

**Pääministeri Juha Sipilä**

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



AI FI 24/2016  
27.6.2016

**AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO**

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 5860 440

E: [amnesty@amnesty.fi](mailto:amnesty@amnesty.fi)

F: 09 5860 4460

W: [www.amnesty.fi](http://www.amnesty.fi)

## **Eurooppa-neuvosto 28.–29.6.2016: EU:n kannettava vastuunsa pakolaisten oikeuksista**

Arvoisa pääministeri Juha Sipilä

Eurooppa-neuvosto keskustelee 28.–29.6. maahanmuuttoa koskevasta yhteistyöstä kolmansien maiden kanssa. Käsiteltävät ehdotukset perustuvat 7.6. julkaistuun komission tiedonantoon Euroopan muuttoliikeagendaan perustuvasta kumppanuuskehyksestä. Komission ehdotus painottaa Euroopan unionin ja kolmansien maiden suhteissa erityisesti kolmansien maiden kykyä estää sääntelemätöntä maahanmuuttoa ja vastaanottaa unionin alueelta palautettavia pakolaisia ja siirtolaisia. Ehdotettu uusi kumppanuuskehys pitää sisällään myönteisiä ja kielteisiä kannustimia muun muassa kaupan ja kehityksen aloilla. Vaikka Amnesty International tunnustaa tarpeen lisätä taloudellista ja muuta tukea suuria määriä pakolaisia vastaanottaville valtioille, katsomme, että komission ehdottamaan kumppanuuskehukseen liittyy useita vakavia ongelmia.

Ensinnäkin kehitysavun ja muun kolmansien maiden tukemisen tulee perustua näiden maiden tarpeisiin, eikä niitä tulisi sitoa poliittisiin tekijöihin, kuten rajavalvontayhteistyöhön, palautuksiin ja takaisinottoon. Maahanmuuttoyhteistyön asettaminen muiden tavoitteiden, kuten ihmisoikeuksien kunnioittamisen, edelle, on omiaan ruokkimaan työntekijöitä, kuten köyhyyttä ja konflikteja, sekä pönkittämään ihmisoikeuksia loukkaavia valtaryhmittymiä. Mikäli kolmansien maiden kanssa solmittaviin kumppanuusohjelmiin ei sisälly tehokasta ihmisoikeusveloitteiden mukaisuuden arviointia, EU voi ajautua joko suoraan tai välillisesti osalliseksi vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin. Osa maista, joiden kanssa tiiviimpää yhteistyötä ollaan nyt harkitsemassa, on tunnettuja vakavista ja laajamittaisista ihmisoikeusongelmista. Herää kysymys, ovatko komission tiedonannossa ehdotetut toimintamallit sopusoinnussa syntyvässä olevan EU:n uuden globaalistrategian kanssa, jossa on sitouduttu asettamaan ihmisoikeudet kaiken unionin ulkoisen toiminnan keskiöön?

Toiseksi, komission ehdotuksesta puuttuvat konkreettiset sitoumukset koskien tarvittavaa laillisten reittien lisäämistä pakolaisten turvallisen ja hallitun Eurooppaan pääsyn edistämiseksi. Kuten tiedonannossa tunnustetaan, Eurooppaan saapuneiden pakolaisten ja siirtolaisten määrästä ei voida puhua irrallaan maailmanlaajuisesta tilanteesta, jossa yli 21 miljoonaa ihmistä on joutunut pakolaiseksi ja kaikkiaan 65 miljoonaa ihmistä on joutunut pakenemaan kodeistaan. Aidosti merkityksellinen globaali vastuunjakko edellyttää uudenlaista ajattelua. Se edellyttää sekä pakolaistilanteen hoitamisen edellyttämän rahoitusvastuun että pakolaisten vastaanottamisen ja uudelleensijoittamisen osalta aikaisempaa tehokkaampaa, maailmanlaajuisista vastuunkantoa.

Globaalilla tasolla ennennäkemättömän vakava pakolaistilanne vaatii vahvaa johtajuutta ja toimivaa kansainvälistä yhteistyötä. Vain niiden avulla voidaan löytää maailmanlaajuisia ratkaisuja, jotka takaavat todellisen vastuunjaon ja tehokkaan suojelun maailman pakolaisille. Konkreettisten tulosten varmistamiseen on ainutlaatuinen tilaisuus, kun YK:n yleiskokous käsittelee maailmanlaajuisia pakolaistilannetta ensi syyskuussa. YK:n pääsihteerin ehdottama ja kesän aikana neuvoteltava pakolaistilannetta ja kansainvälistä vastuunjakoa koskeva Global Compact -aloite, joka on määrä hyväksyä syyskuussa, tarjoaa yhden konkreettisen välineen tehokkaamman vastuunjaon ja aitojen ratkaisujen edistämiseen.

Amnesty International kehottaa Teitä ja muita EU -johtajia vastuunjakamisen ja solidaarisuuden hengessä tukemaan täysimääräisesti pyrkimyksiä vahvistaa oikeudenmukaisen kansainvälisen pakolaisjärjestelmän toimivuutta, resursseja ja kapasiteettia.

Jaamme liitteenä Amnesty Internationalin suositukset koskien YK:n pakolaisten oikeuksia koskevaa Global Compact -aloitetta, joka edistäisi ennustettavaa ja oikeudenmukaista vastuunjakoa ja vastuunkantoa pakolaisten auttamiseksi. Toivomme, että suosituksemme ovat hyödyllisiä Suomen osallistuessa neuvotteluihin Global Compact -aloitteeseen liittyen.

Kunnioitavasti



Pia Puu Oksanen  
Ihmisoikeustyön johtaja  
Amnesty International Suomen osasto

**Liite** Amnesty Internationalin suosituksia pakolaisuutta koskevaa YK:n Global Compact -aloitetta varten

## LIITE – VASTUUN JAKAMINEN PAKOLAISISTA: UUSI GLOBAL COMPACT - ALOITE

Amnesty International katsoo, että pakolaisten oikeuksia turvaavan uuden maailmanlaajuisen vastuunjakojärjestelmän tulee sisältää seuraavat viisi elementtiä:

- 1. Uusi mekanismi kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisten uudelleensijoittamiseksi. Valtioiden tulee vastaanottaa oikeudenmukainen osuutensa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevista pakolaisista. Näiden osuuksien tulee perustua objektiivisiin kriteereihin, jotka pohjautuvat kunkin valtion kykyyn vastaanottaa pakolaisia.**

YK:n pääsihteeri on ehdottanut ratkaisua, joka tarjoaa uudelleensijoituspaikkoja tai muita laillisia reittejä turvaan vuosittain ainakin 10 prosentille maailmanlaajuisesta pakolaisväestöstä. Nykyisellään uudelleensijoittamiseen osallistuminen on valtioille vapaaehtoista ja tilapäisluonteista, ja tästä on seurannut vakava epäsuhta uudelleensijoittamista tarvitsevien pakolaisten ja valtioiden tarjoamien kiintiöpaikkojen määrän välillä. YK:n pakolaisjärjestö UNHCR katsoo arviolta noin 1,2 miljoonan pakolaisen olevan erityisen haavoittuvassa asemassa ja välittömän uudelleensijoittamisen tarpeessa tällä hetkellä. Maailmanlaajuisesti uudelleensijoituspaikkoja on vuosittain tarjolla kuitenkin vain noin 100 000.

Pakolaisten uudelleensijoittamista nykyisin leimaavan epävarmuuden, epäsäännöllisyyden ja kestättömyyden korjaamiseksi tarvitaan uusi järjestelmä, joka asettaa haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisten tarpeet keskiöön. Amnesty International vaatii oikeudenmukaista järjestelmää, jonka avulla haavoittuvimmassa asemassa olevat pakolaiset kyetään uudelleensijoittamaan. Tämä edellyttää osallistumista kaikilta mailta, eikä vain niiltä, jotka nykyisin osallistuvat UNHCR:n uudelleensijoittamisohjelmaan. Valtioiden osuuksien tulee perustua niiden objektiivisiin kriteereihin arvioitun kykyyn ottaa vastaan ja tarjota riittävää tukea pakolaisille. Myös maan kyky tarjota suojelua erityisen haavoittuvassa asemassa oleville pakolaisryhmille on arvioitava. Esimerkiksi HLBTI-henkilöitä tulee sijoittaa maihin, joissa heidän seksuaalinen suuntautumisensa tai sukupuoli-identiteettinsä ei altista heitä lisävaaroille. Henkilöitä, jotka ovat menettäneet raajoja konflikteissa, tulee sijoittaa maihin, joissa riittävää kuntoutusta voidaan tarjota.

- 2. Uusi maailmanlaajuinen siirtomekanismi pakolaisten siirtämiseksi edelleen silloin, kun pakolaisväestön määrä on tietystä maassa saavuttanut tason, josta valtion objektiivisesti arvioidaan korkeintaan kykenevän kohtuudella huolehtimaan.**

Tämä on pakolaisten uudelleensijoittamisesta erillinen ja uudelleensijoittamista täydentävä mekanismi, joka voisi aktivoitua tietyissä, erityisissä olosuhteissa.

Pelkästään haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisten uudelleensijoittaminen ei ole riittävää pakolaisten oikeuksien ja oikeudenmukaisen globaalin vastuunjaon turvaamiseksi. Amnesty Internationalin ehdottama mekanismi jakaisi pakolaisia uudelleen maista, joihin on saapunut enemmän pakolaisia kuin joiden vastaanottoon valtion voidaan kohtuudella arvioida kykenevän. Tätä arvioitaisiin esimerkiksi suhteessa maan väestöön, bruttokansantuotteeseen ja muihin arvioitavissa oleviin ja merkityksellisiin kriteereihin. Järjestelmä toimisi siten vastaavasti kuin haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisten uudelleensijoittaminen muiden maiden vastaanottaessa niiden omaan kantokykyyn perustuvan osuuden edelleen sijoitettavista pakolaisista.

Siirtomekanismi edellyttää, että vastaanottavat valtiot lisäävät turvallisia ja laillisia keinoja pakolaisten

maahanpääsemiseksi. Tämä voi merkitä erilaisia keinoja, kuten humanitaaristen viisumien myöntäminen, perheen yhdistämisen edistäminen tai pakolaisille myönnetty työ- tai opiskelijaviisumit. Johtajatuksena kuitenkin on, että valtio vastaanottaa hyväksytyihin ja merkityksellisiin kriteereihin perustuvan määrän pakolaisia. Niin kauan kuin valtiot vastaanottavat niiden kykyä vastaavan osuuden pakolaisia, niillä voi olla tiettyä valinnanvaraa sen suhteen, minkä tyyppisiä viisumeja myönnetään. Järjestelmän tulee sisältää erityisiä suojakeinoja, joilla turvataan pakolaisten oikeuksien toteutuminen. Esimerkiksi pakolaisten, joille tarjotaan maahanpääsyä pakolaisasemaan liittymättömän viisumin (esimerkiksi opiskelijaviisumin) perusteella tulee edelleen voida hakea turvapaikkaa vastaanottajamaassa ja nauttia täysimääräisesti sen tuomaa turvaa, kun pakolaisasema on määritetty.

### **3. Varmistettu, joustava sekä ennakoitava rahoitus pakolaisten suojelemiseksi sekä merkityksellinen taloudellinen tuki maille, jotka vastaanottavat suuria määriä pakolaisia.**

YK:n alaisten järjestöjen valtioille kohdistamat humanitaaristen toimintojen rahoituspyynnöt, mukaan lukien pakolaisten suojeluun liittyvät pyynnöt, ovat toistuvasti ja usein vakavasti alirahoitettuja. Esimerkiksi Burundin avustushjelmalle oli saatu 1.6.2016 mennessä vain 30 %, Syyrian alueelliselle pakolaisohjelmalle vain 27 % ja Jemenin vuoden 2016 humanitaariselle avustushjelmalle vain 17 % tarvitusta rahoituksesta. Tämän seurauksena pakolaisia vastaanottavat maat joutuvat turvaamaan pakolaisten perustarpeet ilman kansainvälistä apua. Amnesty International vaatii valtioita lisäämään osallistumistaan YK-järjestöjen yhteisiin humanitaarisen avun vaatimuksiin ja julkaisemaan vuosittain tähän tarkoitukseen sidotut ja maksetut varat.

Tilanteissa, joissa maa vastaanottaa suuria määriä pakolaisia, tulee valtioiden myös tarjota kahdenvälistä tukea, esimerkiksi taloudellista tai teknistä tukea kohdemaan tarpeista riippuen. Näin voidaan turvata kohdemaan kyky huolehtia pakolaisista esimerkiksi tarjoamalla heille kelvollisen majoituksen, ruokaa, terveydenhuoltoa sekä koulutusta. Tällaisen kahdenvälisen avustuksen laajuus tulee myös julkaista vuosittain.

Vaikka joustava lähestymistapa vastuunjakoon mahdollistaa valtioiden osallistumisen eri tavoin yhteiseen toimintaan, ei taloudellinen tuki suuria määriä pakolaisia vastaanottaville valtioille voi korvata tai estää valtion osallistumista uudelleensijoittamiseen, turvapaikanhakijoiden vastaanottamista rajoilla tai heidän suojeluaan. Toisin sanoen, rikkaat valtiot eivät voi välttyä kantamasta vastuutaan pakolaisten vastaanottamisesta ja avustamisesta maksamalla muille sen tekemisestä, eli turvautumalla vastuun kantamisen sijaan vastuun siirtoon.

### **4. Vahvennetut pakolaisaseman määrittelyprosessit sekä välittömästi tunnustettavan (prima facie) pakolaisaseman laajennettu käyttö**

YK:n pääsihteeri on todennut, että turvapaikanhakijoiden on päästävä vastaanottajavaltion alueelle sekä menettelyyn, jossa heidän kansainvälisen suojelun tarpeensa arvioidaan oikeudenmukaisesti ja tehokkaasti, yksilöllisesti tai tunnustamalla ryhmän olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa. Pakolaisaseman määrittämisessä, suorittaa sen joko kansallinen viranomainen tai UNHCR, tulee varmistaa, että kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat tunnustetaan tehokkaasti ja heille myönnetään ansaitsemaansa suojelua.

Amnestyn Internationalin ehdotusten mukaisesti jokaisen valtion on huolehdittava tehokkaasta järjestelmästä pakolaisten suojelemiseksi. Kansallisten menettelyjen on mahdollistettava henkilöiden pääsy maahan turvapaikan hakemiseksi, tehokas ja nopea menettely turvapaikka-aseman tunnustamiseksi sekä tehokkaat suojakeinot kansainvälisen oikeuden ehdottoman palautuskiellon noudattamisen varmistamiseksi.

Kun kansainvälistä suojelua hakevia ihmisiä saapuu valtion alueelle yhtämittaisesti huomattavia määriä alueilta, joista tuleville säännönmukaisesti myönnetään kansainvälistä suojelua, voi yksilöllinen turvapaikka-aseman määrittely muodostua epäkäytännölliseksi ja tehottomaksi. Mikäli suurin osa saapuvista voidaan katsoa pakolaisiksi perustuen lähtömaan tilanteesta saatuihin objektiivisiin tietoihin, tulisi maiden myöntää pakolaisasema oletusarvoisesti (prima facie) tiettyyn ryhmään kuuluville tai tietyistä valtiosta saapuville henkilöille.

**5. Kaikkien maiden tulee varmistaa sellaiset käytännöt ja järjestelmät, jotka varmistavat pakolaisten tehokkaan suojelun ja turvaavat heidän perustarpeensa ihmisoikeuksia ja ihmisarvoa kunnioittaen.**

Vaatus tukee YK:n pääsihteerin vaatimusta tarjota pääsy peruspalveluihin, erityisesti terveydenhuollon, koulutuksen ja toimeentulon edistämisen palveluihin sekä pakolaisille että heitä vastaanottaville yhteisöille.

Suuri haaste pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden perustarpeiden (majoitus, ruoka, vesi, sähkö, pääsy terveydenhuoltoon sekä koulutukseen) turvaamiselle on taloudellisten voimavarojen puute. Siksi Amnesty Internationalin ensimmäinen ja keskeinen suositus on tehokkaampi vastuun jakaminen. Vastuun jakaminen on keskeistä kaikkien pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumiselle.

Vaikka monet kehittyvät taloudet kohtaavat vakavia resurssiongelmia, ei tämä kuitenkaan poista heiltä kansainvälisen oikeuden mukaista velvollisuutta turvata ainakin vähimmäistasoinen majoitus, ruoka, vesi, puhtaanapito, terveydenhuolto ja muita pakolaisille kuuluvia oikeuksia. Hätäavustuksista ei kuitenkaan saa tulla pitkäaikaista toimintamallia pakolaisten tukemiseksi. Esimerkiksi pakolaisten sijoittamisen leireihin tulee olla vain väliaikainen menettely, jota käytetään hätätilanteissa. Sitä ei voi käyttää keinona eristää pakolaisia tai rajoittaa heidän liikkumisoikeuttaan. Valtioiden tulee kehittää suunnitelmat siirtymiseksi hätätoimenpiteistä kestäviin, pysyviin ratkaisuihin, jotka mahdollistavat pakolaisille ihmisarvoisen elämän. Tämä voi sisältää pakolaisten asuttamisen vastaanottaviin yhteisöihin ja esimerkiksi työnhakumahdollisuuksien tarjoamisen.