossa ilmenneisiin ongelmiin palataan myöhemmässä vaiheessa.

## 2.2 YHTEISET VS. JÄSENKOHTAISET INTRESSIT

Integraation syvenemisestä ja unionin alueelle kohdistuvan muuttopaineiden voimistumisesta johtuen EU:n jäsenvaltioilla on merkittäviä yhteisiä pakolais- ja maahanmuuttopoliittisia intressejä. Kolmannen maiden kansalaisten liikkuvuutta unionin alueella lisänneet sisäisten rajakontrollien heikentyminen ja tiedon kulkeutumisen tehostuminen ovat korostaneet tarvetta käsitellä EU:ta yhtenä kokonaisuutena pakolais- ja maahanmuuttoasioihin liittyen. Yhteisten intressien tunnustamisesta huolimatta mm. taloudelliset, geopoliittiset, historialliset ja sisäpoliittiset syyt ovat vaikuttaneet jäsenvaltioiden erilaisten pakolais- ja maahanmuuttopoliittisten näkökulmien ja lähestymistapojen kehittämiseen.

### "Kiirehtijä- ja jarruttajavaltiot"

Jäsenmaiden väliset näkemyserot ovat vaikeuttaneet yhteistyön syventämiseen ja kokonaisvaltaistamiseen tähtäävien toimenpiteiden toteuttamista. Yhteistyön "kiirehtijöinä" esiintyneet Schengenin sopimuksen alkuperäisjäsenet Benelux-maat, Ranska ja Saksa, muodostavat pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevan yhteistyön tiivistämisen "kovan ytimen". Yhteistyön syventämisen "jarruttajista" on voimakkaimmin esiintynyt Iso-Britannia, jonka varauksellisuus on liittyy keskeisesti epäilyihin yhteisten rajojen valvonnan toimivuuteen käytännössä. Myös Irlanti (Iso-Britannian kantoja myötäillen) ja Tanska ovat suhtautuneet keskimääräistä varauksellisemmin yhteistyön kehittämiseen<sup>46</sup>.

Maastrichtin sopimuksen kolmas pilari ja sen syntyhistoria heijastavat yhteisen näkemyksen puutetta sisä- ja oikeusasioita koskevan yhteistyön kehittämisessä. Kolmannen pilarin muotoutumista voidaan pitää kompromissiratkaisuna, jonka tarkoituksena oli toimenpiteiden tehostaminen jo aikaisemmin sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi ilman, että jäsenvaltiot olisivat joutuneet luopumaan veto-oikeudestaan<sup>47</sup>. Kolmas pilari on käytännössä edesauttanut yhteistyön syventämistä jarruttamaan pyrkivien jäsenmaiden toimintaa. Yhteistyön tiivistämistä ajavat jäsenmaat ja komissio ovat törmänneet pyrkimyksissään yksimielisyysperiaatteen asettamiin esteisiin. Erityisesti Iso-Britannia on

---

<sup>45</sup> Työryhmätaso, K.4 -komitea, Pysyvien edustajien komitea (COREPER), sisä- ja oikeusasioiden neuvosto sekä kansallisen tason ratifiointi. Vastaavasti I-pilarissa tasoja on vain kolme: työryhmätaso, COREPER ja neuvosto. Ks. Lobkowicz (1996).

<sup>46</sup> Ks. Revision of Maastricht (1995), s.44-47.

<sup>47</sup> Ks. Lobkowicz (1996), s.345-346.

toiminnallaan vaikeuttanut Maastrichtin sopimuksen artiklan K.3 tarjoamien yhteisten kantojen ja yhteisten toimintojen soveltamista.

"Kiirehtijä- ja jarruttaja-jäsenten" näkemyserot pakolais- ja maahanmuuttopoliittisen yhteistyön kehittämisestä ovat tulleet voimakkaasti esille kolmannen pilarin "kommunitarisointia" (muuttamista päätöksentekoa koskevalta rakenteeltaan vastaamaan I-pilarin rakennetta) koskevassa keskustelussa vuoden 1996 hallitusten välisen konferenssin valmisteluiden yhteydessä<sup>48</sup>.

### **Taloudelliset tekijät**

Kappaleen alussa mainituista pakolais- ja maahanmuuttopoliittisiin intresseihin vaikuttavista ja siten yhteistyöhön asennoitumiseen heijastuvista tekijöistä käsitellään tässä yhteydessä erikseen taloudellista ulottuvuutta.

Taloudelliset tekijät ovat keskeisessä asemassa sekä maahanmuuttopaineen syntymisen ehkäisemiseen tähtäävässä toiminnassa että toteutuneeseen maahanmuuttoon ja pakolaisuuteen liittyvien välittömien ja välillisten kustannusten/hyödyn muodossa<sup>49</sup>. Valmiudet huomattavia taloudellisia resursseja edellyttävien toimenpiteiden kohdentamiseksi riippuvat luonnollisesti ratkaisevasti siitä, missä määrin merkittävä panostaminen katsotaan välttämättömäksi omien intressien turvaamiseksi. Ongelmallisen maahanmuuton kohdentumisen vaihdellessa huomattavasti unionin jäsenten välillä vaihtelee luonnollisesti halukkuus ja tarve taloudellisiin uhrauksiin muuttopaineiden hillitsemiseksi. Vastaava kustannus-hyöty -ajattelu pätee mm. laittomasta maahanmuutosta ja siihen liittyvästä rikollisuudesta, turvapaikkahakemusten käsittelystä, turvapaikanhakijoiden ja näihin verrattavissa olevien henkilöiden oleskelusta ja integraatio-/sopeuttamistoimenpiteistä aiheutuviin kustannuksiin.

Konkreettisen esimerkin taloudellisia intressejä koskevien näkemyserojen heijastumisesta jäsenten välisen yhteistyön kehittämiseen tarjoaa keskustelu väliaikaisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden tasapuolisemmasta vastaanottamisesta ja kustannusten jakamisesta jäsenmaiden kesken. Vastuun jakamista koskevassa keskustelun ääripäitä ovat edustaneet Saksa ja Iso-Britannia.

Entisen Jugoslavian alueelta kohdistuvan pakolaistulvan rasittamina Saksa on Itävallan tukemana painostanut muita jäsenmaita hyväksymään vastuunjakoa koskevat säännöt väliaikaisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden vastaanottamiseen vastaisuudessa syntyvien kriisien yhteydessä<sup>50</sup>. Iso-

---

<sup>48</sup> Ks. The Revision of Maastricht (1995) ja Reflection Group's Report (1995).

<sup>49</sup> Talous- ja kehitysapu, ulkomaiset suorat sijoitukset ja kauppapoliittiset toimenpiteet ovat avainasemassa pyrittäessä ehkäisemään muuttopaineen voimistumista.

<sup>50</sup> Saksan taloudellisten intressien merkityksellisyyttä kuvastaa sen alkuperäinen tavoite, jossa se pyrki yhdessä Tanskan kanssa jakamaan jo vastaanotettuja entisen Jugoslavian alueelta tulleita pakolaisia ja näiden suojelusta aiheutuneita kustannuksia.



Britannia on vastaavasti suhtautunut erittäin varauksellisesti Saksan ajamaa taakanjakoa koskevan järjestelmän kehittämiseen<sup>51</sup>. Iso-Britannia on perustellut taakan jakoa koskevaa nihkeyttään pakolaisten vastaanottamisen osalta vetoamalla UNHCR:n kantaan, jonka mukaan pakolaiset tulisi mahdollisuuksien mukaan vastaanottaa mahdollisimman lähellä lähtömaata.

Lähes kaksi vuotta kestäneen kädenväännön jälkeen jäsenmaat sopivat kesäkuussa 1995 päätöslauselman muodossa yleisistä vastuun jaon periaatteista tilapäisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden osalta<sup>52</sup>. Konkreettisuudeltaan häilyvän päätöslauselman valitseminen päätöksenteon instrumentiksi heijastaa yhteistyön tehottomuutta; päätöslauselman implementointi riippuu täysin jäsenvaltioiden hyvästä tahdosta sitoutua yhteiseen päätökseen<sup>53</sup>. Periaatepäätöstä täsmentääkseen jäsenvaltiot sopivat marraskuussa 1995 niistä olosuhteista, joissa päätöslauselman sisältämät toimenpiteet pannaan täytäntöön. Vaikka marraskuinen yhteinen päätös onkin kesäkuista periaatepäätöstä konkreettisempi, on instrumentin juridinen sitovuus epäselvä.

Tilapäisesti suojeltavien henkilöiden vastuunjaosta sopimisen keskeisin merkitys tämän selvityksen kannalta ei ole niinkään päätösmuodon epämääräisyys ja käytännön toteutumisen kyseenalaisuus, vaan se, että kyseiset päätökset luovat perustaa pakolais- ja maahanmuuttoasioista kertyvien kulujen tasaamista ja jäsenkohtaisia kiintiöitä koskevien yhteistyömuotojen kehittämiseksi. Poliittisten valmiuksien kehittymisestä luonnollisesti riippuu, pystytäänkö tulevaisuudessa vastuunjakoa ulottamaan käsittämään turvapaikkakäytännöstä aiheutuviin kuluihin ja jopa yhteisesti sovittuihin pakolais- ja maahanmuuttokiintiöihin.

### **2.3 YHTEISTYÖ JA SEN KEHITTÄMINEN LÄHITULEVAISUUDESSA: KRIITTINEN NÄKÖKULMA**

Pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevaan yhteistyöhön ja sen kehittämiseen EU:ssa kohdistuu voimakkaita ristikkäispaineita. Aikaisemmissa luvuissa viitattiin EU:n sisäisten rajojen valvonnan asteittaiseen poistumiseen ja toisaalta maahanmuuttopaineen voimistumiseen liittyvien monimuotoisten ongelmien kärjistymiseen unionin lähialueilla ja globaalitasolla. Ensiksi mainittuun "sisäiseen" ja jälkimmäiseen "ulkoiseen" ulottuvuuteen liittyvät vaikutukset lisäävät kumpikin painetta yhteistyön kehittämiseksi ja syventämiseksi.

Vastaavasti maahanmuuttopolitiikan perinteinen kytkeytyminen valtion suvereenisuuteen, sekä mm. taloudellisista, historiallisista, geo- ja sisäpoliittisista sekä kulttuurisista syistä johtuvien pakolais- ja

---

<sup>51</sup> Iso-Britannian vastustus johtuu pääasiallisesti siitä, ettei se katso olevan vastaisuudessa pakolaisten ensisijainen kohdemaata eikä taakanjaon kehittäminen siten ole erityisesti sen intressien mukaista.

<sup>52</sup> Ks. Salmimies (1995), s.30.

<sup>53</sup> Lobkowiczin alustus EU:n pakolais- ja maahanmuuttoasioita käsittelevässä seminaarissa 27.3.1996.

maahanmuuttopoliittisten konseptien erilaisuus ovat toimineet yhteistyön kehittämisen pidäkkeinä. Merkittävänä yhteistyötä jarruttavana voimana toimii lisäksi pakolais- ja maahanmuuttoasioita kuten muitakin sisä- ja oikeusasioita koskevan yhteistyön liittyminen sinänsä asiayhteydestä irralliseen unionin federalisoitumis-kehityksen vastustukseen.

### **Yhteistä päätöksentekoa koskevat rakenteelliset muutospaineet**

Pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevan yhteistyön kosmeettisia toimenpiteitä syvemmälle ulottuva todellinen kehittäminen edellyttää päätöksenteon tehostamista ja selkeyttämistä. Yhteistyön toimimattomuudelle luotiin pohjaa päädyttäessä kolmannen pilarin nykyiseen rakenteeseen useiden kompromissien tuloksena.

Käytäntö on osoittanut, ettei kolmannen pilarin päätöksentekorakenne ole toimiva ratkaisu. Keskeisin yhteistyön tehottomuutta aiheuttava syy on päätöksenteon yksimielisyysperiaate, jota sovelletaan kaikissa päätöksissä menettelyä koskevia kysymyksiä lukuunottamatta. Yksimielisyysedellytys on johtanut käytännössä tilanteeseen, jossa yhteistyötä koskevien päätösten sisältö määräytyy alimman yhteisen nimittäjän mukaan<sup>54</sup>. Jäsenvaltioiden veto-oikeus on luonnollisesti toiminut niiden maiden hyväksi, jotka vastustavat/suhtautuvat varauksellisesti sisä- ja oikeusasioita koskevan yhteistyön syventämiseen. Yhteistyön tehostamisen perusedellytys onkin ainakin osittainen siirtyminen yhteisöpäätösmenettelyyn, jolloin päätökset tehdään määräenemmistöperiaatteella yksimielisyyden sijasta. Yhteisöpäätöksentekoon siirtyminen voidaan käytännössä toteuttaa joko siirtämällä kolmannen pilarin asiakokonaisuuksia ensimmäiseen pilariin tai sisällyttämällä kolmanteen pilariin määräenemmistöpäätöksäädöksiä<sup>55</sup>.

Toinen pilarirakenteeseen liittyvä muutospaine liittyy pilarien keskinäisten suhteiden selkeyttämiseen. Kaikki kolme pilaria liittyvät olennaisesti tavalla tai toisella yhteisen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan kehittämiseen. Muodollisesti kysymykset ovat jakautuneet pilarien kesken seuraavasti: 1) pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskeva lainsäädännöllinen ja hallinnollinen harmonisointi kuuluu kolmannen pilarin alaisuuteen; 2) maahanmuuttopaineiden syntymisen ehkäisy sekä pakolaisuutta synnyttävien kriisien torjunta ja pakolaisten avustaminen tapahtuu yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan toisen pilarin puitteissa ja 3) yhteisen viisumipolitiikan lisäksi pakolais- ja maahanmuuttokysymyksillä on laaja kosketuspinta ensimmäiseen pilariin.

Käytännössä pilarien yksiselitteistä eriyttämistä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena; eri pilarien puitteissa tehdyt päätökset vaikuttavat puolin ja toisin. Pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevan

---

<sup>54</sup> Ks. Lobkowitz (1996), s.357.

<sup>55</sup> HVK:n taustamuistiot (1996) 3 ja 4.

yhteistyön kehittäminen edellyttää yhtäältä pilarien keskinäisten suhteiden selkeyttämistä<sup>56</sup> ja toisaalta kokonaisvaltaista, kaikki kolme pilaria huomioon ottavaa lähestymistapaa<sup>57</sup>.

Yhteistyötä koskevan päätöksenteon tehokkuuden näkökulmasta katsottuna muita keskeisiä rakenteelliseksi luokiteltavia ongelmia ovat Maastrichtin sopimuksen Artikla 3:n sisältämien päätösnormien, yhteisiä kantoja (joint position), yhteisiä toimintoja (joint action) ja yleissopimusten juridisen sitovuuden epämääräisyys, viisi-portainen päätöksentekojärjestelmä<sup>58</sup>, tuomioistuimen toimivallan määrittelemättömyys ja parlamentin päätöksentekoon osallistumisen epäselvyys<sup>59</sup>.

### **Näkökulman laajentamista ja lähestymistavan tarkistamista koskevat muutospaineet**

Päätöksentekoon liittyvien institutionaalisiin, rakenteellisiin ja teknisiin ongelmiin puuttumista voidaan pitää yhteistyön kehittämisen ennakkoehtona. Jos kyseiset yhteistyötä lamaannuttaneet ongelmat voidaan edes osittain ratkaista, on välttämätöntä laajentaa yhteistyön näkökulmaa nykyisestä kapea-alaisesta, käytännössä yksinomaan sisä- ja oikeusministeriöiden toimialaan kuuluvasta maahanmuuton kontrollin ja siihen liittyvän lainsäädännön harmonisoinnin ja politiikan koordinoinnin käsittävästä sektorista.

Harmonisointitavoitteita on lähestytty lähes yksinomaan maahanmuuton kontrollin tehostamisnäkökulmasta ottamatta huomioon kehityksen vaikutuksia ja yhteyksiä EU:n kokonaispolitiikan kannalta. Esimerkiksi EU:n alueelle kohdistuvan maahanmuuttopaineen moninaisiin taloudellisiin aspekteihin on tähän mennessä kiinnitetty ainoastaan marginaalisesti huomiota. Pakolais- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevaa yhteistyötä ei ole konkreettisten toimenpiteiden osalta liitetty osaksi EU:n toiminnan taloudellista ulottuvuutta, vaikka asiakokonaisuudella on huomattavaa taloudellista merkitystä<sup>60</sup>. Tähän mennessä toteutuneet taloudellisten vaikutusten huomioon ottamiseen liittyvät yhteistyön kehittämistoimenpiteet mm. taakanjaon osalta ovat kokonaisuuden kannalta (erityisesti pakolais- ja maahanmuuttotohallinnon

---

<sup>56</sup> Esimerkiksi K.1 Artiklassa mainitun viittauksen - "Jäsenvaltiot pitävät unionin tavoitteiden, erityisesti henkilöiden vapaan liikkuvuuden, saavuttamiseksi seuraavia aloja yhteistä etua koskevinä asioina, tämän kuitenkin rajoittamatta Euroopan yhteisön toimivaltaa:" - osalta Euroopan yhteisön, eli käytännössä ensimmäisen pilarin toimivallan määrittely jätetään avoimeksi.

<sup>57</sup> Ks. Euroopan parlamentti, täysistunto 18.-22.9.1995, s.54.

<sup>58</sup> Ks. luku 2.

<sup>59</sup> K.6 Artiklassa viitataan neuvoston ja komission olevan velvollisia kuulemaan Euroopan parlamenttia "...keskeisistä näkökohdista..." määrittelemättä mitä keskeisillä näkökohdilla tässä yhteydessä tarkoitetaan.

<sup>60</sup> Esimerkiksi laittoman työvoiman hyödyntämisen tai erilaisten joustojen merkitys alhaisempien tuotantokustannusten (alhaisemmat palkat) kautta EU-jäsenten keskinäisen kilpailukyvyn kehittymiseen.

kokonaiskustannuksiin, työvoiman tarjontaan, palkanmuodostukseen ja sosiaaliturvaan liittyvät vaikutukset huomioon ottaen) vähäarvoisia.

### **Yhteistyön kehittymisen tulevaisuuden näkymiä**

Pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevien asioiden nouseminen yhteistyötasolle on luonnollisesti seurausta yhteistyötä vaativien tarpeiden tiedostamisesta. Yhteisistä menettelytavoista sopiminen joidenkin asioiden osalta on johtanut yhteistyötarpeiden syntymiseen asiakokonaisuuteen liittyvien muiden kysymysten kohdalla. Kyseisen toimintamallin mukaisesti yhteistyössä saavutetut tulokset johtavat uusien yhteistyötarpeiden muodostumiseen. EU:n pakolais- ja maahanmuuttoa koskevan yhteistyön kehittymiskulkumahdollisuuksia visioitaessa on perusteltua olettaa sekä taloudellisiin seikkoihin että turvallisuuteen liittyvien kysymysten nousevan aikaisempaa voimakkaammin esiin<sup>61</sup>. Esimerkkeinä yhteisen kannan ja toimintaperiaatteen paineen voimistumisesta voidaan mainita suhtautuminen laittoman maahanmuuton lisääntymisestä seuraavaan "harmaan" työvoiman käytön yleistymiseen ja sen taloudellisiin vaikutuksiin sekä toisaalta määräaikaisen, kolmansien maiden kansalaisista koostuvan "halpatyövoiman" (esim. sesonkityöläiset) käytön oikeus ja periaatteet.

EU-maiden maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen yhteistyön kehittymistä tarkasteltaessa silmiin pistävä piirre on turvapaikkakäytäntöä koskevan yhteistyön hallitseva asema kun vastaavasti muu pakolaispolitiikkaa on jäänyt vähemmälle huomiolle maahanmuuttoasioita koskevan yhteistyön ollessa käytännöllisesti katsottuna olematonta. Vaikka myös Schengenin sopimuksessa varsinaisesti maahanmuuttoa koskevat kysymykset jäävät sopimuksen katteen ulkopuolelle, johtaa sisäisten rajatarkastuksien poistamisesta seuraava kolmansien maiden kansalaisten liikkumavapaus<sup>62</sup> ja vastaavasti sopimusosapuolten ulkorajojen valvontaa koskevien yhteisten velvoitteiden määrittely mitä todennäköisimmin tilanteeseen, jossa yhteisten maahanmuuttoasioita koskevien periaatteiden määrittely katsotaan tarpeelliseksi.

Pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevan yhteistyön kehittymistä lyhyellä ja keskipitkällä tähtäimellä tarkasteltaessa keskeinen merkitys on hallitusten välisellä konferenssilla. HVK:n mahdolliset tulokset kolmannen pilarin toiminnan tehostamisen osalta voidaan karkeasti arvioituna jakaa kolmen erilaisen vaihtoehdon kesken.

---

<sup>61</sup> Liittyen erityisesti EU:n itä- ja etelärajavaltioiden intresseihin ja tarpeisiin unioniin kohdistuvan maahanmuuttopaineen voimistuessa. Taloudellisten sekä kansainvälistä vakautta ja turvallisuutta koskevien kysymysten voimakas esiin nouseminen merkitsee pilarirakenteen osalta pakolais- ja maahanmuuttokysymysten korostumista I- ja II-pilareiden toimintaan liittyvässä päätöksenteossa.

<sup>62</sup> Schengen-maiden välisten rajakontrollien poistamisen mahdollistaman henkilöiden vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvat käytännössä myös kolmannen maiden kansalaiset. Kolmannen maiden kansalaisten on EU-kansalaisista poiketen kuitenkin ilmoitauduttava sen sopimusosapuolen viranomaisille, jonka alueelle he saapuvat. Ks. Schengenin sopimuksen artikla 22.

**Ensimmäisen vaihtoehdon** toteutuessa kolmannen pilarin päätöksentekomekanismin osalta ei tehtäisi merkittäviä rakenteellisia muutoksia. Jäsenvaltiot eivät luopuisi merkittävässä määrin veto-oikeudestaan yhteistyön tehostamisen hyväksi, eikä K-artiklaan tehtäisi sanottavia tarkennuksia. **Toinen vaihtoehto** käsittäisi päinvastaisen tuloksen; päätöksen yhteisöpäätösmenettelyn erittäin laajasta soveltamisesta ja yksimielisyysperiaatteesta luopumisesta kolmannen pilarin alaisuuteen kuuluvissa asioihin. **Kolmas ja todennäköisin vaihtoehto** on kompromissiratkaisu kahden ensimmäisen vaihtoehdon välillä.

Kahden ääri vaihtoehdon välisen kompromissiratkaisun puolesta puhuu laaja yhteisymmärrys siitä, että päätöksenteon rakenteita koskevat muutokset ovat välttämättömiä. Vastaavasti sisä- ja oikeusasioiden päätöksentekoon kohdistuvat kansallista itsemääräämisoikeutta koskevat paineet ja toisaalta Maastrichtin sopimuksen tarjoamien päätöksentekoinstrumenttien puutteellinen käytännön toimivuuden kokeilu puoltavat yhteistyön perustan säilyttämistä nykyisessä hallitusten välistä yhteistyötä painottavassa toimintamallissa kolmannen pilarin toimintaa kehittämällä.<sup>63</sup>

Yhteistyön "kiihdyttäjä- ja jarruttajavaltioiden" välisen kompromissiratkaisun syntymisen edellytyksenä on puuttuminen konkreettisin toimenpitein yhteisen päätöksenteon tehottomuuden syihin<sup>64</sup>. Kompromissiratkaisun syntyminen ei kuitenkaan mitä todennäköisimmin merkitse yhteistyön kehittämisen- ja syventämisen nopeutumista nykyiseen verrattuna.

Ellei eri osapuolia tyydyttävää kompromissia saada aikaan, on todennäköistä että jo tällä hetkellä vallitseva jakautuminen "kahden vauhdin yhteistyöhön" ns. kovan ytimen (lähinnä Schengen-maat) ja vastaavasti ulkorenkkaan osalta (lähinnä Iso-Britannia ja Irlanti) tulee korostumaan: Yhteistyön vauhdittamista ajavat jäsenillä on mahdollisuus Maastrichtin sopimuksen K.7 Artiklan mukaisesti laajentaa yhteistyötä keskinäisin toimenpitein EU:n muodollisen päätöksentekokoneiston ulkopuolella.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Ks. Lobkowitz (1996), s.360-361.

<sup>64</sup> Arviot keskeisen "jarruttajavaltion", Iso-Britannian kompromissihalukkuudesta yhteistyön kehittämistä koskien vaihtelevat suuresti. Eräiden arvioiden mukaan Iso-Britanniaan usealta eri taholta kohdistuvan paineen voimistumisen (mm. ulkorajojen ylittämistä koskeva sopimus, yhteistyö poliisiasioissa, Schengenin järjestelmän kehittyminen ja HVK) katsotaan ennemmin tai myöhemmin pakottavan Iso-Britannian tarkistamaan kantaansa yhteistyön kehittämisen suhteen. Vastaavasti Iso-Britannian hallituksen maahanmuuttoasioiden neuvonantajan toimineen David Colemanin mukaan Iso-Britannian kanta todennäköisestä hallitusvastuun vaihtumisesta huolimatta ei tule keskeisissä kysymyksissä, esim. jäsenvaltioiden välisten rajatarkastuksien poistamisen suhteen olennaisilta osiltaan muuttamaan (Colemanin haastattelu 17.5.1996).

<sup>65</sup> Jakoa "vauhdittajiin" ja "kiihdyttäjiin" ei tule pitää yksiselitteisenä: Iso-Britannian voimakkaasta, yhteistyön syventämistä vastustavasta esiintymisestä johtuen muut jäsenmaat eivät ole olleet pakotettuja paljastamaan kantaansa yhteistyön

Yhteistyön kolmen päätason - hallitusten välisestä, unionin toimielinten tai Schengenin-järjestelmän piirissä tapahtuvasta - yhteen nivoutumisesta tai vastaavasti eriytymisestä on vielä liian aikaista tehdä johtopäätöksiä. Jos kriteeriksi otetaan yhteistyön toimivuus ja päätöksenteon tehokkuus, on Schengenin-järjestelmä osoittautunut käynnistysvaikeuksistaan huolimatta dynaamisimmaksi yhteistyömuodoksi<sup>66</sup>. HVK:n epäonnistuminen kolmannen pilarin alaan kuuluvien asioiden yhteistyön tehostamisen osalta luonnollisesti vahvistaisi Schengenin asemaa yhteistyön kehittämisen keskeisenä foorumina. Eräiden arvioiden mukaan yhteistyö tulee painottumaan Schengenin järjestelmän ympärille HVK:n päätöksistä riippumatta.<sup>67</sup>

### 3. EU:n YHTEISEN PAKOLAIS- JA MAAHANMUUTTOPOLITIIKAN KEHITTÄMISEN POLIITTIS-TALOUDELLINEN ULOTTUVUUS

Tässä yhteydessä ei ole edellytyksiä pyrkiä esittämään arvioita maahanmuutosta ja pakolaisuudesta koituvista myönteisistä ja kielteisistä taloudellisista vaikutuksista kokonaisuudessaan. Luvun tarkoituksena on nostaa esiin EU:n yhteisen politiikan kehittämiseen liittyviä taloudelliselta kannalta keskeisiä kysymyksiä ja arvioida näiden merkitystä Suomen näkökulmasta tarkasteltuna.

Pyrittäessä kartoittamaan EU:n pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevan yhteistyön kehittämisen taloudellista ulottuvuutta kaksi laajempaa kysymyskokonaisuutta voidaan erottaa toisistaan. Näistä **ensimmäinen** käsittää kokonaisuudessaan taloudellisten resurssien kohdentamisen aihepiiriin liittyen sisältäen mm. erilaisin toimenpitein tapahtuvan muuttopaineita aiheuttavien syiden vastaisen taistelun, pakolaisuutta ja pakottavista syistä tapahtuvaa muuttoa aiheuttavien kriisien lieventämisen ja pakolaisten vastaanottamisen sekä pakolaisten ja maahanmuuttajien yhteiskuntaan integroimisen.

---

syventämistä koskevissa kysymyksissä; esimerkiksi Ranskan on arvioitu suhtautuvan hyvinkin varauksellisesti määräänemmistö päätösmenettelyyn laaja-alaiseen soveltamiseen pakolais- ja maahanmuuttoasioissa. Myös yhteistyön "vauhdittajavaltioiden" ytimenä pidettävät Saksa ja Alankomaat ovat toimineet ristiriitaisesti yhteistyön tiivistämisen suhteen. Yhtäältä nämä ovat peräänkuuluttaneet tarpeellisuutta siirtyä yhteisöpäätösmenettelyyn ensimmäisen pilarin mallin mukaisesti ja ryhtyä noudattamaan määräänemmistö päätöksiä. Toisaalta kyseiset jäsenmaat ovat kuitenkin vastustaneet toimenpiteiden edellyttämiä lisäyksiä budjettiin. Lauri Hollménin haastattelu 3.6.1996.

<sup>66</sup> Schengenin toimivuudesta saatujen myönteisten kokemusten kannustamana HVK:n yhteydessä tullaan esittämään sopimuksen liittämistä osaksi EU:n virallista säädösjärjestelmää. Schengenin järjestelmän EU:n säädösjärjestelmään sulauttamisen vaikeutena on kuitenkin Iso-Britannian ja Irlannin pysyttäytyminen sopimuksen ulkopuolella.

<sup>67</sup> Yhteistyön kehittäminen Schengenin järjestelmän pohjalta vahvistaisi (ainakin lyhyellä tähtäimellä) kontrolli- ja valvontanäkökulman) asemaa pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevassa yhteistyössä.

**Toinen** kysymyskokonaisuus käsittää kolmannen maiden kansalaisten EU:n alueelle pääsyyn liittyvän ulottuvuuden: kontrollista ja valvonnasta sekä vastaavasti liikkuvuuden helpottamisesta seuraavat välilliset ja välittömät taloudelliset vaikutukset.

Resurssien kohdentamisen osalta kehitys kulkee kohti koordinoinnin lisäämistä ja kustannusten tasapuolisempaa jakoa. Joillakin osa-alueilla kuten kauppapoliittisten toimenpiteiden, taloudellisen (kehitys)avun ja pakolaiskriisien lieventämiseen kohdistuvan humanitaarisen avun kohdalla yhteistyö on jo varsin pitkälle vietyä. Vastaavasti alueilla kuten pakolaisten vastaanottamisesta sekä yhteiskuntaan integroitumisesta koituvien taloudellisten kustannusten tasapuolisen jakamisen osalta kehitys on vasta aluillaan. Varsin yleisellä tasolla voidaan arvioida yhteistyön kehittämiseen kohdistuvien paineiden voimistuvan sekä taloudellisten resurssien määrän että laadullisen tehostamisen tarpeen kasvaessa maahanmuuttopaineiden voimistumista koskevan kehityksen seurauksena.

Toista kysymyskokonaisuutta - kolmannen maiden kansalaisten maahanpääsyn kontrolliin ja liikkuvuuden helpottamiseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia - voidaan niin yksittäisten jäsenmaiden kuin koko unioninkin kansantalouden näkökulmasta tarkasteltuna pitää edellistäkin avoimempana vaikkakin joiltakin osin mahdollisesti kiinnostavampana kysymyksenä. EU-maiden (tai vastaavasti Schengen-maiden) välisten rajakontrollien poistumisesta seuraava henkilöiden vapaan liikkuminen toteutuminen käytännössä myös kolmannen maiden kansalaisten kohdalla kaventaa valtion mahdollisuuksia säädellä maahantuloa ja tekee laittoman maahanmuuton aikaisempaa helpommaksi (laillista maahanmuuttoa koskevan päätösvallan jäädessä vastedeskin valtiotasolle). Keskeinen kysymys on luonnollisesti kuinka liikkumisvapauden lisääntyminen vaikuttaa käytännössä kolmannen maiden kansalaisten siirtymiseen EU-alueella ja minkälaisia taloudellisia vaikutuksia tämä aiheuttaa esimerkiksi palkanmuodostukseen, työvoiman kysynnän ja tarjonnan välisen suhteeseen, sosiaaliturvaa koskeviin kustannuksiin sekä inflaatioon.

Jos kolmansien maiden kansalaisten käyttäytyminen noudattaa yleispiirteiltään samanlaista mallia kuin EU-maiden kansalaisten vapaa siirtyminen jäsenmaasta toiseen, merkittäviä vaikutuksia tuskin esiintyy. Niin kolmansista maista peräisin olevien siirtolaisten kuin pakolaistenkin voidaan kuitenkin olettaa eroavan ainakin joidenkin liikkuvuuteen vaikuttavien tekijöiden osalta verrattuna EU-/ETA-kansalaisiin. Ensinnäkin, taloudelliset vetotekijät saattavat tietyin edellytyksin vaikuttaa kolmansien maiden kansalaisten liikkumiseen EU-alueella EU-kansalaisia voimakkaammin<sup>68</sup> johtuen mm. oman etnisen kulttuuriympäristön säilyttämiseen liittyvien pidäkkeiden ja vastusten puuttumisesta<sup>69</sup>. Toiseksi, Schengenin sopimuksen mahdollistama kolmannen maiden kansalaisten liikkumisvapauden laajeneminen ei ulotu maahanmuuttokysymyksiin - sopimus kattaa vapaan siirtymisen maahanmuuton ollessa laitonta.

---

<sup>68</sup> Vrt. Favio (1995) s.146-147.

<sup>69</sup> Halu pysytellä kotimaassa riippumatta taloudellisten olosuhteiden merkittävästäkin heikentymisestä.

Kolmansien maiden kansalaisten alttiutta hakeutua "ensimmäisestä" EU-maasta jonkin toisen jäsenvaltion alueelle on hyvin vaikea arvioida. Taloudelliset vetotekijät saattavat aiheuttaa sisäistä liikkuvuutta esimerkiksi työvoiman kysyntään ja sosiaaliturvan tasoon liittyen Saksan kaltaisten houkuttelevien kohdemaiden osalta. Toisaalta erityisesti EU:n lähialueilta saapuvat kolmannen maan kansalaiset saattavat preferoida asettumista lähimpänä kotimaatansa sijaitsevaan valtioon (niin etelä- kuin itä-ulottuvuudenkin osalta) taloudellisesti houkuttelevimpiin jäsenmaihiin siirtymisen sijaan.

### **3.1 YHTEISEN POLITIIKAN KEHITTÄMISEN VAIKUTUKSET SUOMEN NÄKÖKULMASTA TARKASTELTUNA**

Suomessa argumentoitiin sekä ETA- että EU-jäsenyyttä edeltävissä keskusteluissa jäsenyyttä vastaan ulkomaalaisten liikkuvuuden lisääntymisestä aiheutuvilla kielteisillä taloudellisilla vaikutuksilla. Liikkuvuuden vapautumista koskevat taloudelliset uhkakuvat liittyivät lähinnä pelkoon maaomaisuuden siirtymisestä ulkomaalaiseen omistukseen sekä sosiaaliturvaa koskevien kustannusten paisumisena ulkomaalaisten toimesta tapahtuvan väärinkäytön seurauksena. Kyseiset skenaariot eivät ole toteutuneet.

Kolmansien maiden kansalaisten eroavaisuuteen EU-kansalaisiin nähden suhteessa taloudellisten vetotekijöiden vaikutukseen viitattiin edellisessä alaluvussa. Suomea tuskin voidaan pitää taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna kovinkaan houkuttelevana kohteena verrattuna muihin EU-maihin. Suurtyöttömyys etenkin vähän koulutettujen henkilöiden kohdalla toimii tehokkaana maahantulon pidäkkeenä jota länsi-eurooppalaista keskivertotasoa hieman parempi sosiaaliturva ei missään muodossa kompensoi. Maantieteellisesti syrjäinen ja pohjoinen sijainti suhteessa Euroopan sydänalueisiin sekä kulttuurinen ja kielellinen erillisyys eivät myöskään erityisesti kannusta siirtymään muista EU-maista Suomeen. Myös etnisesti vierasperäisten ryhmien ("sillanpääasemien") vähäinen määrä ja pienet koot hillitsevät omalta osaltaan Suomeen suuntautuvaa kolmansien maiden kansalaisten muuttovirtaa.

Suomella voidaan kuitenkin tiettyjen kansalaisryhmien, erityisesti Suomen lähialueilta lähtöisin olevien kolmansien maiden kansalaisten (lähinnä Venäjä ja Baltian maat) kohdalla olettaa olevan jonkinlaista vetovaikutusta. Kuten yllä mainittiin, taloudellinen houkuttelevuus saattaa jäädä toisarvoiseksi kriteeriksi suhteessa kotimaan läheisyyden painottamiseen. Erityisesti Pietarin talousaluetta ajatellen Suomi tarjoaa turvallisen ja ympäristöltään puhtaan lähialueen. Tällä saattaa jossain määrin olla vaikutusta Suomeen suuntautuvan laillisen ja laittoman maahanmuuton kehitykseen.

Yllä lueteltujen keskeisimpien veto- ja työntekijöihin liittyvän yhteisvaikutuksen arviointiin pohjautuen voidaan perustellusti olettaa, ettei muuttopaineen yleisestä voimistumisesta ja EU-maiden välisen henkilöiden vapaan liikkuvuuden lisääntymisestä huolimatta Suomeen saapuvien kolmansien maiden kansalaisten määrä lisäänty siinä määrin, että kehityksellä olisi sanottavia vaikutuksia työvoiman kysynnän ja tarjonnan väliseen suhteeseen, palkanmuodostukseen, sosiaaliturvaa koskeviin kustannuksiin tai inflaation tasoon. Myöskään kolmansien maiden kansalaisten mahdolliset siirtymiset



muihin jäsenmaihin tai näiden välillä mitä todennäköisimmin eivät aiheuta Suomeen ulottuvia taloudellisia vaikutuksia. Esimerkiksi halpatyövoiman kautta saavutettavat työvoimakustannussäästöt ja kilpailukykyetu Suomeen nähden edellyttäisivät mittavia joustoja, joihin nykyisen työllisyysilanteen ja minimipalkkatason osalta ei Suomen kannalta keskeisillä toimialoilla kilpailevilla EU-mailla ole edellytyksiä.

Taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna keskeisin liikkumisen vapauden lisääntymisen merkitys lienee laittoman maahanmuuton vaikutuksilla rikollisuuden kasvun kautta. Laiton maahanmuutto ja tähän liittyvä rikollisuus lisäisi laittoman työvoiman käyttöä ja kasvattaisi erilaisine oheisilmiöineen harmaan talouden osuutta. Laittoman maahanmuuton ja siihen liittyvän laittoman työvoiman käytön lisääntymisen on tietyissä yhteyksissä katsottu stimuloivan kansantaloutta<sup>70</sup>. Lain ulkopuolella toimivaa merkittävää työvoimaosuutta ja yhteiskunnallisen alaluokan syntymistä tuskin voidaan pitää sosiaalisesta ja poliittisesta näkökulmasta tavoiteltavana mahdollisesta lyhytaikaisesta taloudellisesta piristysvaikutuksestaan huolimatta.

Kohdistettaessa tarkastelu "ensimmäiseen kysymyskokonaisuuteen", pakolais- ja maahanmuuttokysymyksiin liittyvien taloudellisten resurssien kohdentamiseen/ yhteisen politiikan kehittämisen välittömiin kustannuksiin, voidaan Suomelle koituvien kustannusten kasvua pitää todennäköisenä. Tehokkaat, muuttopaineen syntymistä ennaltaehkäisevät toimenpiteet edellyttävät huomattavia taloudellisia resursseja. Myös taakanjaon kehittämisen ja kolmansien maiden kansalaisten yhteiskuntaan sopeuttamisen osalta yhteistyön kehittäminen edellyttää taloudellisia voimavaroja.

EU:n yhteistyö sekä massamuuttopaineiden syntymisen ennaltaehkäisevässä toiminnassa että taakanjakojärjestelmän kehittämisessä saattaa osoittautua Suomen kannalta ensiarvoisen tärkeäksi johtuen maamme geopoliittisesta asemasta; Suomen itärajan takana on kymmenien miljoonien massamuuttopotentiaali, jonka aktivoituminen edes murto-osaltaan aiheuttaisi Suomelle huomattavia vaikeuksia niin turvallisuus- kuin kustannusnäkökulmastakin tarkasteltuna.

#### **4 SUOMEN PAKOLAIS- JA MAAHANMUUTTOPOLITIIKAN TAVOITTEENASETTELUSTA JA JATKOTUTKIMUKSEN KOHDENTAMISESTA**

Suomen asema maahanmuuton ja pakolaisuuden kohdemaan on ollut hyvin erilainen verrattuna muihin pohjoismaihin ja useimpiin EU-maihin. Suomessa on suhteellisesti katsottuna vähiten ulkomaalaisia muuhun Länsi-Eurooppaan verrattuna. Suomessa asuvien ulkomaalaisten määrän osuutta suhteessa kokonaisväestöön kuvaava suhdeluku 1.4 prosenttia on läntisen Euroopan pienin<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Ks. Simon (1992): Simonin tutkimuksessa painotetaan laittoman työvoiman käytön merkitystä Kalifornian talouskasvukehityksessä 70-80 luvuilla.

<sup>71</sup> Ks. Söderling (1996), s.2.

Suomeen saapuvien ulkomaalaisten, niin EU- kuin kolmansien maidenkin kansalaisten määrän voidaan kuitenkin olettaa kasvavan lähivuosien aikana. Kasvuun keskeisesti vaikuttavia eri tekijöitä tarkasteltiin ensimmäisessä luvussa. Vaikka ulkomaalaisen väestön osuutta kuvaava suhdeluku on läntisen Euroopan pienin, kasvaa ulkomaalaisen väestön osuus Suomessa nopeimmin kuin missään muussa läntisen Euroopan maassa. Edellisessä luvussa esitettyyn arvioon perustuen voidaan todeta, ettei EU:n yhteisen pakolais- ja maahanmuuttokonseptin kehittyminen ei ole tässä suhteessa ratkaisevassa asemassa<sup>72</sup>.

Suomen kansalliset, intressit EU:n yhteisen pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan suhteen liittyvät lähinnä taloudellisiin, sosiaalisiin ja turvallisuutta koskeviin kysymyksiin, mutta myös ihmisoikeuksiin ja humanitaarisiin asioihin sekä lähialue- ja globaalipoliittisiin aspekteihin. EU-jäsenyyttä kestäneen ensimmäisen 18 kuukauden aikana Suomen linja pakolais- ja maahanmuuttokysymyksissä on ollut tarkkaileva, jopa passiivinen. Omalta osaltaan toimintaan EU:n jäsenenä on luonnollisesti vaikuttanut yhteistyöhön totuttelemisvaiheeseen liittyvä varovaisuus, joka on heijastunut esimerkiksi EU:n hallitusten välisen konferenssia koskevassa Suomen neuvottelulähtökohtien määrittelyssä.

Suomen passiivisuutta voidaan selittää myös Maastrichtin kolmannen pilarin uutuudella ja sen toiminnan tehottomuudella sekä toisen pilarin, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämiseen liittyvien asioiden saamalla keskeisellä huomiolla. Toteutuneen käyttäytymisen valossa Suomen positioihin näyttää vaikuttaneen voimakkaimmin pyrkimys olla mukana yhteistyön kehittämisen ytimessä kuin pyrkimys ajaa aktiivisesti omia tarpeita ja tavoitteita heijastavia intressejä. Jos Suomen toimintaa halutaan arvioida yhteistyön "vauhdittaja- ja jarruttajavaltio" -akselilla, voidaan Suomi asettaa akselin puolivälin tienoille pikemminkin myötäjuoksija/mukana vedettävän kuin passiivisen vastaan haraajan asemaan.

Yllä viitattujen tekijöiden ohella Suomen pidättyväisen linjan muodostumiseen on voimakkaasti vaikuttanut selkeästi määritellyn, yhtenäisen ja eri osa-alueet kokonaisvaltaisesti huomioon ottavan pakolais- ja maahanmuuttopolitiittisen ohjelman puuttuminen<sup>73</sup>. Poliittisella tasolla määritellyn selkeän

---

<sup>72</sup> Taakanjakoon liittyvä kiintiöjärjestelmän kehittäminen toisi mahdollisesti jonkin verran lisää lähinnä suojelun tarpeessa olevia henkilöitä Suomeen, turvapaikanhakumenettelyn koordinointi jäsenmaiden välillä vastaavasti saattaisi vähentää Suomessa käsiteltävien turvapaikkahakemusten määrää. Keskeisin merkitys lieneekin pakolais- ja maahanmuuttokysymyksiin olennaisesti vaikuttavalla ulkorajojen valvontaa ja sisärajojen purkamista koskevalla yhteistyöllä ja sen vaikutukset laittoman maahanmuuton lisääntymiseen.

<sup>73</sup> Kattavaa pakolais- ja maahanmuuttopolitiittista ohjelmaa on pyritty pohjustamaan pakolais- ja siirtolaisasiain neuvottelukunnan (mietintö julkaistu maaliskuussa 1994) toimesta. Valtioneuvoston elokuussa 1995 asettaman maahanmuutto- ja pakolaispolitiittisen toimikunnan (välimietintö annettu huhtikuussa 1996) on määrä laatia hallitukselle maahanmuutto- ja pakolaispolitiittinen ohjelma 31.12.1996 mennessä. Maahanmuutto- ja pakolaispolitiittisen toimikunta

linjauksen puuttuminen on vaikeuttanut kansallisten intressien määrittelyä suhteessa EU:n yhteisen pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan kehittämiseen<sup>74</sup>. Omien etujen ajaminen ja suhteuttaminen muiden jäsenmaiden sekä EU:n toimielinten intresseihin<sup>75</sup> edellyttäisi yleisten linjausten lisäksi konkreettista tavoitteiden asettelua ja käytettävistä keinoista sopimista<sup>76</sup>. Poliittisen ohjelman puute on lisännyt pakolais- ja maahanmuuttoasioita käsittelevien eri hallinnon alojen itsenäistä toimintavapautta, johtanut aihepiiriä käsittelevien viranomaisten toimintojen eriytymiseen ja voimistanut sektoritarkastelu -lähestymistapaa kokonaisvaltaisen näkökulman kustannuksella<sup>77</sup>.

Suomen pakolais- ja maahanmuuttopolitiikalle on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana ollut tunnusomaista ajautuminen tilanteesta toiseen ilman johdonmukaista toimintamallia<sup>78</sup>. Nopeasti muuttuvat olosuhteet erityisesti maahanmuuttopaineiden kehittämiseen liittyen edellyttävät aikaisempaa pitkäjänteisempää ja suunnitelmallisempää politiikkaa. EU:n piirissä tapahtuvan yhteistyön merkityksen korostuessa Suomen on pystyttävä määrittelemään tavoitteensa ja pyrkiä aktiivisesti ajamaan omia intressejään yhteistä pakolais- ja maahanmuuttopoliittista kokonaisuutta kehitettäessä. Suomen keskeisimmät EU:n yhteistä pakolais- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevat taloudelliset ja turvallisuusintressit liittyvät lähialueiden massamuuttopotentiaalın mobilisoinnin ehkäisemistä sekä toteutuneen kriisin torjuntaa ja lieventämistä koskevien mekanismien kehittämiseen.

---

on määrääaikainen ja pakolais- ja siirtolaisasiain neuvottelukunta pysyvä toimielin.

<sup>74</sup> Osittaisena poikkeuksena voidaan pitää kapea-alaista valvonta-, kontrolli- ja lupakysymyksiin liittyvää ulottuvuutta joka on muodostunut huomattavan osan EU:n piirissä tehtävästä yhteistyöstä. Tältäkin osin ei kuitenkaan ole olemassa selkeää poliittista linjausta.

<sup>75</sup> Ks. Ulkoasiainministeriö (1996), s.31.

<sup>76</sup> Maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan välimietinnössä (s.9) viitataan EU:n piirissä tapahtuvan pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevan yhteistyön tavoitteen asettelun merkitykseen ainoastaan hyvin ylimalkaisesti: "Toimikunta pitää tärkeänä, että Suomi määrittelee EU:n valmistelukoneiston puitteissa omat tavoitteensa ja prioriteettinsa EU:n maahanmuutto- ja pakolaispolitiikassa. Huomioon otettavia näkökohtia ovat turvapaikkamenettelyn oikeudenmukaisuus ja tehokkuus."

<sup>77</sup> Koordinaation puutteellisuus ja eri viranomaisten toimivaltasuhteisiin liittyvät näkemyserot - erityisesti sisäasiainministeriön hallitseva asema EU-asioiden valmistelussa - nostetaan esiin Maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan välimietinnössä.

<sup>78</sup> Maahanmuuttopolitiikan osalta hyvän esimerkin tarjoaa inkeriläisten paluumuuton organisoinnissa tehdyt virheet, pakolaispolitiikan osalta pakolaisten hajasijoittamisen kärjistämät integroitumisongelmat.

## 4.1 KESKEISIÄ KYSYMYKSIÄ EU-YHTEISTYÖTÄ KOSKEVIEN LINJAUSTEN JA TAVOITTEIDEN MÄÄRITTELYN KANNALTA

Alla nostetaan joitakin erityisesti taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna keskeisiä asiakokonaisuuksia ja yksittäisiä kysymyksiä esiin, jotka tulee ottaa huomioon Suomen pakolais- ja maahanmuuttopoliittisia tavoitteita määriteltäessä. Kysymykset liittyvät keskeisesti poliittiseen tavoitteenasetteluun niin yleisen näkökulman kuin erityisesti EU:n piirissä tapahtuvankin yhteistyön osalta.

*1) Pakolais- ja maahanmuuttokysymyksiin ja lähialuepolitiikkaan liittyvien laajojen taloudellisten yhtymäkohtien selvittäminen ja jäsentäminen:*

- Lähialueiden kanssa verkostumisesta ja ketjuuntumisesta seuraavien tarpeiden ja kehitysmahdollisuuksien huomioon ottaminen erityisesti Pietarin osalta, josta muodostumassa koko Venäjän taloudellinen keskus ja länsimaisen pääoman ensisijainen sijoituskohde.
- Suhtautuminen maahanmuuton uusiin muotoihin kuten halvan, sesonkityövoiman mutta myös korkeasti koulutetun tilapäistyövoiman tai rajan yli työssäkävien (työssä käynti Suomessa mutta asuminen rajan toisella puolella) hyödyntämiseen.
- Muuttopaineisiin "epäsuorasti" vaikuttavien keinojen kuten erilaisten kauppapoliittisten toimenpiteiden ja eri talousapumuotojen merkityksen määrittely kokonaistavoitteiden kannalta.

*2) Suhtautuminen taakanjaon kehittämiseen EU:ssa:*

- Pyrittävä erilaisten skenaarioiden avulla määrittelemään taakanjaon syventämisestä ja laajentamisesta aiheutuvia mahdollisia etuja ja haittoja Suomen kannalta.
- Kiintiökohtaisen vastaanottamisen ja muissa EU-maissa tapahtuvasta vastaanottamisesta aiheutuviin kustannuksiin osallistumisen välisen suhteen määrittely.
- Erilaisten konfliktien hallintaa ja kriisien eskaloitinta koskevien toimenpiteiden merkitys.

*3) Suhtautuminen selkeästi taloudellisen hyödyn tavoitteluun perustuvaan maahanmuuttopoliitiikkaan:*

- Erilaisten työmarkkinoiden toimintaan ja demograafisiin tekijöihin liittyvien tarpeiden huomioon ottaminen.
- Tiettyjen ryhmien/yksilöiden suosituimmuuskohtelu esimerkiksi työvoiman kysyntään liittyvien tekijöiden kuten etnisen alkuperän (kieleen ja kulttuuriin liittyvä osaaminen), koulutustason, ja ammatin perusteella.
- Suhtautuminen maahan pyrkivien "pisteyttämiseen" koulutuksen ja ammatin perusteella<sup>79</sup>.
- Suhtautuminen "Business"-maahanmuuttoon, jolloin oleskelu- ja työlupa myönnetään tietyn pääomamäärän sijoittamista vastaan<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Tähän mennessä Suomi ei ole "pisteyttänyt" maahan pyrkiviä koulutuksen ja ammatin perusteella kuten esimerkiksi Ruotsi on.

<sup>80</sup> Esimerkiksi Kanadan noudattamassa käytännössä "business - maahanmuuttajat" sitoutuvat sijoittamaan Kanadaan tietyn pääomamäärän viideksi vuodeksi. Summalla työllistetään kymmenen työtöntä. Euroopassa ei vastaavaa käytäntöä ole olemassa, mm.

- Tulevaisuuden tarpeiden tiedostaminen esimerkiksi hoivatyön ja nopeasti kasvavien teollisuuden alojen osalta<sup>81</sup>.

4) *Maahanmuuttokehitykseen liittyvien rakenteellisten muutosten huomioon ottaminen:*

- Perheiden yhdistämistä puolisojen hankintaa koskevat toimintaperiaatteet.
- Vallitsevien kehitystrendien huomioon ottaminen mm. siltä osin, että kasvava osuus tiettyjen maahanmuuttomekanismien kautta maahan saapuvista ei merkitse lisäystä aktiiviseen/lailliseen työvoimaan.
- Turvapaikkajärjestelmän tiukentumisesta aiheutuva turvapaikkahakemusten vähenemisen mahdollinen osittainen "kompensoituminen" laittoman maahanmuuton lisääntymisenä erityisesti EU-maiden välisten rajojen valvonnan heikentymisen seurauksena.
- Laittoman maahanmuuton, ihmissalakuljetuksen, järjestäytyneen rikollisuuden ja harmaan työvoiman käytön mahdollisesta lisääntymisestä aiheutuvien taloudellisten vaikutusten huomioon ottaminen<sup>82</sup>.

5) *Maahanmuuttajien ja pakolaisten integraatio-/sopeuttamispolitiikan perusteiden määrittely:*

- Tavoitellaanko maahanmuuttajien ja pakolaisten osittaista assimilointia, vai pyritäänkö aktiivisiin toimenpitein ja resurssien kohdentamisen kautta mahdollisimman tehokkaaseen etnisyyden säilyttämiseen.
- Kysymys tasavertaisesta kohtelusta pakolaisten ja muiden maahanmuuttajien välillä<sup>83</sup>.
- Työllistämisenäkökohdan painottaminen aikaisempaa voimakkaammin pakolaisten henkisen pääoman hyödyntämisen ja alueelliseen sijoittamiseen liittyen.
- Etnisten ryhmien, eli enklaavien kokoon ja alueelliseen hajontaan liittyvät seikat. Maahanmuuttajayhteisöjen johtajien ja "resurssihenkilöiden" aseman huomioon ottaminen integraatiotoimenpiteissä.
- Integraatio-ohjelmien kustannuksien jakamiseen (erityisesti kuntien ja valtion välillä) tehokkuuteen liittyvät kysymykset.

---

Ruotsissa asiasta on keskusteltu.

<sup>81</sup> Tällä hetkellä Suomessa on noin 20 eläkeläistä sataa henkilöä kohden. Vuonna 2020 suhde on noin 40 sataa henkilöä kohden.

<sup>82</sup> Laittoman maahanmuuton lisääntyminen saattaa johtaa vastaavanlaiseen huippuun kuin 90-luvun alussa turvapaikanhakijoiden kohdalla, joskin hieman pienemmässä mittakaavassa. Vrt. USA:n ja Meksikon välisen maahanmuuton muotojen kehittyminen.

<sup>83</sup> Tällä hetkellä pakolaiset ovat muihin maahanmuuttajiin nähden erityisasemassa yhteiskuntaan perehdyttämistä ja orientoitumista sekä kielikoulutusta koskevilta osin. Muiden maahanmuuttajien tasavertainen kohtelu edellyttäisi huomattavasti lisää resursseja.

- Suhtautuminen EU-maiden alueelle saapuvien tai jo olevien kolmannen maiden kansalaisten liikkumavapauden ja työoikeuden kehittämiseen sekä muihin tasavertaistamista koskeviin aloitteisiin<sup>84</sup>.

6) *Yksittäistapauksia painottavan ihmisoikeusnäkökulman ja toisaalta tapauksien kokonaismäärää painottavan valtionäkökulman välisen suhteen määrittely:*

- Kokonaisvaltainen tavoitteenasettelu ja toimenpiteiden hahmottaminen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ei ole mahdollista ilman em. kahden eri aspektin välisen suhteen määrittelyä.

- Periaatteellisen tason keskustelua ihmisoikeusnäkökulman ja valtionäkökulman yhteensovittamisesta ei olla käyty poliittisella tasolla.

- Rajankäynti pakolaisuuden ja muun maahanmuuton välillä erityisesti määritelmien selkeyttämistä ja tarkistamista silmällä pitäen.

7) *Pakolais- ja maahanmuuttoasioita käsittelevien hallintokentän selkeyttäminen, viranomaisten toimivaltasuhteiden tarkistaminen sekä toimintojen yhteensulauttaminen:*

- Suunnitelmallinen ja kokonaisvaltaiseen tarkasteluun pyrkivä tavoitteenasettelu edellyttää eri lähestymistapojen - 1) sisäisen turvallisuus-/kontrollinäkökulman; 2) humanitaarisuus-/ihmisoikeusnäkökulman ja 3) talous-/työvoimapolitiisnäkökulman - yhteensulauttamista<sup>85</sup>.

- Hallintojärjestelmän kehittämistä on tarkasteltava poliittisella tasolla määriteltyjen tavoitteiden toteuttamista koskevien tarpeiden valossa<sup>86</sup>.

## 4.2 SELVITYS- JA TUTKIMUSTARPEISTA

Yllä esiin tuotuja asiakokonaisuuksia ja yksittäisiä kysymyksiä koskeva kantojen määrittely ja poliittiset linjaukset edellyttävät selvitys- ja tutkimustyötä erityisesti seuraaviin aiheisiin liittyen<sup>87</sup>:

---

<sup>84</sup> Suomi ei ole ottanut virallista kantaa EU-maissa asuvien siirtolaisten etuja ajavan puolivirallisen aseman saaneen Immigration Forumin vaatimukseen kolmannen maiden kansalaisten oikeuksien rinnastamiseen EU-kansalaisten oikeuksiin

<sup>85</sup> Talous-/työvoimapolitiittinen näkökulma on jäänyt taka-alalle keskustelun painottuessa voimakkaasti kontrolli- ja ihmisoikeusnäkökulmien väliseen argumentointiin keskittyen tältäkin osin lähinnä yhteen osa-alueeseen: turvapaikanhakijoihin.

<sup>86</sup> Pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevassa hallinnossa vallitsevaa eri näkökulmien ja näitä painottavien viranomaisten vastakkainasettelu ei voida pitää perussyynä yhtenäisen, eri aspektit huomioon ottavan politiikan puuttumiselle. Eri viranomaiset ovat pystyneet pitäytymään "itsekkäästi" omissa kannoissaan johtuen pääasiallisesti selkeän poliittisen ohjelman tai edes yleisemmän linjauksen puutteesta.

<sup>87</sup> Suomeen kohdistuvan maahanmuuton taloudellisia vaikutuksia on tarkasteltu Kari Hietalan työministeriön tilauksesta tekemässä tutkimuksessa: Hietala (1992). Ks. myös Pakolais- ja siirtolaisasiain neuvottelukunnan maahanmuuttojaosto (1993), s.37.

- Väestö- ja työvoimapolitiittisesti tarkasteltuna maahanmuuton määrää ja laatua koskevien tarpeiden selvittäminen. Maahanmuuton ja työvoimapolitiikan välisen toimintamekanismin selvittäminen.<sup>88</sup>
- Maahanmuuton kiihtymisen ennaltaehkäisyä tavoittelevien taloudellisten toimenpiteiden kuten vapaakaupan edistämisen, suorien investointien, luotonannon ja avustusten kustannus-hyöty -arviointi<sup>89</sup>.
- EU:n taakanjakojärjestelmää ja sen kehittämistä koskeva kustannus-hyöty -arviointi.
- Integraatio- ja sopeuttamispolitiikan kustannus-hyöty -arviointi<sup>90</sup>.
- Laittoman maahanmuuton ja siihen liittyvien oheisilmiöiden (erityisesti laittoman työvoiman käytön ja järjestäytyneen rikollisuuden) kehitys ja kansantaloudellinen merkitys.
- Maastamuuttopäätöksen syntymiseen vaikuttavien syiden selvittäminen Suomen lähialueilla. Tekijöiden ja olosuhteiden selvittäminen, jotka johtavat maastamuuttopaineen mobilisoitumiseen käytännössä erityisesti Venäjän osalta<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Maahanmuuttajien työttömyysaste Suomessa on kansainvälisesti vertailtuna erittäin korkea. Yleensä maahanmuuttajien työttömyysastetta pidetään "normaalina" sen ollessa noin kaksinkertainen kantaväestöön verrattuna. Suomen työttömyysasteen ollessa hieman alle 20 prosenttia tulisi luonnollisen/normaalin työttömyysasteen maahanmuuttajien osalta olla 35-40 prosenttia. Suomessa se kuitenkin ylittää 50 prosenttia. Joidenkin etnisten ryhmien kohdalla työttömyysaste on jopa yli 90 prosenttia. Ks. Pakolais- ja siirtolaisasiain neuvottelukunnan maahanmuuttojaosto (1993), s.38-41.

<sup>89</sup> Välittömien kustannusten ohella vaikutukset työmarkkinoihin Suomessa. Esimerkiksi Suomen eteläisille ja itäisille lähialueille kohdennettavien ulkomaisten suorien investointien vaikutus työn tarjontaan - työn siirtyminen Suomen rajojen ulkopuolelle. Pääoman siirtymistä koskeva kehitys ja suomalaisten maastamuutto työn perään. "Vapaakauppavyöhykkeiden" perustaminen raja-alueille.

<sup>90</sup> Hyötyjen osalta mm. (kieli)koulutuksen ja maahanmuuttajien henkisen pääoman hyödyntämisen merkitys yhteiskunnasta syrjäytymisen, työttömyyden ja sosiaalisten ongelmien kehittymisen ennaltaehkäisevässä toiminnassa.

<sup>91</sup> Maastamuuttopäätöksen syntymiseen liittyvät tekijät ovat keskeisessä asemassa pyrittäessä arvioimaan maahanmuuttovirtojen kehittymistä ja hallitsemattoman massamuuton toteutumisen riskejä. Kansainvälisessä siirtolaisuusjärjestössä IOM:ssa, YK:n Euroopan talouskomissiossa ECE:ssa ja YK:n pakolaisjärjestössä UNHCR:ssä (mm. 30.-31.5.1996 järjestetty IVY-maiden väestöliikekonferenssi) on tehty tätä koskevaa selvitystyötä. UNHCR:n arvioiden mukaan entisen Neuvostoliiton alueella on yli yhdeksän miljoonaa etnistä tai ympäristöpakolaista.

- Siirtymävaiheen maiden (erityisesti Venäjän ja Baltian maiden) ja EU:n välisen yhdentymisen - joko EU:n itä-laajentumisen tai olemassaolevien sopimusjärjestelmien kehittämisen pohjalta - mahdollisten Suomeen suuntautuvaa maahanmuuttoa koskevien vaikutusten selvittäminen<sup>92</sup>.
- Yleiseurooppalaisten väestönläikkien kehityksen seuraaminen ja mahdollisten Suomeen heijastuvien vaikutusten arviointi<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Vaikka kyseisten maiden EU-jäsenyys ei toteutuisikaan lähivuosien aikana, saatetaan henkilöiden liikkumisen vapautta lisätä erilaisin sopimusjärjestelyin. Suomi saattaa olla ainakin jossakin määrin houkutteleva maahanmuuton kohdemaaksi läheisen sijaintinsa, turvallisuutensa, puhtaamman ympäristönsä ja korkeamman elintasonsa vuoksi. Yhdentymiskehityksen erilaiset vaihtoehdot luovat tarvetta erilaisiin kehityskulkumahdollisuuksiin tarkastelevien skenaarioiden kehittämiseksi.

<sup>93</sup> Maahanmuuttopaineiden kehittymiseen ja erityisesti mobilisoitumiseen vaikuttavien tekijöiden runsauden johdosta yksityiskohtaiselle arvioinnille ei ole olemassa kovinkaan vankkaa tieteellistä pohjaa. Arvioitaessa kokonaiskehitystä EU-tasolla on Saksaan kohdistuva maahanmuutto keskeisessä asemassa; Saksa on ottanut vastaan noin 2/3 Länsi-Euroopan maahanmuuttajista. Saksan tilanteen kehittyminen vaikuttaa merkittävässä määrin koko Euroopan maahanmuuttotilanteeseen. Yleisenä arviona voidaan esittää, ettei maahanmuuttajien näkökulmasta katsottuna Saksan houkuttelevuus merkittävässä määrin vähene talouden epävarmoista yleisistä kehitysnäkymistä, työttömyyden kasvusta ja sosiaaliturvaan kohdistuvista leikkauksista huolimatta.



## LÄHTEET:

**Aallas, E. (1996):** "Kylmästä sodasta kuumille kentille - YK:n pakolaisjärjestö etsii uutta roolia muuttuvassa maailmassa", Helsingin Sanomat 27.2.1996.

**Alho, K. & Erkkilä, M. & Kotilainen, M. & Widgren, M. (1996):** "EU:n kehitys Suomen näkökulmasta", elinkeinoelämän tutkimuslaitos, B-sarja, Helsinki.

**Betänkande av Flyktlingpolitiska kommiten (1995):** "Svensk flyktlingpolitik i globalt perspektiv", Statens offentliga utredningar 1995:75, Arbetsmarknadsdepartement.

**Coleman, D. (1992):** "The World on the Move? International Migration in 1992", European Population Conference in Geneva 23-26 March 1993, United Nations Economic Commission for Europe (E CONF.84 RM.EUR/WP.1).

**Coleman, D. (1994):** "Europe under Migration Pressure: Some Facts on Immigration", Conferencen on immigration into Western Societies: Implications and Policy Options, 13 May 1994.

**Coleman, D. (1995):** "Past and Future Migration Trends in Europe", Conference on Financing of Labour Market Policy and Migration of Labour in Kyrgystan, 18-22- September.

**Commission of the European Communities (1994):** "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies", COM(94) 23 final, Brussels 23.02.1994.

**Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (Dublin Convention).**

**Council of Europe (1993):** "Existing Fora for Inter-Governmental Co-operation on Asylum, Refugee and Migration Problems in the European Region", Information Document 26 July 1993, the Secretariat of the Council of Europe, Strasbourg.

**Domander, M. (1993):** "Siirtolaisuus- ja pakolaisuustutkimus Suomessa 1980-1993", siirtolaisinstituutti, Turku.

**Euroopan parlamentti (1995):** "Istuntoviikko", täysistunto 18.-22.9.1995, unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka, Euroopan parlamentin tiedotuksen ja suhdetoiminnan pääosasto, Luxemburg 27.9.1995.

**Euroopan Talousyhteisön perustamissopimus ja sopimus Euroopan Unionista,** Oikeusministeriö, 1993, Helsinki.

**Faini, R. (1995):** "Migration in the integrated EU", in "Expanding membership of the European Union", Baldwin, R. & Haaparanta, P. & Kiander, J. (edited), Cambridge University Press.

**Garson, J-P. & Puymoyen A. (1995):** "New Patterns of Migration", The OECD Observer No. 1992, February/March 1995.

**Groupe ad hoc Immigration (1991):** "Report from the Ministers responsible for immigration to the European Council meeting in Maastricht on immigration and asylum policies", SN 4038/91 (WGI 930), Brussels 3 December 1991.

**Hakovirta, H. (1995):** "Globaaliongelmät ja globaalipolitiikka: koeporauksia", Turun yliopisto, Valtio-opin laitos, WST-projektin julkaisuja N:o 1, 1995.

**Hallitusten välisen konferenssin 1996 taustamuistiot 3,4 ja 5,** Suomen EU-edustusto, julkaisematon.

**van Hear, N. (1994):** "Migration, displacement and social integration", Occasional paper no.9, World Summit for Social Development, United Nations research institute for Social Development.

- Hietala, K. (1992):** "Maahanmuuton vaikutukset", työpoliittinen tutkimus nro 36, työministeriö, Helsinki.
- International Consultations on Asylum, Refugee and Immigration Policies in Europe, North-America and Australia (1992):** "Towards international recognition of the need for consistent removal policies with respect to rejected asylum-seekers", Working paper.
- Kiuru, E. (1996):** "Ihmisten vapaa liikkuminen - Suomi, pohjoismaat ja Schengen", Monitori 2/96.
- Laakkonen, R. (1994):** "Kansainvälinen muuttoliike tänään", YK-tiedote 2/1994.
- de Lobkowicz, W. (1996):** "Die innere Sicherheit in der Union in der Perspektive der Regierungskonferenz 1996", in "Regierungskonferenz 1996 - wohin steuert die EU?", Anton Leicht (Hrsg.), Signum-Europa-Bibliothek.
- Maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan osamietintö (1996):** "Inkerinsuomalaisten paluumuutto", sisäasianministeriön julkaisu 2/1996, sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan välimietintö (1996),** sisäasianministeriön julkaisu 6/1996, sisäasiainministeriö.
- Newland, K. (1994):** "Refugees - The Rising Flood", World Watch, may/June 1994.
- Ochel, W. (1992):** "Vier Optionen bis 2040", IWD Magazin 5/1992; München.
- Pakolais- ja siirtolaisasiain neuvottelukunnan mietintö I (1994):** "Suomen pakolais- ja siirtolaisuuspolitiikan periaatteet", komiteamietintö 1994:5, työministeriö, Helsinki.
- Pakolais- ja siirtoalisasiain neuvottelukunnan tutkimus- ja tilastojaosto (1993):** "Kansainvälisen muuttoliikkeen tutkimus ja tilastointitutkimus - tilastojaoston esitys neuvottelukunnalle", päivätty 28.4.1993, julkaisematon.
- Pakolais- ja siirtolaisasiain neuvottelukunnan maahanmuuttojaosto (1993):** "Suomen maahanmuuttopolitiikan uudistaminen", julkaisematon.
- Reflection Group's Report, SN 520/95 (REFLEX 21),** Messina 2nd June 1995/Brussels 5th December 1995.
- Salmimies, O-P. (1994):** "Pakolaispoliittinen yhteistyö Euroopassa - Intergraatiokehityksen vaikutuksia Suomen asemaan", ulkopolitiikan haasteita 5(1994), ulkopoliittinen instituutti, Helsinki.
- Salmimies, O-P. (1995):** "EU etenee pienin askelin kohti yhteistä pakolaispolitiikkaa", EU-raporttisarja: ihmisvirrat 1/1995, tilastokeskus, International Business Statistics.
- Schengenin sopimus,** soveltamissopimuksen artiklat 1-38.
- Simon, J. (1990):** "The Economic Consequences of Immigration", Blackwell, Oxford.
- Sipaviciene, A. (1996):** "International Migration in the Baltic States: New Patterns and Policy", International Organization for Migration (IOM), Regional Office for the Baltic and Nordic States, Helsinki.
- Stenman, K. (1996):** "EU-maat tiukentavat pakolaismääritelmää", Monitori 1/96.
- Söderling, I. (1995):** "Eurooppa liikkeellä 1900-luvulla", teoksessa "Eurooppalainen ihminen - Historian ja yhteiskuntaopin opettajien vuosikirja XXII", Juha-Pekka Lehtonen ja Leena Uusihakala (toim.), Historian ja yhteiskuntaopin opettajien liitto HYOL ry.
- Söderling, I. (1996):** "Vuosituhat vaihtuu, vaihtuuko väki? - Suomen väestölliseen kansainvälistymiseen liittyvät haasteet", Väestöliiton vuosikokous Helsinki 26.3.1996, väestöliitto/väestöntutkimuslaitos.

**Söderling, I. (1996):** "Monikulttuurisen Suomen väestöpoliittisia näkemyksiä", Jyväskylän yliopisto, täydennyskoulutuskeskus 26.4.1996.

**The Finnish Institute of International Affairs (1995):** "Revision of Maastricht - Implementation and Proposals for Reform - A Survey of National Views", Research report no. 13 (Third Bulletin).

**The Finnish Institute of International Affairs (1996):** "Revision of Maastricht - Implementation and Proposals for Reform - A Survey of National Views", Will be published soon in Research reports -series (Fourth Bulletin).

**Ulkoasiainministeriö (1996):** "Kansainvälinen yhteistyö pakolais- ja siirtolaisuusasioissa ja arvio EU-komission maahanmuutto- ja turvapaikkapoliittisesta tiedonannosta", julkaisematon.

**UNHCR (1995):** "The State of the Worlds Refugees 1995 - in Search of Solutions", Oxford University Press.

**Working Party on a Solidarity Structure (Burden Sharing) of the Group of Senior Officials entrusted with the Follow-up to the Conference of Ministers on the Movement of Persons coming from Central and Eastern European Countries (Vienna Group) (1993):** "Towards collective European Co-operation with Respect to the Movements of People", Strasbourg, 4-5 March 1993, The Council of Europe.

**Veijalainen, R. (1996):** "Pakolaiskäsitteen harmonisoiminen EU:ssa", Monitori 1/96.

**Widgren, J. (1987):** "Europe and International Migration in the Future - The Necessity for Merging Migration, Refugee, and Development Policies".

**Widgren, J. (1990):** "International Migration and Regional Stability", International Affairs 66/1990.

**Wood, B. (1993):** "Development Strategies and Migration: Linkages and Possible Lessons", Paper presented at the Conference "Migration and International Co-operation: Challenges for OECD Countries" organised by the OECD, Canada and Spain, OCDE/GD(93)33, OECD Paris 1993.

**Åberg, L-K. (1995):** "Ovet onnelaan sulkeutuvat", Maailmanpyörä 3/1995.

## **Haastattelut:**

**Ilkka-Christian Björklund**, puheenjohtaja, pakolais- ja maahanmuuttopoliittinen toimikunta, 21.5.1996.

**David Coleman**, Lecturer in Demography, Department of Applied Social Studies and Social Research, University of Oxford, 17.5.1996.

**Sauli Feodorow**, yksikön päällikkö, ulkoasiainministeriö, 25.4.1996.

**Barbara Harrel-Bond**, Director, Refugee Studies Programme, University of Oxford, 17.5.1996.

**Nick van Hear**, Researcher, Refugee Studies Programme, University of Oxford, 17.5.1996.

**Lauri Hollmén**, ylitarkastaja, sisäasiainministeriö, pakolais- ja maahanmuuttopoliittisen toimikunnan sihteeri, 3.6.1996.

**Esko Kiuru**, neuvotteleva virkamies, työministeriö, ulkoasiainministeriö, 25.4.1996.

**Risto Laakkonen**, neuvotteleva virkamies, pakolais- ja siirtolaispoliittisen neuvottelukunnan pääsihteeri, 22.5.1996.

**Wenceslas de Lobkowicz**, Head of Unit, Justice and Home Affairs Task Force, European Commission, 27.3.1996.

**Heikki Mattila**, Senior Operation Assistant, International Organization for Migration (IOM), Regional Office for the Baltic and Nordic States, 16.4.1996.

**Kristina Stenman**, juristi, pakolaisneuvonta, 22.4.1996.

**Ismo Söderling**, johtaja, väestöntutkimuslaitos, 23.5.1996.

**Alustukset seminaarissa "Avoimuus ja oikeudellinen kontrolli Euroopan unionin pakolais- ja siirtolaispolitiikassa" 27.3.1996 Eduskunnan auditoriossa:**

**Jan-Erik Enestam**, sisäasiainministeri.

**Aldo Kuijer**, Lecturer at the University of Utrecht, Representative of the Dutch Standing Committee of Experts on International Immigration, Refugee and Criminal Law.

**Wenceslas de Lobkowicz**, Head of Unit, Justice and Home Affairs Task Force, European Commission.

**ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS (ETLA)**  
THE RESEARCH INSTITUTE OF THE FINNISH ECONOMY  
LÖNNROTINKATU 4 B, FIN-00120 HELSINKI

---

Puh./Tel. (90) 609 900  
Int. 358-0-609 900

Telefax (90) 601753  
Int. 358-0-601 753

**KESKUSTELUAIHEITA - DISCUSSION PAPERS ISSN 0781-6847**

- No 532 KARSTEN ALBÆK - MAHMOOD ARAI - RITA ASPLUND - ERLING BARTH - ERIK STRØYER MADSEN, Employer Size-Wage Effects in the Nordic Countries. 13.03.1995. 38 p.
- No 533 NIILO SARANUMMI, Lääketieteelliset laitteet ja tietojärjestelmät. 24.04.1995. 89 s.
- No 534 JUHA RUMPUNEN, Estonia: Policy and Criteria for EU-membership. 03.05.1995. 43 p.
- No 535 JUHA KETTUNEN, Method of Pay in Finnish Industry. 02.08.1995. 71 p.
- No 536 JUHA KETTUNEN, Job Tenure in Finnish Industry. 02.08.1995. 72 p.
- No 537 MARIANNE PAASI, International R&D Cooperation in the EU: A Solution to the Technological Disadvantages of Small National Economies? 28.08.1995. 17 p.
- No 538 ULLA KRUHSE-LEHTONEN, Perinnönjättömotiivit Suomessa - kotitaloustiedusteluun 1990 perustuva empiirinen tutkimus. 19.09.1995. 44 s.
- No 539 JULIANNA BORSOS - MIKA ERKKILÄ, Regional Integration in the Baltic Rim - FDI and Trade-Based Integration in the Triangle of Finland, Estonia and St. Petersburg. 29.09.1995. 85 p.
- No 540 JULIANNA BORSOS - MIKA ERKKILÄ, Foreign Direct Investment and Trade Flows Between the Nordic Countries and The Baltic States. 29.09.1995. 43 p.
- No 541 RITA ASPLUND, The Gender Wage Gap in Finnish Industry in 1980-1994. An empirical analysis of non-manual workers. 11.10.1995. 28 p.
- No 542 TOR ERIKSSON - SUSANNA FELLMAN, Determinants of Firms' Operating Times - Some Evidence from Firm-Level Data. 23.10.1995. 19 p.
- No 543 TARMO VALKONEN, Corporate and Capital Income Tax Reform in a Numerical Overlapping Generations Model: The Case of Finland. 12.12.1995. 28 p.
- No 544 REIJA LILJA, Career Mobility in Finnish Industry. 14.12.1995. 22 p.
- No 545 JUKKA LASSILA - TARMO VALKONEN, Policy Credibility in Numerical Overlapping Generations Models. 28.12.1995. 28 p.
- No 546 EIJA KAUPPI - JUKKA LASSILA - TIMO TERÄSVIRTA, Short-Term Forecasting of Industrial Production with Business Survey Data: Experience from Finland's Great Depression. 26.01.1996. 20 p.

- No 547 JIAN-GUANG SHEN, FDI, Knowledge Spillover and Economic Growth in East Asia. 31.01.1996. 70 p.
- No 548 MAARIT SÄYNEVIRTA - PEKKA YLÄ-ANTTILA, Integraation ja yritysten kansainvälistyminen - vaikutuksia kotimaan talouteen. 01.02.1996. 58 s.
- No 549 LAURA PAIJA - PEKKA YLÄ-ANTTILA, The Impact of Structure and Competition on Employment in the Telecommunications Cluster Case Finland. 12.02.1996. 34 p.
- No 550 PENTTI VARTIA - PEKKA YLÄ-ANTTILA, Technology Policy and Industrial Clusters in a Small Open Economy - The Case of Finland. 16.02.1996. 15 p.
- No 551 PONTUS BRAUNERHJELM - PER HEUM - PEKKA YLÄ-ANTTILA, Internationalization of Industrial Firms. Implications for growth and industrial structure in the Nordic countries. 16.02.1996. 33 p.
- No 552 REIJO MANKINEN, Alkoholiveron alentamisen kansantaloudellisia vaikutuksia. 26.02.1996. 42 s.
- No 553 RITA ASPLUND, Koulutus, työura ja palkkaerot. 22.03.1996. 13 s.
- No 554 MARIANNE PAASI, The Absorptive Capacities of Estonian Firms. - Can a Technology-based Industrial Strategy Succeed? 22.03.1996. 17 p.
- No 555 HANNU HERNESNIEMI, Barriers to Economic Cooperation of Baltic Rim Countries. 10.04.1996. 46 p.
- No 556 ANNICK LARUELLE - MIKA WIDGRÉN, Is the Allocation of Voting Power among the EU States Fair? 17.04.1996. 19 p.
- No 557 JARI HYVÄRINEN, A Survey of Corporate Governance - Which Model for Transition Countries? 13.05.1996. 32 p.
- No 558 PASI KUOPPAMÄKI, Joint Implementation ilmastopolitiikan välineenä: Suomi ja lähialueiden kasvihuonekaasujen päästöjen rajoittaminen. 12.06.1996. 35 s.
- No 559 MIKA PAJARINEN, Työnantajan kansaneläkemaksun porrastuksen toimivuus vuosina 1993 ja 1994. 20.6.1996. 34 s.
- No 560 OKKO-PEKKA SALMIMIES, EU:n pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevan yhteistyön kehittäminen ja taloudellinen ulottuvuus. 10.07.1996.

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen julkaisemat "Keskusteluaiheet" ovat raportteja alustavista tutkimustuloksista ja väliraportteja tekeillä olevista tutkimuksista. Tässä sarjassa julkaistuja monisteita on mahdollista ostaa Taloustieto Oy:stä kopiointi- ja toimituskuluja vastaan hintaan.

Papers in this series are reports on preliminary research results and on studies in progress. They are sold by Taloustieto Oy for a nominal fee covering copying and postage costs.

d:\ratapalo\DP-julk.sam/10.07.1996