

Turvapaikkajärjestelmän rakentaminen on haaste Turkin hallitukselle ja UNHCR:lle

Anna Mikkonen

Turvapaikkajärjestelmä on Turkissa siirtymävaiheessa, jonka aikana YK:n pakolaisjärjestö UNHCR tekee edelleen suurimman osan turvapaikkapäätöksistä, uudelleensijoittaa pakolaisia kiintiöpakolaisia vastaanottaviin maihin ja järjestää viranomaisten koulutusta turvapaikka-asioissa. Tavoitteena on, että hallitus ottaa kokonaan vastuulleen turvapaikkapäätökset ja että pakolaiset voisivat asettua Turkkiin asumaan. UNHCR vähentää toimintaa Turkissa sitä mukaa, kun Turkkiin kehittyy toimiva ja vakaa kansallinen turvapaikkajärjestelmä. UNHCR:n rooli Turkissa onkin muuttumassa käytännön toimijasta asiantuntijaksi ja tarkkailijaksi. EU-jäsenyyden tavoittelu ohjaa vahvasti Turkin hallituksen toimintaa kansallisen turvapaikkajärjestelmän perustamisessa.

Keskeisimpiä tavoitteita UNHCR:n näkökulmasta ovat:

- Lainsäädännön kehittäminen EU-jäsenyyksivaatimusten mukaisesti
- EU:n kriteerit täyttävän turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän luominen

Kirjoittaja on työskennellyt apulaisasiantuntijana UNHCR:n toimistossa Turkissa vuosina 2004-2006. Tämä artikkeli heijastelee kirjoittajan omia näkemyksiä, eikä ole välttämättä yhteneväinen YK:n tai UNHCR:n näkemysten kanssa.

- Turvapaikkapäätöksiä tekevän toimielimen perustaminen ja työntekijöiden kouluttaminen
- Turkkiin kotoutumisen mahdollistaminen
- Kansalaisyhteiskunnan kehittäminen
- Pohjois-Irakissa pakolaisina elävien kurditaustaisten Turkin kansalaisten kotiinpaluu

Valtaosa pakolaisista ei voi jäädä Turkkiin

Turkki on ohella säilyttänyt niin kutsutun maantieteellisen rajoituksen YK:n vuoden 1951 pakolaissopimuksessa ja vuoden 1967 pöytäkirjassa¹.

Rajoituksen mukaan sopimus koskee Turkissa vain henkilöitä, jotka pakenevat Euroopassa tapahtunutta vainoa. Valtio tarjoaa pysyvää suojelua eurooppalaisille muiden saadessa vain väliaikaista suojelua uudelleensijoitusta odottaessaan. Valtaosa Turkkiin tulevista turvapaikanhakijoista on jo vuosia tullut muualta kuin Euroopasta. He voivat hakea Turkissa turvapaikkaa UNHCR:ltä, ja odottaa että UNHCR sijoittaa pakolaisstatuksen saaneet kolmanteen maahan. Turkkiin tulleita eurooppalaisia pakolaisia kohdellaan enemmänkin 'vieraina' (guest status), eikä heillä ole pakolaisille kuuluvia oikeuksia. Kotouttamistoimintaa, esimerkiksi kieli- ja työllistymiskoulutusta,

ei Turkissa vielä ole.

Hallitus suunnittelee hyväksyvänsä Euroopan ulkopuolelta tulevia pakolaisia vuodesta 2012 sillä ehdolla, että turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen tarvittavat lainsäädännölliset muutokset on saatu toteutettua ja EU-maat osallistuvat turvapaikanhakijoista Turkille aiheutuvien kulujen ja vastuun jakamiseen.

Uudistusprosessille ovat UNHCR:n uudelleensijoituksista vastaavan Ahmet Güderin mukaan antaneet sysäyksiä 1980 ja 90-luvuilla Irakista ja entisen Jugoslavian alueilta Turkkiin tulleet pakolaisryhmät: ”Nämä tapahtumat saivat hallituksen ymmärtämään, kuinka isosta asiasta on kyse ja että yhteistyötä ja lainsäädäntöä tarvitaan.”

”Turkki itsessään on muuttumassa. Samalla, kun asiat kehittyvät avoimempaan suuntaan, myös turvapaikkasysteemi toimii paremmin. EU:n tuomat muutokset hyödyttävät kaikkia täällä asuvia ihmisiä, mutta myös koko valtiota”, Güder jatkaa.

UNHCR:n tiedottaja Metin Çorabatirin mukaan maahanmuuttoasioissa on Turkissa tapahtunut selvä näkökulman siirtyminen turvallisuusongelmasta kohti ihmisoikeudellista otetta.

Myös kansalaisjärjestöjen määrä ja kapasiteetti Turkissa on kasvanut.

Hallituksen ja UNHCR:n välinen yhteistyö pakolaisasioissa

Turvapaikkahaastattelujen, -päättösten ja pakolaisten uudelleensijoittamisen lisäksi UNHCR avustaa turvapaikanhakijoita ja pakolaisia taloudellisesti sekä terveydenhuollon, koulutuksen ja väliaikaisen hätämajoituksen järjestämisessä. UNHCR:n kulut jokaisesta pakolaista kohden ovatkin Turkissa korkeammat kuin monissa muissa maissa. UNHCR toivoo, että hallitus alkaa huolehtia näistä kuluista. Hallituksen budjetissa tulisi olla erikseen turvapaikka-asioihin varattuja määrärahoja. EU, ja sen jäsenistä Hollanti, ovat toistaiseksi merkittävimmät pakolaisiin liittyvän koulutuksen rahoittajat.

EU-jäsenyyden tavoittelu on tuonut järjestelmän kehittämislle selkeän esityslistan, aikarajat ja rahoitusta. Ennen kaikkea se motivoi hallitusta tarvittaviin uudistuksiin. Sisäministeriön virkamiesten lisäksi UNHCR kouluttaa yhteistyössä hallituksen kanssa poliiseja, rajavartioita, santarmeja, juristeja, kansalaisjärjestöjen työntekijöitä ja tuomareita turvapaikka-prosessiin liittyvissä asioissa.

”Viranomaiset ja UNHCR ovat yhtä mieltä siitä, että koulutusta tarvitaan. Koulutusbisnes on tullut paljon tärkeämmäksi kuin UNHCR:n perinteiset tehtävät täällä”, Güder korostaa. ”Lisääntyneen koulutuksen ja yhteistyön myötä Turkki on alkanut kulkea kohti turvapaikkajärjestelmää.” Turvapaikkahaastatteluja tekevät Seyda Balci ja Meltem Çiçekli kertovat huomanneensa viranomaisten kouluttamisen vaikutukset työs-

sään. ”Viranomaisten kouluttaminen on vaikuttanut pakolaisten elämään. Poliisi ymmärtää nykyään paremmin pakolaisten tilanteita. Myös se, mitä pakolaisella tarkoitetaan on tullut tutummaksi. Poliisi on empaattisempi kuin aikaisemmin.”

Yhteistyötä tarvitaan myös yksittäisten ryhmien vaikeiden tilanteiden ratkaisemisessa. Tällainen ryhmä on esim. Irakista Turkkiin tullut Iranin kurdien ryhmä. Hallitus ei halua, että UNHCR uudelleensijoittaa tätä ryhmää, sillä sen seurauksena saattaisi tulla lisää iranilaisia Irakista Turkkiin. UNHCR:lle ryhmän kohtalo on ihmisoikeusasia, ja pitkän tähtäimen ratkaisu täytyy löytää joko uudelleensijoituksesta tai Turkkiin kotoutumisesta. Irak ei ole turvallinen, ja Iraniin ryhmän jäsenet eivät voi palata.

Turvapaikkajärjestelmä siirtymävaiheessa

Turkin hallituksen suunnitelma maahanmuuttoon liittyvien EU:n jäsenyysvaatimusten täyttämiseksi² sisältää pitkän ja lyhyen aikavälin lainsäädännöllisiä muutoksia, turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisen, turvapaikkapäätöksiä tekevän toimielimen perustamisen ja Turkkiin kotouttamisen. Suunnitelmassa on myös varattu järjestöille merkittävä rooli.

UNHCR:n mukaan suunnitelma täyttää kansainväliset kriteerit ja sisältää useita EU:n hyviä käytäntöjä sekä ottaa riittävästi huomioon turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten suojelun. Suunnitelma jopa ylittää joissakin asioissa EU-vaatimukset, mutta vielä on ratkaisemattomia kysymyksiä.

EU:n Turkin lähetystö ja UNHCR tukevat Turkin hallitusta suunnitelman täytäntöönpanossa. Huolena on kuitenkin aikataulusta lipsuminen, sillä hallitus ei ole vielä aloittanut useimpien osioiden toimeenpanoa. ”Tämä ei vaikuta meidän työhöme vielä, me teemme samoja turvapaikkahaastatteluja kuin ennenkin”, Çiçekli kertoo.

Nykyisestä UNHCR:n pyörittämästä järjestelmästä puuttuu erillinen valituselin, johon turvapaikkapäätöksistä voi valittaa. Toinen keskeinen ratkaistava asia näyttää olevan hallituksen sisäinen erimielisyys siitä, millainen turvapaikka- ja maahanmuuttoviranomainen Turkkiin perustetaan. UNHCR toivoo, että uusi toimielin huolehtisi keskitetysti kaikista turvapaikka- ja maahanmuuton alaan liittyvistä asioista. Uutta viranomaistahoa tarvitaan ohjaamaan toimintaa ja päättämään tarvittavien resurssien käytöstä sekä toimimaan siltana nykyisen ja tulevan systeemin välillä. ”Hallitus hyötyy koulutuksista kunnolla vasta sitten, kun sillä on oma, erikoistunut turvapaikkayksikkö”, Çiçekli toteaa. ”Tämän elimen pitäisi olla pysyvä, sillä nyt koulutetut ihmiset voidaan rotaatiojärjestelmän takia siirtää seuraavana päivänä toiseen kaupunkiin”.

Hallituksen edustajat ovat mukana UNHCR:n tasa-arvo – ja lapsiasioihin paneutuvassa työryhmässä, jossa käytännön ongelmista voidaan keskustella. Lapsi- ja naisturvapaikanhakijoiden huomiointi näkyy hallituksen toimissa esim. siinä, että viranomaiset ovat alkaneet kansainvälisten suositusten mukaisesti rekisteröidä ja haastatella erikseen naispuoli-

set, täysi-ikäiset turvapaikanhakijat. Naispuolisten poliisien rekrytoiminen ja kouluttaminen pakolaisiin liittyviin tehtäviin on lisääntynyt.

Vastaanottokeskuksia ei vielä ole

Pakolaiset ja turvapaikanhakijat, jotka ovat rekisteröityneet hallitukselle väliaikaista turvapaikkaa varten, saavat oleskella Turkissa, kunnes heidät uudelleensijoitetaan. Hallitus noudattaa yleensä UNHCR:n antamia päätöksiä ja sallii pakolaisstatuksen saaneiden odottaa uudelleensijoitusta.

Turkissa ei ole vielä vastaanottokeskuksia turvapaikanhakijoille ja pakolaisille. Ilman huoltajaa saapuneet lapset majoitetaan kuitenkin valtion ylläpitämiin lastenkoteihin. Lisäksi hallitus on lisäämässä majoituspaikkoja muun muassa ihmiskaupan uhreille. Muut vastaavat itse asunnon järjestämisestä ja asumiskustannuksista heille osoitetussa sijoituskunnassa. Hallituksen suunnitelmassa on seitsemän vastaanottokeskuksen perustaminen eri puolille Turkkiä.

Turvapaikkapäätöstä odottavien hakijoiden tilanne on vaikea, sillä heidän on tultava toimeen pitkälti omillaan. Turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten on lähes mahdotonta saada Turkissa työlupaa, mutta monilla on huonosti palkattuja pimeitä töitä. Tulevaisuudessa myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kuuluu saada pakolaisen oikeudet, oleskelulupa, oikeus tehdä töitä, opiskella jne.

Güder kertoo vastaanottokeskusten puutteen aiheuttamista käytännön ongelmista. ”Jos santar-

mit esimerkiksi saavat kiinni 50 rajanylittäjän ryhmän, santarit kysyvät, miten he haastattelevat kaikki, missä ja miten majoittavat ja muonittavat tulijat?. Paljon helpompaa olisi palauttaa heidät rajan toiselle puolelle.” Eräässä EU-projektissa ollaankin kohdentamassa varoja Itä-Turkissa haavoittuvia tulijoita kohtaaville santar-meille.

Uudelleensijoitus Turkista kiintiöpakolaisia vastaanottaviin maihin

Kotoutumisvaihtoehdon puutteen ja kotiinpaluun mahdottomuuden takia uudelleensijoitus Turkista kiintiöpakolaisia vastaanottaviin maihin on yhä ainoa pitkäntähtäimen vaihtoehto useimmille pakolaisstatuksen saaneille. Viime vuonna noin 1200 pakolaista uudelleensijoitettiin Turkista USA:han, Kanadaan, Suomeen ja Australiaan.

Turkin mahdollisen EU-jäsenyyden ja Euroopan ulkopuolelta tulevien pakolaisten hyväksymisen myötä uudelleensijoituksen ja Turkkiin tulevien turvapaikanhakijoiden määrän on arvioitu vähenevän huomattavasti. Maantieteellisen rajoituksen poistamisen jälkeen ehkä vain erittäin haavoittuvat poikkeustapaukset uudelleensijoitettaisiin kolmansiin maihin, ja muut pakolaiset saisivat asettua Turkkiin. Osalle hakijoista kotoutuminen Turkkiin saattaa olla helpompaa, sillä Turkki on kielellisesti ja kulttuurisesti lähellä heidän kotimaataan. Uudelleensijoitusta tarvitaan kuitenkin jatkosakin, sillä kaikki Turkin naapurimaista tulevat eivät välttämättä koe olevansa turvassa Turkissa.

”Jonkinlainen siirtymävaihe tarvitaan varmasti, mutta voi olla, että kiintiöpakolaisia vastaanottavat maat tukevat mieluummin Turkin ponnistuksia täällä paikan päällä kuin jatkavat kiintiöpakolaisten vastaanottoa”, Güder arvelee.

Vielä on ratkaisematta myös, mitä tehdään kielteisen päätöksen saaneille turvapaikanhakijoille ja muille maassa laittomasti oleville ulkomaalaisille. Jos Turkki liittyy EU:hun, astuvat voimaan myöskin niin sanotut Dublin-palautukset eli Turkin kautta kulkeneet turvapaikanhakijat voitaisiin palauttaa Turkkiin muista EU-maista. Turkki on maantieteellisen sijaintinsa takia keskeisellä paikalla monien Aasiasta ja Afrikasta tulevien turvapaikanhakijoiden matkalla kohti Eurooppaa. Osa turvapaikanhakijoista päättyy eri syistä Turkkiin kesken matkan. Turkissa onkin kasvava tarve hallituksen, IOM:n ja UNHCR:n yhteistyölle vapaaehtoista kotimaahan paluuta tukeville ohjelmille.

Tilanne parantunut Turkin rajoilla

Turkin hallitus on sitoutunut noudattamaan kansainvälistä suositusta, joka kieltää pakolaisten maastakarkottamisen⁵. Rajavartijoiden toimintaohjeiden mukaan kaikkien halukkaiden tulee voida hakea turvapaikkaa. Turkin hallitus noudattaa myös UNHCR:n suositusta, jonka mukaan irakilaisia ei käännytetä eikä palauteta Irakin heikon turvallisuustilanteen takia. Käännytyspäätöksen saaneet voivat myös tehdä hallinto-oikeudelle valituksen. Yksittäisiä käännytyksiä voi kuitenkin tapahtua, jos paikallispoliisi tai santarmi ei tunne

turvapaikkajärjestelmää tai yhteisen kielen puutteen takia. Laittomat maahantulot ovat yleisiä Turkin itärajalla, kun taas länsirajalle saapuu Turkin läpi kulkeneita ulkomaalaisia, jotka saattavat jäädä rajalla kiinni koittaessaan poistua maasta laittomasti. Tämän ryhmän saattaa toisinaan olla vaikeaa vakuuttaa rajavartijat halustaan hakea turvapaikkaa.

UNHCR:n tietoon ei tullut viime vuonna hallitukselle rekisteröityneiden turvapaikanhakijoiden karkotuksia, mutta kylläkin muita yksittäisiä karkotustapauksia, joissa hakija oli rekisteröitynyt vain UNHCR:lle tai ilmaisi hakevansa turvapaikkaa käännetyksen yhteydessä. UNHCR:llä ei ole resurssia tarkkailla rajavalvontaa eikä sillä ole aina pääsyä esim. säilöönottoloihin. ”Eri puolilla Turkkiä työskentelevät, käytännön työtä tekevät virkamiehet tuntevat nyt koulutuksen ansiosta vastuunsa ja kansainväliset suositukset paremmin kuin ennen ja erottavat helpommin pakolaisen maahanmuuttajasta. Käytännössä työ on välillä hankalaa, kun ei ole tulkkeja joka paikassa rajoilla ja vuorilla”, Çiçekli kertoo.

Jos Turkista tulee EU-maa, EU:lla olisi yhteinen raja mm. Irakin, Iranin ja Syyrian kanssa. Muutamit UNHCR:n työntekijät ovat huolissaan EU:n mahdollisista vaatimuksista tiukentaa Turkin rajavalvontaa ja he toivovat, ettei

se tule vaikeuttamaan pakolaisten pääsyä Turkkiin.

Suhtautuminen pakolaisiin

Turkissa ei ole juurikaan tutkitu turkkilaisten asenteita maahanmuuttajia ja pakolaisia kohtaan. Turkin maantieteelliseen kokoon ja 70 miljoonan väkilukuun verrattuna pakolaisten määrä on pienehkö, eivätkä pakolaisasiat ole tuttuja tiedotusvälineille ja suurimmalle osalle ihmisistä. Kotoutumista ja kontakteja paikallisiin ei yleensä ehdi muodostua samalla tavalla kuin monissa muissa maissa pakolaisten ollessa maassa vain väliaikaisesti uudelleensijoitusta odottaessaan.

Vieraanvaraisuus ja jakaminen on Turkissa yleistä, vaikka perheessä olisi työttömyyttä tai köyhyyttä. Seyda Balci ja Melt-em Çiçekli kertovat turkkilaisten asenteista kysyttäessä, että Turkissa on paljon uskonnollisuuteen liittyvää auttamista. ”Monet ajattelivat, että köyhiä pitää auttaa ja samalla he auttavat tietämättään pakolaisiakin. On paljon solidaarisuutta, tavalliset ihmiset ja naapurit antavat vaatteita ja ruokaa pakolaisille. Mutta siitä kaikki eivät tykkää, että pakolaiset tekevät töitä puoli-ilmaiseksi.”

Toisaalta kielteisiäkin asenteita löytyy. Maatiedosta vastaava Bülent Peker kuvailee yhtä pe-

rusasennetta pakolaisia kohtaan: ”Saatetaan ajatella, että Turkki on köyhä maa, miksi meidän pitäisi auttaa pakolaisia? Pakolaiset saattavat myös nähdä taakkana ja sairauksia ja rikollisuutta levittävinä. Vähemmän koulutetut turkkilaiset ovat usein auttavaisempia, sillä he ovat yleensä myös uskonnollisempia.” Afrikkalaistaustaisilla saattaa myös olla vaikeampaa kuin Turkin perinteisillä pakolaisryhmillä, iranilaisilla ja irakilaisilla, joille on jo ehtinyt muodostua yhteisöjä Turkkiin.

Kansallisen sosiaaliturva järjestelmän parantaminen on Turkissa käynnissä. Monet kunnat järjestävät köyhille esim. ruokajakelua ja hiiltä lämmitykseen, mistä pakolaisetkin hyötyvät. Myös kansalaisyhteiskunta vahvistuu kaiken aikaa ja tuo osansa positiiviseen kehitykseen pakolaisten avustamisessa ja tietoisuuden lisäämisessä.

¹ Pakolaisten oikeudellista asemaa koskeva vuoden 1951 yleis-sopimus ja vuoden 1967 pöytäkirja.

² 'Turkish National Action Plan for the Adoption of the EU Acquis in the Field of Migration', maaliskuu 2005.

³ Ns. non-refoulement –periaate.