

Suurelle valiokunnalle

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AI FI 35/2016
29.9.2016

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 5860 440
E: amnesty@amnesty.fi
F: 09 5860 4460
W: www.amnesty.fi

Asia: EU:n ja Turkin välinen turvapaikanhakijoiden kohtelua koskeva sopimus (E 64/2016 vp)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty International on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty International kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiasta ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Amnesty International on kritisoinut voimakkaasti Euroopan unionin ja Turkin 18. maaliskuuta 2016 hyväksymää sopimusta turvapaikanhakijoiden kohtelusta. Sovittu järjestely on oikeudellisesti ja inhimillisesti hyvin kyseenalainen ja ongelmallinen kansainvälisen suojelujärjestelmän kehitykselle.

EU:n ja Turkin tekemän sopimuksen mukaan sellaiset Turkista Kreikkaan 20. maaliskuuta jälkeen epäsäännönmukaisesti saapuneet henkilöt, jotka eivät joko hae turvapaikkaa, joiden turvapaikkahakemuksen kreikkalaiset viranomaiset tutkivat ja katsovat perusteettomiksi (*unfounded*) tai joiden turvapaikkahakemuksilta katsotaan puuttuvan tutkittavaksi ottamisen perusteet (*inadmissible*), palautetaan Turkkiin. Lisäksi Turkki lupautui estämään uudet epäsäännönmukaiset muuttoliikereitit Turkista EU-alueelle.

EU-maat puolestaan lupautuivat tarjoamaan yhden uudelleensijoituspaikan syyrialaiselle pakolaiselle jokaista sopimuksen nojalla Kreikasta Turkkiin palautettua syyrialaista pakolaista kohden, kuitenkin enintään 72 000 uudelleensijoituspaikkaa. Lisäksi EU lupasi tukea pakolaisten vastaanottoa Turkissa enintään 6 miljardilla eurolla, myöntää Turkin kansalaisille viisumivapauden EU-alueelle kesäkuuhun 2016 mennessä sekä jatkaa EU-jäsenyysneuvotteluja Turkin kanssa. Sopimuksen mukaan sitten, kun epäsäännönmukainen muuttoliike Turkin ja EU:n välillä olisi päättynyt tai merkittävästi ja pysyvästi vähentynyt, EU käynnistäisi ”vapaaehtoisen humanitaarisen maahantulon ohjelman” (*Voluntary humanitarian admission scheme*), jonka sisällöstä ei kuitenkaan annettu minkäänlaisia lisätietoja.

Pakolaisten uudelleensijoittamisen sitominen turvapaikanhakijoiden maahanpääsyn estämiseen ja pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vaihtokauppaaminen Kreikan ja Turkin välillä on moraalisesti syvästi ongelmallista. Lisäksi sopimuksen lähtökohtainen oletus Turkista pakolaisille ja turvapaikanhakijoille ”turvallisena” maana on kansainvälisoikeudellisesti ongelmallinen.

EU:n ja Turkin sopimassa järjestelyssä uutta aiemmin olemassa olleisiin palautussopimukseen nähden on sopimus sellaisten henkilöiden palauttamisesta, joiden turvapaikkahakemuksilta katsotaan puuttuvan tutkittavaksi ottamisen perusteet. Tämän kategorian nojalla EU-maiden viranomaiset voivat hylätä turvapaikkahakemuksen ilman kansainvälisen suojelun perusteiden aineellista tutkimista.

EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) 32 artiklan mukaan turvapaikkahakemukselta voidaan katsoa puuttuvan tutkittavaksi ottamisen perusteet ja kansainvälisen suojelun tarve voidaan jättää aineellisesti tutkimatta, mikäli toinen maa katsotaan hakijan kannalta ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi tai turvalliseksi kolmanneksi maaksi. Valtio voidaan katsoa hakijan kannalta ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi (ulkomaalaislaissa *turvallinen turvapaikkamaa*), jos hänelle on jo myönnetty tässä valtiossa riittävää suojelua ja valtio muun muassa noudattaa kansainvälisen oikeuden ehdotonta palautuskieltoa eli kieltoa palauttaa ketään alueelle, jossa häntä uhkaisivat kidutus, kuolemanrangaistus tai muut vakavat ihmisoikeusloukkaukset. Turvallisen kolmannen maan käsite viittaa direktiivin 38 artiklan mukaisesti valtioon, jossa hakijan henki tai vapaus ei ole uhattuna hänen rotunsa, uskontonsa, kansallisuutensa, tiettyyn yhteiskuntaryhmään kuulumisensa tai poliittisten mielipiteidensä vuoksi, jossa noudatetaan palautuskieltoa ja jossa on olemassa mahdollisuus hakea pakolaisasemaa ja saada pakolaiseksi tunnustettuna YK:n pakolaisyleissopimuksen mukaista suojelua.

Turkin katsominen turvapaikanhakijan kannalta turvalliseksi kolmanneksi maaksi tai turvapaikkamaaksi edellyttäisi, että Turkki tarjoaisi tehokasta suojelua, eli turvaisi tehokkaasti pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden ihmisoikeudet, mukaan lukien pakolaisyleissopimuksessa asetetut pakolaisten oikeusasemaa koskevat velvoitteet. Pakolaisille ja turvapaikanhakijoille tulisi erityisesti varmistaa oikeudenmukainen ja tehokas menettely kansainvälisen suojelun perusteiden arvioimiseksi ja suojeluaseman määrittämiseksi. Kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille olisi kohtuullisessa ajassa tarjottava pääsy heidän oikeuksiaan kunnioittaviin kestäviin ratkaisuihin, kuten tehokas integroituminen kyseiseen valtioon tai uudelleensijoittaminen toiseen valtioon. Turkissa oleskelevilla pakolaisilla ja turvapaikanhakijoilla tulisi myös olla mahdollisuus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon.¹

Amnesty kyseenalaistaa yleisellä tasolla voimakkaasti ”turvallisen kolmannen maan” ja ”turvallisen turvapaikkamaan” käsitteet, sillä ne ovat syrjiviä ja vievät pohjan oikeudelta saada turvapaikkahakemus yksilöllisesti, täysimääräisesti ja oikeudenmukaisesti käsitellyksi. ”Turvallisten maiden” käsitteet murentavat toisaalta pohjaa kansainväliseltä solidaarisuudelta ja vastuunjaolta pakolaisten auttamiseksi. Lisäksi ne voivat johtaa pakolaisten käännättämiseen edelleen lähtömaihinsa ja siten palautuskiellon loukkauksiin. Turkin tapauksessa käsitteiden käyttö on erittäin vaarallista ottaen huomion tavan, jolla Turkki kohtelee pakolaisia ja turvapaikanhakijoita.

Valtioneuvoston selvityksessä eduskunnalle jaettu Amnestyn kesäkuussa 2016 julkaisema raportti *No Safe Refuge – Asylum-seekers and Refugees Denied Effective Protection in Turkey* osoittaa, että Turkki ei tällä hetkellä tarjoa pakolaisille ja turvapaikanhakijoille sellaista tehokasta suojelua, jota turvallisen turvapaikkamaan tai kolmannen maan käsitteen soveltaminen EU:n oman lainsäädännön mukaan edellyttäisi.

Turkissa oleskelee tällä hetkellä yli kolme miljoonaa pakolaista ja turvapaikanhakijaa. Näistä noin 2,75 miljoonaa on lähtöisin Syyriasta ja noin 400 000 muista maista, erityisesti Irakista ja Afganistanista, mutta merkittävässä määrin myös Iranista, Somaliasta ja Palestiinasta. Huolimatta Turkin kiitettävän vastaanottavaisesta asennoitumisesta pakolaisia kohtaan ja esimerkiksi EU-maita huomattavasti merkittävämmästä osallistumisesta kansainväliseen vastuunjakoon on selvää, että pakolaisten määrä on asettanut huomattavaa painetta Turkin kehittymättömälle turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmälle. Turvapaikanhakijat joutuvat odottamaan vuosia sitä, että heidän hakemuksensa käsiteltäisiin. Peruspalvelut ja kotoutumisjärjestelmä ovat puutteellisia ja ylikuormituksen vuoksi toimimattomia, ja turvapaikanhakijat saavat odottaessaan hyvin vähäistä tai eivät minkäänlaista tukea elämiseen tai suojan saamiseksi.

¹ Ks. myös esim UNHCR: Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (helmikuu 2003) osoitteessa <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>.

Turkin ensimmäinen turvapaikkalaki hyväksyttiin vuonna 2013 ja se tuli voimaan huhtikuussa 2014. Nuori ja yhä rakenteilla oleva, mutta huomattavan paineen alla oleva kansallinen turvapaikkajärjestelmä ei ole kyennyt käsittelemään tehokkaasti maassa tehtyjä turvapaikkahakemuksia. Vaikka virallista tietoa Turkin turvapaikkajärjestelmästä on puutteellisesti saatavilla, maan viranomaiset kertoivat huhtikuussa 2016 käsitelleensä vain noin 4 000 hakemusta eli noin neljä prosenttia 266 000 hakemuksesta, jotka YK:n pakolaisjärjestö UNHCR oli rekisteröinyt vuonna 2015.

Turkin tuore turvapaikkalaki perustuu laajalti EU:n turvapaikkajärjestelmälle ja sen käsitteistölle, mutta pitää sisällään poikkeuksellisen kaksijakoisen suojelujärjestelmän, joka erottelee syyrialaiset pakolaiset ja muista maista lähtöisin olevat turvapaikanhakijat. Syyrialaisille pakolaisille Turkki myöntää tilapäisen suojeluaseman. Muista maista saapuville pakolaisille myönnetään suojelua siihen asti, että heidät uudelleensijoitetaan kolmansiin valtioihin, tai oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella.

Huomionarvoista on, että ainoana Euroopan neuvoston jäsenmaana Turkki pitää yhä voimassa vuoden 1951 YK:n pakolaisyleissopimuksen alun perin sallimaa, mutta vuonna 1967 voimaan astuneella pöytäkirjalla poistettua, maantieteellistä rajausta, jonka vuoksi sopimusta sovelletaan vain Euroopasta lähtöisiin oleviin pakolaisiin. Turkin kansallinen turvapaikkajärjestelmä rakentuukin lähtökohdalle, jonka mukaan vain eurooppalaisille pakolaisille voitaisiin tarjota maassa pysyvää suojelua. Muut kuin eurooppalaiset pakolaiset sen sijaan eivät ole oikeutettuja pysyvään suojeluun eivätkä sen mukana täysimääräiseen kotoutumiseen tai integraatioon, vaan lähtökohdalla on paluu lähtömaahan tai uudelleensijoittaminen muualle. Näitä vaihtoehtoja maassa oleskeleville pakolaisille ei kuitenkaan ole tällä hetkellä tarjolla.

Koska pakolaisten oleskelu Turkissa katsotaan lähtökohtaisesti tilapäiseksi, on heidän pääsyään esimerkiksi työmarkkinoille rajoitettu lainsäädännöllä merkittävästi. Turkin viranomaisten mukaan vuonna 2015 maassa oleskelevista 2,75 miljoonasta syyrialaisesta 0,1 % oli saanut työluvan ja laillisen oikeuden työntekoon. Niille pakolaisille ja turvapaikanhakijoille, jotka eivät kykene itse huolehtimaan riittävästä toimeentulostaan, ei usein ole tarjolla riittäviä asuinolosuhteita tai ihmisarvoista toimeentuloa.

Keväällä 2016 Turkin pakolaisleireillä oleskeli noin 264 tuhatta syyrialaista pakolaista, mutta yli 3 miljoonaa maassa oleskelevaa pakolaista ja turvapaikanhakijaa eli leirien ulkopuolella. Turkin valtion mukaan vuonna 2013 neljäsosa pakolaisleirien ulkopuolella elävistä syyrialaisista pakolaisista eli raunioissa tai itse rakennetuissa asumuksissa, ja 62 % jakoi asumuksensa seitsemän tai useamman muun henkilön kanssa. Turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten sosiaaliturva Turkissa on harkinnanvaraista ja riittämätöntä, sitä myönnetään epätasaisesti ja joillain alueilla vähäistäkin tukea ei kyetä myöntämään. Useimmat pakolaisista ja turvapaikanhakijoista työskentelevät pimeästi ja altistuvat tämän takia hyväksikäytölle. Lapsityövoima on yleistä Turkissa oleskelevien pakolaisten keskuudessa, sillä monet perheet eivät pärjäisi muuten.

Paitsi että Turkin omalaatuinen, nuori ja ymmärrettävästi raskaasti kuormittunut turvapaikkajärjestelmä ei sinänsä kykene täyttämään tehokkaan suojelun vaatimuksia, joita jo lähtökohtaisesti kyseenalaisten ”turvallisen turvapaikkamaan” tai ”turvallisen kolmannen maan” käsitteiden soveltaminen edellyttäisi, maan mahdolliset kansainvälisen oikeuden ehdottoman palautuskiellon loukkaukset ja maan laajempi ihmisoikeuskehitys herättävät vakavaa huolta ja asettavat EU:n ja jäsenmaiden yhteistyön maan kanssa juridisesti ja moraalisesti kyseenalaiseksi.

Amnesty raportoi välittömästi EU:n ja Turkin maaliskuisen sopimuksen solmimisen jälkeen Turkin palauttaneen kymmeniä Talibanin iskuja paenneita, säilöön otettuja afganistanilaisia turvapaikanhakijoita

laittomasti Kabuliin ilman pääsyä turvapaikkatutkintaan.² Huhtikuussa Amnesty raportoi Turkin hyvin todennäköisesti palauttaneen tammikuusta alkaen tuhansia pakolaisia Syyriaan lähes päivittäin toteutetuissa, jopa sadan hengen kansainvälisen oikeuden vastaisissa joukkopalautuksissa.³

Myös Turkin laajempi ihmisoikeustilanne on kehittynyt huolestuttavasti viimeisen vuoden aikana, jo ennen heinäkuista vallankaappausyritystä. Amnesty vaatii, että EU ja jäsenvaltiot, Suomi mukaan lukien, eivät sorru sulkemaan silmiään Turkin huolestuttavalta ihmisoikeuskehitykseltä pakolaissopimuksen vuoksi. Esimerkiksi sananvapautta on Turkissa rajattu entistä kovemmilla otteilla, mediatalojen ja toimittajien painostamisesta on tullut arkipäivää, ja myös tavallisia kansalaisia vastaan nostetaan usein syytteitä esimerkiksi sosiaalisessa mediassa tapahtuneesta kirjoittelusta. Sananvapausongelmien lisäksi oikeuslaitoksen riippumattomuus ja kokoontumisvapaus ovat olleet huteralla pohjalla Turkissa.

Vakaviin ihmisoikeusongelmiin lukeutuu myös Turkin armeijan toiminta kurdialueilla. Amnestyn tietojen mukaan Turkki on käyttänyt kollektiivisia rangaistuksia kurdeja vastaan taistellessaan kurdijärjestö PKK:n kanssa. Ympäri vuorokautiset ja pitkään kestäneet ulkonaliikkumiskiellot ovat vaarantaneet esimerkiksi ihmisten ruuan ja veden saannin. Lisäksi Turkin armeija on syyllistynyt kohtuuttomaan voimankäyttöön operaatioissaan.

Heinäkuisen vallankaappausyrityksen jälkeen julistetun hätätilan nojalla tapahtuneet massiivisen laajamittaiset pidätykset, epäilyt pidätettyjen epäinhimillisestä kohtelusta sekä ministeriöissä, mediainstituutioissa, oikeuslaitoksessa ja muualla toteutetut puhdistukset tekevät EU:n yhteistyön Turkin kanssa entistäkin ongelmallisemmaksi. Hätätila ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta poikkeaminen uhkaavat entisestään vaarantaa pidätettyjen oikeudenmukaisen kohtelun ja mahdollisuudet oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Hätätilatoimia voidaan käyttää myös ilmaisun- ja kokoontumisvapauden mielivaltaiseen rajoittamiseen ja rauhanomaisten toisinajattelijoiden entistä kovempaan painostamiseen. Kansainvälisen oikeuden mukaan tiettyjä oikeuksia, kuten rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, kidutuksen kieltoa tai syrjinnän kieltoa, ei voi rajoittaa edes hätätilan nojalla.

EU:n ja Turkin väliseen pakolaissopimukseen liittyy kiinteästi myös Kreikan tilanne. Maassa oleskelee käytännössä saarrettuna yli 60 000 pakolaista, turvapaikanhakijaa ja siirtolaista. Maan turvapaikkajärjestelmä on sekä kuormittunut että kyvytön käsittelemään tehokkaasti turvapaikkahakemuksia, vastaanotto-olosuhteet ovat puutteellisia ja tuhannet pakolaiset ja turvapaikanhakijat elävät epäinhimillisissä olosuhteissa samalla kun muu Eurooppa on sulkenut rajansa ja epäonnistunut osallistumaan solidaarisesti vastuunjakoon.⁴

Sen sijaan, että Eurooppa pyrkii ulkoistamaan vastuutaan pakolaisten auttamisesta kolmansiin maihin ja maahanmuuttopolitiikallaan ensisijaisesti estämään turvapaikanhakijoiden maahanpääsyn, Amnesty International kehottaa Suomea ja EU:ta osallistumaan huomattavasti nykyistä kunnianhimoisemmin ja solidaarisemmin keskinäiseen ja kansainväliseen vastuunjakoon pakolaisten suojelemiseksi, kestävien ratkaisujen tarjoamiseksi ja turvallisten, laillisten ja hallittujen reittien edistämiseksi konflikteja ja vainoa pakeneville.

² Englanninkielinen uutinen *Turkey "safe country" shame revealed as dozens of Afghans forcibly returned hours after EU refugee deal* (23.3.2016) luettavissa osoitteessa <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/turkey-safe-country-sham-revealed-dozens-of-afghans-returned/>.

³ Englanninkielinen uutinen *Turkey: Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal* (1.4.2016) luettavissa osoitteessa <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>.

⁴ Ks. Amnestyn raportti 22.9.2016 *Our Hope is Broken - European Paralysis Leaves Thousands of Refugees Stranded in Greece* osoitteessa <https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/4843/2016/en/>.

Kunnioitavasti

Amnesty International Suomen osasto

A handwritten signature in black ink, reading "Niina Laajapuro". The signature is written in a cursive, flowing style.

Niina Laajapuro
Toiminnanjohtaja (vt)

A handwritten signature in black ink, reading "Mikko Aarnio". The signature is written in a cursive, flowing style.

Mikko Aarnio
Oikeudellinen asiantuntija