

Euroopan unionin turvapaikkapolitiikka ja laaja turvallisuus

Johannes Lehtinen

Sisäinen ulottuvuus

EU:n sisäiset toimet turvapaikkapolitiikassa sisältävät neljä keskeistä kokonaisuutta. Ensinnäkin EU on vastannut turvapaikanhakijoiden kasvaneeseen määrään perustamalla Kreikkaan ja Italiaan turvapaikanhakijoiden käsittelykeskuksia eli niin sanottuja hotspotteja (englanniksi hotspots). Toiseksi EU:ssa on pyritty jakamaan turvapaikanhakijoita jäsenmaiden kesken EU:n sisäisiin siirroin. Tämän ohella suojelun tarpeessa olevia henkilöitä on uudelleensijoitettu EU:n jäsenmaihiin kolmansista maista. Kolmanneksi EU:ssa on määritelty yhteisiä kriteerejä niin sanotuille turvallisille alkuperämaille. Neljänneksi EU:ssa on pyritty uudistamaan unionin turvapaikkajärjestelmää kokonaisuudessaan, jotta se vastaisi uuden turvapaikkapoliittisen tilanteen vaatimuksia pitkällä aikavälillä.

Hotspot-järjestelmä

Keskeinen osa EU:n vastausta turvapaikanhakijoiden kasvaneeseen määrään ovat Kreikkaan ja Italiaan perustetut käsittelykeskukset eli niin sanotut hotspotit. Näiden keskusten tarkoituksena on tukea EU:n ulkorajavaltioita. Vuonna 2015 aiemmasta huomattavasti kasvanut turvapaikanhakijoiden määrä johti Italian ja erityisesti Kreikan kansallisen turvapaikkajärjestelmän ylikuormittumiseen. Maiden viranomaiset eivät

kyenneet käsittelemään turvapaikanhakijoiden hakemuksia riittävällä tarkkuudella eivätkä tarjoamaan tulijoille asianmukaisia vastaanotto-olosuhteita.

Perustettuihin keskuksiin sijoitettiin asiantuntijaryhmiä, joilla on viisi pääasiallista tehtävää. Ensinnäkin ryhmät auttoivat käsittelykeskusten perustamisessa. Toiseksi ne avustivat EU:n sisäisissä turvapaikanhakijoiden siirroissa. Kolmanneksi ne avustivat kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden palautuksissa. Neljänneksi ryhmät tukivat EU:n rajavalvontaa, ja viidenneksi ne auttoivat käsittelykeskuksen isäntämaata vastaanotokapasiteetin vahvistamisessa.¹

Käsittelykeskuksissa toimivat turvapaikkapolitiikan kannalta keskeiset EU-virastot eli raja- ja merivartiovirasto Frontex, EU:n turvapaikka-asioiden tukivirasto EASO, Euroopan poliisivirasto Europol ja Euroopan oikeudellisen yhteistyön yksikkö Eurojust. Virastojen tehtävänä on tukea kansallisia viranomaisia eri tehtävissä aina turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelystä palautusten toteuttamiseen ja ihmisalakuljettajien toiminnan estämiseen. Isäntämaat vastaavat keskusten tarvittavasta infrastruktuurista, ja EU tukee keskuksia rahallisesti.

Euroopan parlamentin teettämän tutkimuksen mukaan keskusten perustaminen ja saattaminen toimintakuntoon on alun vaikeuk-

sien ja viivästysten jälkeen nopeuttanut turvapaikanhakijoiden rekisteröintiä^{2,3}. Tästä näkökulmasta keskusten voidaan katsoa auttaneen turvapaikkapolitiikan hallitussa toteuttamisessa.

Toisaalta keskusten käytännön toimintaa on kritisoitu erityisesti ihmisoikeusjärjestöjen taholta⁴. Keskusten toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä on pidetty epäselvänä, ja turvapaikanhakijoiden ohjeistaminen heidän oikeuksistaan on ollut osittain riittämätöntä^{5,6}.

Vastaanotto-olosuhteet keskuksissa ovat usein puutteellisia. Ongelmia aiheuttavat muun muassa puutteellinen terveydenhuolto, huonot majoitusolosuhteet ja heikko ravitsemustilanne. Keskuksissa on ilmennyt eri turvapaikanhakijaryhmien sekä viranomaisten ja turvapaikanhakijoiden välisiä yhteenottoja. Erityisesti haavoittuvat ryhmät, kuten sairaat, vammaiset ja alaikäiset ovat vaikeassa asemassa näissä olosuhteissa. Lisäksi turvapaikanhakijoihin on kohdistunut suoria väärinkäytöksiä viranomaisten taholta, muun muassa liian pitkien pidätysten muodossa.⁷ Keskuksissa on kärsitty viranomaisresurssien puutteesta, minkä on katsottu vaikeuttavan keskuksille asetettujen tavoitteiden saavuttamista.⁸

Laajan turvallisuuden näkökulmasta keskuksset ovat vahvistaneet EU:n kykyä hallita ja valvoa turvapaikanhakijoiden saapumista unionin alueelle. Tällä tavoin keskuksset ovat vahvistaneet turvallisuutta nimenomaan valvonnan näkökulmasta. Toisaalta keskusten toiminnassa ilmenevät turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan ja vastaanotto-olosuhteisiin liittyvät puutteet korostavat tarvetta panostaa turvallisuuteen yksittäisten turvapaikanhakijoiden oikeuksien ja hyvinvoinnin takaamiseksi.

Sisäiset siirrot ja uudelleensijoittaminen

Eräs keskeisimmistä ja eniten poliittisia ristiriitoja herättäneistä EU:n toimenpiteistä turvapaikkapolitiikan saralla koskee turvapaikanhakijoiden sisäisiä siirtoja EU:n jäsenmaiden välillä. EU:n sisäisten siirtojen lisäksi EU on uudelleensijoittanut suojelun tarpeessa olevia henkilöitä jäsenmaihinsa EU:n ulkopuolisista maista. Heinäkuussa 2015 EU:n jäsenmaat tekivät päätöksen siirtää 40 000 henkeä Kreikasta ja Italiasta muihin EU-maihin sekä sijoittaa uudelleen 22 000 henkeä EU:n ulkopuolelta EU:n jäsenmaihin. Syyskuussa 2015 jäsenmaat päättivät siirtää vielä 120 000 turvapaikanhakijaa Kreikasta ja Italiasta muihin EU-maihin.⁹ Sisäisten

siirtojen toimeenpano eteni aluksi hitaasti. Lisäksi eri jäsenmaat ovat osallistuneet sisäisiin siirtoihin hyvin eri tavoin. Osa jäsenmaista, kuten Malta, Suomi ja Luxemburg, osallistui sisäisiin siirtoihin aktiivisesti ja pani toimeen edellytetyt sisäiset siirrot täysin tai lähes täysin. Vastaavasti osa jäsenmaista, muun muassa Unkari ja Puola, ei ole osallistunut sisäisiin siirtoihin lainkaan.¹⁰

Taulukko 1. EU:n sisäiset siirrot (7/2015–5/2018)¹¹

Italiasta:	12 690
Kreikasta:	21 999

EU:n jäsenmaat voidaan jaotella neljään ryhmään sen perusteella, miten turvapaikanhakijoiden kasvanut määrä vaikuttaa niihin. Ensimmäisen ryhmän muodostavat EU:n ulko-rajavaltiot, kuten Italia ja Kreikka, joiden kautta turvapaikanhakijat pyrkivät Euroopan unionin alueelle. Toiseen ryhmään kuuluvat kauttakulku-maat, kuten Unkari, joiden kautta turvapaikanhakijat pyrkivät varsinaiseen kohdemaahansa. Kolmannen ryhmän muodostavat turvapaikanhakijoiden varsinaisena päämääränä olevat kohdemaat, kuten Saksa ja Ruotsi. Neljännen ryhmän muodostavat ne EU-maat, joista ei juurikaan pyritä hakemaan turvapaikkaa.¹²

Päätökset turvapaikanhakijoiden sisäisistä siirroista jakavat EU:n jäsenmaita vahvasti. Erimielisyyttä selittää osaltaan turvapaikanhakijoiden epätasainen jakautuminen EU:n eri jäsenmaihin. Unkariin, Ruotsiin, Itävaltaan, Suomeen ja Saksaan saapui vuonna 2015 suurin määrä turvapaikanhakijoita suhteessa maiden väestöön. Saksa ja Ruotsi ovat kannattaneet EU-tasolla yhteisiä ja pakollisia turvapaikanhakijakiintiöitä. Jäsenmaiden välillä on kuitenkin hyvin erilaisia näkemyksiä siitä, miten turvapaikanhakijoita tulee kohdella. Esimerkiksi Ruotsilla on pitkät perinteet turvapaikanhakijoiden vastaanottamisessa. Vastaavasti varsinkin Itä- ja Keski-Euroopan Visegrád-maat (Puola, Unkari, Tšekki ja Slovakia) ovat vastustaneet pakollista vastuunjakoa.¹³

Vuonna 2015 sovittujen kriisitoimenpiteiden ohella Euroopan komissio on esittänyt uutta, pidempiaikaista ja pakollista vastuunjakomekanismia EU:n sisällä. Uusi asetus korvaisi EU:n turvapaikkapolitiikan kannalta keskeisen Dublinin asetuksen, jonka mukaan turvapaikanhakijan hakemus tulee käsitellä siinä EU:n

jäsenmaassa, johon hän ensimmäisenä saapuu. Komission ehdotukset pakollisesta vastuunjaosta ovat kohdanneet vastarintaa erityisesti Visegrád-maiden taholta. Pakollisen vastuunjaon sijaan EU:ssa onkin siirrytty keskustelemaan niin sanotusta ”joustavasta solidaarisuudesta”. Perusajatus on, että ne jäsenmaat, jotka eivät ole valmiita vastaanottamaan turvapaikanhakijoita, tukisivat turvapaikanhakijoita vastaanottavia valtioita rahallisesti tai muilla keinoin.¹⁴

Laajan turvallisuuden näkökulmasta turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot voivat helpottaa sekä turvapaikanhakijoiden vastaanottajamaiden että turvapaikanhakijoiden asemaa. Ihmisoikeusjärjestöt ovat kuitenkin kiinnittäneet erityistä huomiota siihen, että sisäisistä siirroista päätettäessä turvapaikanhakijan henkilökohtaiset toiveet, perhesiteet ja elämäntilanne tulisi huomioida mahdollisimman hyvin¹⁵. Sisäisten siirtojen toteuttamisessa on myös syytä huomioida, että kaikissa EU:n jäsenmaissa turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteet eivät ole asianmukaiset. Toisaalta samalla argumentilla voidaan myös perustella sisäisiä siirtoja EU:n alueella. Mikäli jonkin jäsenmaan turvapaikkajärjestelmä ei hakijoiden määrän vuoksi kykene tarjoamaan asianmukaisia vastaanotto-olosuhteita, tilannetta voidaan helpottaa sisäisin siirtein.

Sisäisten siirtojen ohella myös suojelua tarvitsevien henkilöiden uudelleensijoittaminen EU:n ulkopuolelta kuuluu EU:n keinovalikoimaan hallita saapumista EU:n alueelle. Komissio on antanut heinäkuussa 2016 esityksen uudesta uudelleensijoittamisasetuksesta, joka määrittelee uudelleensijoittamisen kriteerejä. Syyskuussa 2017 Euroopan komissio aloitti uuden uudelleensijoitusjärjestelyn, jonka tavoitteena on sijoittaa uudelleen 50 000 henkilöä vuoden 2019 loppuun mennessä.¹⁶

Uudelleensijoittamista voidaan pitää tervetulleena kehityskulkuna, joka mahdollistaa Euroopan unionille laajemman vastuunkannon maailman pakolaistilanteesta. Kriitikot ovat kuitenkin esittäneet huolensa siitä, että uudelleensijoittamissopimusten tekeminen kolmansien

maiden kanssa saattaa asettaa EU:n riippuvaiseksi kolmansien maiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä. Tämä tarkoittaa sitä, että haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä voidaan käyttää poliittisen painostuksen välineenä. Tällainen tilanne vaarantaa samalla turvapaikanhakijoiden perusoikeudet¹⁷.

Turvalliset alkuperämaat

Syyskuussa 2015 Euroopan komissio antoi esityksen turvallisten alkuperämaiden määrittelemiseksi. Tavoitteena oli yhtenäistää EU:n eri jäsenmaiden käytäntöjä turvapaikan myöntämisen ja palautusten suhteen. Aloitteen taustalla oli se, että eri jäsenmaat tulkitsivat eri tavoin turvapaikanhakijoiden lähtöolosuhteita ja lähtömaiden turvallisuutta. Alkuperäisessä asetuksessa turvallisiksi lähtömaiksi katsottiin seitsemän valtiota: Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Kosovo, Makedonia, Montenegro, Serbia ja Turkki.

Näkemykset asetuksen vaikutuksista vaihtelevat. Euroopan perusoikeusvirasto on todennut, että asetus saattaisi tukea turvapaikanhakijoiden perusoikeuksien toteutumista vapauttamalla voimavaroja muiden kuin turvallisiksi katsotuista lähtömaista tulevien turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelyyn. Vastaavasti YK:n pakolaisviranomaisen UNHCR katsoo, että asetus voi auttaa turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelyssä. UNHCR kuitenkin korostaa, että asetus ei saa vaarantaa turvapaikkahakemusten kattavaa ja yksilöllistä käsittelyä. Useat ihmisoikeusjärjestöt, muun muassa Amnesty International, ovat katsoneet, että asetuksen merkittävin ongelma on nimenomaan turvapaikkahakemusten yksilöllisen käsittelyn ja tämän myötä turvapaikanhakijoiden henkilökohtaisen oikeusturvan vaarantuminen.²⁰

Keskeinen osa useiden ihmisoikeusjärjestöjen kritiikkiä on, että mitään maata ei lähtökohtaisesti voida määritellä turvalliseksi, vaan lähtömaan turvallisuus voi vaihdella huomattavasti turvapaikanhakijan henkilökohtaisesta tilanteesta riippuen. Esimerkiksi vuonna 2014 yli 5 000 Turkin kansalaista haki EU:sta turvapaikkaa ja se

Taulukko 2. Uudelleensijoitukset (3/2018)^{18,19}

EU:n uudelleensijoituspäätös vuodelta 2015:	yli 19 000 henkilöä
EU:n ja Turkin välinen sopimus* (alkaan 3/2016):	yli 12 000 henkilöä

*Sopimuksen mukaan uudelleensijoittaminen koskee vain syyrialaisia

myönnettiin heistä 23,1 prosentille²¹. Erityisesti Turkin kohdalla maan määrittelyminen turvaliseksi alkuperämaaksi on ongelmallista, kun otetaan huomioon maan heikko ihmisoikeustilanne ja vuoden 2016 vallankaappausyrityksen jälkeen kasvanut turvapaikanhakijoiden määrä²².

Kohti uutta EU:n turvapaikkajärjestelmää

Keskeinen tekijä vuonna 2015 puhjennun kriisin synnyssä oli se, että EU:lta puuttui yhtenäinen ja toimiva turvapaikkajärjestelmä. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu toi näkyviin järjestelmän puutteet, jotka liittyvät erityisesti yhteiseen vastuunkantoon, keskinäiseen solidaarisuuteen ja yhtenäisiin menettelyihin. Euroopan komissio on vuodesta 2015 lähtien esittänyt useita eri keinoja, joiden avulla EU:n turvapaikkajärjestelmää pyritään kehittämään.

Tärkeimpiä aloitteita on yhteensä seitsemän kappaletta²³. Eniten näkyvyyttä osakseen on saanut niin sanottu ”uusi Dublinin asetus” uudesta turvapaikkajärjestelmästä. Tämä asetus määrittää vastuun jakautumista suhteessa turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelyyn ja heidän mahdollisiin siirtoihinsa EU:n sisällä. Neuvottelut asetuksesta ovat olleet jännitteiset, ja ne ovat edelleen kesken. Lisäksi komissio on vuoden 2016 aikana antanut esitykset turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelyä koskevasta menettelyasetuksesta, heidän asemaansa koskevasta määrittelyasetuksesta, asetuksesta Euroopan unionin turvapaikkavirastosta, asetuksesta turvapaikanhakijoiden rekisteröintiin liittyvästä Eurodac-rekisteristä ja uudelleensijoittamisasetuksesta. Näiden asetusten ohella komissio on esittänyt jäsenmaille vastaanottoolosuhteita määrittävää vastaanottodirektiiviä. Jo aikaisemmin EU:n jäsenmaat ovat päässeet sopimukseen muun muassa asetuksista turvallisista alkuperämaista ja Euroopan raja- ja rannikkovartiostosta.²⁴

Nämä aloitteet kertovat Euroopan komission

pyrkimyksistä tehdä EU:n turvapaikkajärjestelmästä aiempaa keskitetympi ja sitovampi. Useat aikaisemmin direktiivin muodossa toteutetut säännökset on nyt annettu asetuksina, mikä tarkoittaa, että jäsenmaiden tulee panna nämä säädökset voimaan sellaisinaan. Direktiivien toimeenpanoon kuuluvaa kansallista liikkumavaraa on siis rajoitettu.²⁵

Yhteenveto

EU:n turvapaikkapolitiikka on turvapaikanhakijoiden määrän kasvettua vuonna 2015 kattanut varsin laajan kirjon erilaisia politiikka-toimia. Suurin este yhteisen turvapaikkapolitiikan tiellä ovat jäsenmaiden väliset ja niiden sisäiset poliittiset ristiriidat. Useimmiten saavutetut neuvotteluratkaisut ovat pienimmän yhteisen nimittäjän mukaisia, mikä käytännössä tarkoittaa, että usein saavutetut ratkaisut eneminkin kaventavat kuin vahvistavat turvapaikanhakijoiden oikeuksia.

Komission esityksissä on pyritty huomioimaan turvapaikanhakijoiden oikeuksia, mutta tämä näkökulma on useimmiten alisteinen turvapaikanhakijoiden valvontaan ja heidän liikkumisensa rajoittamiseen keskittyville ratkaisuille. Turvallisuus on ymmärretty kapeasti viranomaisvalvontana ja kontrollina. Turvapaikanhakijoiden yksilöllinen ja inhimillinen turvallisuus on jäänyt toissijaiseksi. Turvallisuuden eri ulottuvuuksien kattavampi huomioiminen mahdollistaisi hallitun turvapaikkapolitiikan toteuttamisen tavalla, joka samalla tukisi turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksia nykyistä täysipainoisemmin.

Julkaisun lähdeviitteet löytyvät verkosta osoitteesta <https://tinyurl.com/viitteet-2-2018>

Selvitystä saa vapaasti jakaa ja kopioida. Julkaisun tietoja käytettäessä tai siteerattaessa on mainittava lähde.

Julkaisu on osa SaferGloben hanketta *Euroopan unionin turvapaikkapolitiikka ja inhimillinen turvallisuus*. Ulkoministeriö on myöntänyt hankkeelle valtionavustusta kansalaisjärjestöjen Eurooppa-tiedottamiseen vuodelle 2018. Artikkeleissa esitetyt näkemykset eivät välttämättä edusta ulkoministeriön tai SaferGlobe ajatushautomon näkemyksiä.

Julkaisija: SaferGlobe, 2018

ISBN: 978-952-6679-23-5 (painettu)
978-952-6679-24-2 (pdf)



eurooppatiedotus.fi
Ulkoministeriö