

Euroopan unionin turvapaikkapolitiikka ja laaja turvallisuus – ulkoinen ulottuvuus

Johannes Lehtinen

- EU on pyrkinyt vastaamaan turvapaikanhakijoiden kasvaneeseen määrään solmimalla kumppanuuksia kolmansien maiden kanssa. Näistä tärkein on EU:n ja Turkin välinen julkilausuma.
- EU on vahvistanut sotilas- ja rajavalvontaoperaatioitaan. Tavoitteena on ihmisalakuljettajien toiminnan torjunta ja aiempaa tehokkaampi rajavalvonta.
- EU on suunnannut rahoitusta kolmansille maille Lähi-idässä ja Afrikassa puuttuakseen turvapaikanhakijoiden lähdön juurisyihin.
- Uutena toimenpiteenä EU:n jäsenmaat ovat keskustelleet alueellisten maihinousupisteiden perustamisesta EU:n ulkopuolelle sekä uusien keskusten perustamisesta EU:n alueelle.

Euroopan unionin ulkoisissa toimissa vastauksena turvapaikanhakijoiden kasvaneeseen määrään painottuvat ensisijaisesti kumppanuudet EU:n ulkopuolisten maiden kanssa ja unionin ulkorajojen valvonta. Laajan turvallisuuden näkökulmasta erityisesti kolmansien maiden kanssa solmittaviin kumppanuuksiin kytkeytyy ihmisoikeuksiin, oikeudellisiin kysymyksiin ja poliittisiin riippuvuussuhteisiin liittyviä riskejä.

EU:n ja Turkin julkilausuma

EU:n ja Turkin maaliskuussa 2016 antamaa julkilausumaa on pidetty avaintekijänä, joka määrittää niitä toimia, joilla vastataan turvapaikanhakijoiden kasvaneeseen määrään.¹ Julkilausuma on keskeinen osa EU:n ulkoista vastausta tilanteeseen. Julkilausuman antaminen tarjosi julkistusajankohtanaan sisäpoliittisen paineen alla toimiville jäsenmaiden

hallituksille mahdollisuuden esittää konkreettisia tuloksia tilanteen hallitsemiseksi.²

Julkilausuman mukaan 20.3.2016 alkaen kaikki uudet Turkista Kreikkaan järjestäyty-mättömästi saapuvat henkilöt, jotka eivät ole hakeneet turvapaikkaa tai joiden hakemus on todettu perusteettomaksi, voidaan palauttaa Turkkiin. Vastavuoroisesti jokaista Kreikasta

Turkkiin palautettua syyrialaista kohti yksi syyrialainen uudelleensijoitetaan Turkista EU:n alueelle ottaen huomioon YK:n kriteerit muita heikomman aseman määrittämiseksi. Enimmillään palautuksia voidaan tehdä 72 000. Lisäksi Turkki on sitoutunut estämään uusien tuloväylien muodostumisen EU:n alueelle. Vastineena EU on luvannut Turkille, että EU:n ja Turkin välistä viisumivapautta edistetään, mikäli maa täyttää vaadittavat kriteerit. Vastineeksi on tarjottu myös Turkin ja EU:n välisen tulliliiton edistämistoimia, Turkin EU-jäsenyysneuvottelujen etenemisen vauhdittamista sekä taloudellista tukea turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseen.³

Siitä, millaisia vaikutuksia julkilausumalla on EU:n alueelle pyrkivien henkilöiden määrään, ei ole varmuutta. Kreikkaan saapuvien ihmisten määrä oli laskussa jo ennen lausuman julkistamista. Joidenkin arvioiden mukaan julkilausuman on katsottu vähentäneen tulijoiden määrää merkittävästi. Toisaalta on arvioitu, että tulijoiden laskenut määrä voi liittyä myös Länsi-Balkanin reitin sulkeutumiseen sekä uutisointiin Kreikan huonoista vastaanotto-olosuhteista.⁴

Joissakin arvioissa julkilausuman on myös katsottu pelastaneen ihmishenkiä. Egeanmerellä hukkuneiden määrä laski yli 90 prosenttia vuodesta 2015 vuoteen 2016.⁵ Kokonaisuudessaan Välimeren ylittäneiden määrä laski vuonna 2016 lähes kolmannekseen vuoden 2015 tasosta. Toisaalta vuonna 2015 YK:n pakolaisviranomaisen UNCHR:n mukaan Välimerellä kuoli tai katosi 3 771 ihmistä ja vuonna 2016 määrä kasvoi yli 5 000:een tulijoiden laskeneesta kokonaisuudesta huolimatta.⁶

EU:n ja Turkin välinen julkilausuma on saanut osakseen runsaasti kritiikkiä. Monet ihmisoikeusjärjestöt ja tutkijat ovat esittäneet, että Turkki ei huolehdi turvapaikanhakijoiden oikeuksista riittävässä määrin ja että Turkin ei voida itsessäänkään katsoa olevan turvallinen maa. On myös katsottu, että julkilausuma jättää Kreikassa ennen julkilausumaa olleiden henkilöiden aseman liian vähäiselle huomiolle ja että uudelleensijoitukset ovat edenneet hitaammin kuin on suunniteltu. Julkilausuma altistaa EU:n Turkin poliittiselle painostukselle. Lisäksi julkilausuman oikeusperustaa on pidetty epäselvänä.⁷

Julkilausuman on katsottu olevan ongelmallinen suhteessa turvapaikanhakijoiden oikeuksiin, koska ei ole selvää, täyttävätkö turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteet

Turkissa kansainväliset vaatimukset.⁸ Ihmis-oikeusjärjestöt ovat myös raportoineet turkkilaisten viranomaisien syyllistyneen ihmisoikeusloukkauksiin turvapaikanhakijoita kohtaan. Human Rights Watch raportoi keväällä 2016 turkkilaisten rajavartioiden ampuneen syyrialaisia turvapaikanhakijoita näiden pyrkiessä Turkkiin.⁹ Amnesty International puolestaan on raportoinut Turkin panneen toimeen joukko-palautuksia Syyriaan.¹⁰ Myös Turkin määrittely turvallisiksi maaksi on saanut osakseen kritiikkiä maan heikon ihmisoikeustilanteen ja varsinkin vuoden 2016 vallankaappausyrityksen jälkeen.¹¹

Julkilausumaa on kritisoitu myös, koska sen ei ole katsottu huomioivan Kreikkaan ennen julkilausumaa saapuneiden henkilöiden tilannetta riittävässä määrin. Alkuvuodesta 2017 Amnesty International raportoi, että Kreikan saarilla olevissa keskuksissa oli jumissa noin 15 000 ihmistä.¹² Lisäksi julkilausumaan kytkeytyvät uudelleensijoitukset ovat edenneet suunniteltua hitaammin. Toukokuuhun 2018 mennessä EU:n jäsenmaihin oli uudelleensijoitettu 13 313 henkeä julkilausuman mukaisin perustein.¹³

On myös arvioitu, että julkilausuman seurauksena Turkin mahdollisuudet painostaa EU:ta poliittisesti kasvavat. Turkki voi halutessaan uhata, että se sallii turvapaikanhakijoiden pääsyn EU:n alueelle. Esimakua tällaisesta painostuksesta saatiin alkuvuodesta 2017 osana Alankomaiden ja Turkin välistä diplomaattista kiistaa, jolloin Alankomaiden hallitus rajoitti Turkin perustuslakia koskevaan kansanäänestykseen liittyvää kampanjointia maassa. Vastauksena Turkin EU-ministeri viittasi mahdolliseen tarpeeseen tarkastella uudelleen EU:n ja Turkin julkilausumaa.¹⁴ Rakentamalla keskeisen osan turvapaikkapolitiikkaansa Turkin tarjoaman ehdollisen avun varaan EU on oma-aloitteisesti rajoittanut omaa ulkopoliittista toimintavapauttaan. Toimiva sisäinen turvapaikkajärjestelmä estäisi tällaisten riippuvuussuhteiden syntymisen.

EU:n ja Turkin välisen julkilausuman oikeudellinen asema on epäselvä, koska julkilausuma ei kuulu varsinaisesti EU-oikeuden piiriin. Kyseessä ei ole EU:n ja Turkin välinen kansainvälisen sopimus vaan Turkin ja EU:n jäsenmaiden välinen julistus. Julkilausumaa ei ole solmittu tavanomaisen lainsäädäntöjärjestyksen mukaisesti, eikä se ole EU:n tuomioistuimen toimivallan piirissä. Tämän on katsottu vaarantavan niiden turvapaikanhakijoiden oikeudellisen aseman,

joihin julkilausumaa sovelletaan.¹⁵

Ongelmistaan huolimatta julkilausuma on muodostanut mallin, jonka mukaisesti samankaltaisia järjestelyjä pyritään toteuttamaan muiden kolmansien maiden kanssa.¹⁶ Laajan turvallisuuden näkökulmasta julkilausuman yhteydessä esiin nousseet ongelmat tulisi huomioida sekä jo olemassa olevien että mahdollisten tulevien järjestelyjen toteuttamisessa. Jos vastuu Euroopan unioniin pyrkivistä turvapaikanhakijoista ulkoistetaan kolmansille maille, saattaa seurauksena olla huomattavia poliittisia, taloudellisia ja oikeudellisia ongelmia.

Toimet rajavalvonnan kehittämiseksi ja ihmiskuljetuksen estämiseksi

Osana ulkorajojensa valvontaa ja ihmiskuljetuksen vastaista toimintaa EU on sekä aloittanut ja vahvistanut sotilas- ja rajavalvontaopeeraatioita Välimerellä että perustanut Euroopan raja- ja merivartiostojen. Kesällä 2015 EU käynnisti Välimerellä EUNAVFORMED-opeeraation, joka tunnetaan myös nimellä Sophia. Opeeraation ensisijaisina tavoitteina on torjua ihmiskuljetusta ja pelastaa ihmishenkiä. Opeeraatiossa pyritään ihmiskuljetuksen torjuntaan tunnistamalla, ottamalla haltuun ja tuhoamalla ihmiskuljetuksessa käytettävää kalustoa, ennen kaikkea salakuljettajien käyttämiä aluksia. Opeeraation mandaattia on sittemmin laajennettu kattamaan myös muun muassa Libyan rannikkovartioston koulutustehtäviä.¹⁷

Opeeraatio on tukenut pelastustoimintaa Välimerellä, ja sen voidaan katsoa pelastaneen ihmishenkiä. Toisaalta esimerkiksi Ison-Britannian parlamentin ylähuone on raporteissaan todennut, että opeeraatio ei ole saavuttanut varsinaista tavoitettaan eli onnistunut torjumaan ihmiskuljetusta tehokkaasti. Raporttien mukaan meriopeeraatio ei sovellu ihmiskuljetuksen torjuntaan. Sen sijaan opeeraatio on saattanut välillisesti jopa lisätä hukkumiskuolemia, kun salakuljettajat ovat ottaneet käyttöön opeeraatiossa tuhottujen alusten tilalle entistä huonokuntoisempia ja vaarallisempia aluksia.¹⁸ Amnesty International on kritisoinut Sophia-opeeraation puitteissa Libyan rannikkovartioston kanssa tehtävää yhteistyötä. Järjestön mukaan vaarana on, että Libyan rannikkovartiosto ei huomioi ihmisoikeuksia ja että se saattaa palauttaa Välimeren yli pyrkiviä siirtolaisia ja turvapaikanhakijoita keskuksiin, joissa olosuhteet ovat erittäin huonot.¹⁹

Sophia-opeeraation ohella EU on vahvistanut kahta Frontexin alaisuudessa toimivaa raja- ja valvontaopeeraatiota. Kreikan rannikolla toimii opeeraatio Poseidon ja Italian rannikolla opeeraatio Themis.²⁰ Molemmilla opeeraatioilla on useita eri tehtäviä, joihin kuuluu muun muassa raja- ja valvontaa, pelastustoimintaa sekä ihmiskuljetuksen ja huumekaupan vastaisia toimia.²¹

Eräs EU:n keskeisistä toimista pitkän aikavälin rajavalvonnan kehittämiseksi on ollut EU:n raja- ja merivartiostojen perustaminen. Käytännössä kyseessä on jo olemassa olevan Frontex-vartioston resurssien ja toimivaltuuksien laajentaminen. Vartiosta käytetään edelleen nimitystä Frontex. Komissio on pitänyt tätä uutta vartiosta merkittävänä askeleena EU:n rajavalvonnan kehittämiseksi.²²

Uuden vartioston toiminnassa on useita eroavaisuuksia suhteessa Frontexin aiempaan toimintaan. Vartioston käyttöön asetetaan 1 500 rajavartioston ja muun henkilöstön muodostama reservi, jota voidaan tarvittaessa käyttää jäsenmaiden tukemiseen. Vartiosto tekee niin sanottuja haavoituvuusarvioita EU:n jäsenmaissa ja esittää tältä pohjalta arvioita siitä, ovatko jäsenmaiden viranomaisresurssit, kalusto, infrastruktuuri ja osaaminen riittävällä tasolla. Vartiostolla on oikeus puuttua jäsenmaan rajavalvontaan tilanteissa, jossa jäsenmaa on kyvytön tai haluton toimimaan omien rajojensa turvaamiseksi. EU on vahvistanut uuden vartioston asemaa turvapaikanhakijoiden palauttamisprosessissa. Vartiosto tuo myös yhteen EU:n meriturvallisuusvartioston (EMSA) ja EU:n kalastusvalvontavartioston (EFCA).²³

EU-rahastot ja alueelliset maihinousupisteet

EU pyrkii vaikuttamaan myös turvapaikanhakijoiden lähdön juurisyihin. Tämä tarkoittaa sekä humanitaarista että kehitysapua turvapaikanhakijoiden lähtöalueille. EU:lla on käytössään useita alueellisia rahastoja, joilla tuetaan tätä toimintaa. Rahastoihin lukeutuvat muun muassa Syyrian alueellinen rahasto, Afrikan hätäraahasto sekä Békoun rahasto Keski-Afrikan tasavallalle.

Kesäkuussa 2018 Eurooppa-neuvosto keskusteli mahdollisuudesta perustaa EU:n ulkopuolisiin maihin niin sanottuja alueellisia maihinousupisteitä, joihin Euroopan unionin alueelle pyrkiviä merestä pelastettuja henkilöitä voitaisiin palauttaa. Tämän ohella myös EU:n alueelle esitettiin perustettavaksi keskuksia, joihin pelastettuja henkilöitä voitaisiin sijoittaa.

Kysymys EU:n ulkopuolisia mairinnou-
supisteitä koskevan aloitteen etenemisestä on
toistaiseksi avoin. Esitystä koskevissa analyyy-
seissä on kuitenkin huomautettu, että EU:n
ulkopuolelle perustettavien keskusten toimintaan
saattaa liittyä merkittäviä ongelmia. Ongelmat
koskevat muun muassa keskusten oikeudellista
asemaa ja ihmisoikeuksien toteutumista keskuk-
sissa.²⁴

Yhteenveto

EU:n turvapaikkapolitiikassaan toteuttamien
ulkoisten toimenpiteiden painopiste on turvapai-
kanhakijoiden saapumisen rajoittamisessa EU:n
alueelle ja turvapaikanhakijoiden liikkeelle-

lähdön juurisyihin vaikuttamisessa. Samalla EU
pyrkii vahvistamaan ulkorajojensa valvontaa.
Laajan turvallisuuden näkökulmasta on kes-
keistä, että politiikkatoimissa huomioidaan ensin-
näkin niiden vaikutus turvapaikanhakijoiden
ihmisoikeuksiin. EU:n tulee samalla varoa
asettamasta itseään alttiiksi kolmansien maiden
poliittiselle painostukselle. Turvapaikkapolitiik-
kassa ratkaisujen hakeminen ulkoisten kumppa-
nuuksien avulla sisältää riskejä molemmilta osin.
Riskien välttämiseksi EU:n tulisi jatkossa kehittää
omaa turvapaikkajärjestelmäänsä toimivaksi
kokonaisuudeksi, jossa ihmisoikeudet huomioi-
daan täysimääräisesti.

Viitteet

- Carrera, S.; den Hertog, L.; Stefan, M. (2017) It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal. CEPS Policy Insights No. 2017/15,1.
- Koenig, N. & Walter-Franke, M. (2017) One year on – what lessons from the EU-Turkey deal? Jacques Delors Institut. Berlin. 4.
- Niemann, A. & Zaun, N. (2018). EU refugee policies and politics in times of crisis: Theoretical and empirical perspectives. JCMS: Journal of Common Market Studies. 56 (1): 3–22. 8–9.
- Ibid.
- Ibid.
- UNHCR. Mediterranean Situation. Saatavissa: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?id=1358>. luettu. 1.11.2018
- Niemann, A. & Zaun, N. (2018) 8–9.
- Ibid.
- Human Rights Watch (2016) Turkey: Border Guards Kill and Injure Asylum Seekers. Saatavissa: <https://www.hrw.org/news/2016/05/10/turkey-border-guards-kill-and-injure-asylum-seekers>
- Amnesty International (2016) Turkey: Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal. Saatavissa: <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>
- Menéndez, A. J. (2016) The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration. European Law Journal, 22 (4): 388–416. 410.
- Amnesty International (2017) Blueprint for Despair. Saatavissa: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/5664/2017/en/>, 6.
- Euroopan komissio (2018) Progress Report 16.05.2018, 18.
- Koenig & Walter-Franke (2017) 4.
- Carrera et. al (2017) 10–13.
- Koenig & Walter-Franke (2017) 2.
- Operation Sophia. About Us. Saatavissa: <https://www.operationsophia.eu/about-us/>
- House of Lords (2016) Operation Sophia, the EU's naval mission in the Mediterranean: an impossible challenge; House of Lords (2017) Operation Sophia: a failed mission.
- Amnesty (2016) EU risks fuelling horrific abuse of refugees and migrants in Libya. Saatavissa: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/06/eu-risks-fuelling-horrific-abuse-of-refugees-and-migrants-in-libya/>
- Frontex (2018) Frontex launching new operation in Central Med. Saatavissa: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-launching-new-operation-in-central-med-yKqSc7>
- Frontex (2018) Main operations. Saatavissa: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-POSEIDON-greece/>
- Niemann & Zaun (2018) 10–11.
- den Hertog & Innola (2017) 118–120
- Carrera. S. & Lannoo, K. (2018) We're in this boat together Time for a Migration Union. CEPS Policy Insight. No. 2018/09. 7–9.

Selvitystä saa vapaasti jakaa ja kopioida. Julkaisun tietoja käytettäessä tai siteeraattaessa 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: 978-952-6679-27-3 (painettu)
978-952-6679-28-0 (pdf)



eurooppatiedotus.fi
Ulkoministeriö