

Asia

Globaalin pakolaisia koskevan toimintaviitekehyksen valmistelu YK:n pakolaisjärjestön johdolla

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

YK:n pääsihteerin aloitteesta syyskuussa 2016 järjestettiin korkean tason kokous laajamittaisista pakolaisten ja siirtolaisten muuttoliikkeistä. Kokouksessa hyväksyttiin New Yorkin julistus, joka vahvisti kansainvälisen yhteisön sitoutumisen pakolaisten kansainväliseen suojeluun, kansainvälisiin pakolaisia koskeviin sopimuksiin, avustusstandardeihin ja käytäntöihin. Samalla todettiin selkeästi tarve sopia tasapuolisemman vastuun- ja taakanjakamisen mekanismeista.

New Yorkin julistus on poliittinen pohja prosessille, jossa heinäkuuhun 2018 käydään konsultaatioita YK:n jäsenmaiden kesken julistuksen toimeenpanosta. Lopputuloksena on tarkoitus hyväksyä nk. globaali pakolaiskompakti (Global Compact on Refugees). Kyseessä ei ole juridisesti sitova sopimus, vaan toiminnallinen viitekehys.

EU ei ole antanut asiassa neuvoston päätelmiä. Helmi-maaliskuussa neuvoston työryhmissä käytiin keskustelua yhteisten päätelmien antamisesta koskien sekä globaalia pakolaiskompaktia että globaalia siirtolaisuuskompaktia. Niiden laatimisesta jouduttiin Unkarin vastustuksen vuoksi luopumaan. Neuvosto on käsitellyt pakolaisia koskevan toimintaviitekehyksen valmistelua mm. CONUN-, COHAFA-, CODEV- ja HLWG-työryhmissä.

YK:n pyrkimyksenä on konsensusta nauttiva asiakirja. Keskusteluja on käyty rakentavassa hengessä. Lopullinen teksti hyväksytään YK:n pakolaispäävaltuutetun YK:n yleiskokoukselle antaman vuosiraportin hyväksymisen yhteydessä.

Suomen kanta

Suomi tukee globaalin pakolaisia koskevan toimintaviitekehyksen suuntaviivoja ja painopisteitä ja on aktiivisesti osallistunut valmisteluprosessiin.

Pakolaisia koskeva asiakirja on luonteeltaan toiminnallinen viitekehys, jolla pyritään luomaan ennustettavuutta siihen, kuinka pakolaisia vastaanottavia ja isännöiviä maita jatkossa tuetaan laajoissa ja pitkittyneissä tilanteissa. Keskeistä nk. globaalin pakolaiskompaktin sisältöä ovat 1) kuvaus aiempaa kokonaisvaltaisemmasta lähestymistavasta ja vasteesta pakolaistilanteisiin sekä 2) toimintaohjelma, jossa kuvataan uudenlaisia kansainvälisen taakan- ja vastuunjaon mekanismeja ja keinoja ja osa-alueita, joilla tukitoimia tarvitaan (vastaanottaminen, tarpeisiin vastaaminen, ratkaisut).

Luonnosasiakirja antaa Suomen kannalta hyvän pohjan konsultaatioille ja käsittelyssä oleva luonnos on edennyt Suomen kantojen näkökulmasta hyvään suuntaan. Pitkin prosessia Suomi on tuonut kannanotoissaan esille erityisesti tarpeen vahvistaa naisia ja tyttöjä koskevia kirjauksia sekä huolehtia erityisen haavoittuvassa asemassa olevien, kuten vammaisten, oikeuksien toteutumisesta ja tarpeisiin vastaamisesta. Näistä teemoista on luonnokseen saatu vahvat kirjaukset.

Suomen kannalta on tärkeää, että asiakirja perustuu ihmisoikeuksiin, kattaa naisten ja lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeudet. Suomi pitää oleellisena myös sitä, että asiakirja sisältää toimenpiteitä ihmiskaupan estämiseksi ja sen uhrien avustamiseksi. Suomen kantojen mukaista niin ikään on se, että asiakirja kattaa kaikki pakolaisuuden ratkaisuvaihtoehdot, mukaan lukien vapaaehtoinen paluu. Asiakirjassa tulisi myös huomioida ilmastonmuutoksen ja luonnononnettomuuksien vaikutukset pakolaisuuteen ilman, että luodaan uutta kansainväliseen suojeluun oikeuttavaa kategoriaa.

Suomi korostaa valtioiden ensisijaista vastuuta kansainvälisen suojelun tarjoamisesta, mutta näkee tärkeänä myös muiden toimijoiden roolin erityisesti avun ja suojelun toimeenpanossa. Valtionhallinnon lisäksi paikallisviranomaisilla, kansalaisyhteiskunnalla ja yksityissektorilla on oltava rooli asiakirjan toimeenpanossa, samoin kuin koko YK-järjestelmän osilla toimivaltuuksiensa mukaisesti, kuitenkin niin, että YK:n pakolaisjärjestöllä (UNHCR) on keskeinen rooli koordinaatiomandaatin omaavana YK:n järjestönä. Suomi kannattaa sitä, että päätetään nykyisiä YK:n ja UNHCR:n seurannan mekanismeja hyväksi käyttävästä toimeenpanon seurannasta.

Suomen tavoitteena on saada hyväksyntä ja tuki kansainväliselle monenkeskiselle järjestelmälle, jonka puitteissa laajoihin pakolaistilanteisiin vastaamiseen liittyvä globaali vastuu ja taakka jaetaan oikeudenmukaisesti. Suomi on omalta osaltaan sitoutunut kantamaan globaalia vastuuta, siitä osoituksena ovat mm. UNHCR:lle annettava humanitaarinen rahoitus ja poliittinen tuki sekä turvapaikanhakijoiden vastaanottaminen.

Humanitaarisena avun lisäksi Suomi jatkaa kehitysyhteistyötä tavalla, joka edistää kumppanimaiden kestävästä kehitystä ja pitkällä

tähtämellä vähentää pakotettua muuttoliikettä. Tulevaisuudessa pitkittyneissä pakolaistilanteissa tuleekin voida hyödyntää yhä enemmän kehitysyhteistyön keinoja humanitaarisen avun rinnalla. YK-järjestelmän reformit tukevat osaltaan ns. pakolaisvasteen uudistamista (kokonaisvaltainen lähestymistapa) ml. humanitaarista rahoitusta koskevien *Grand Bargain* -sitoumusten toimeenpano¹.

Suomi tukee humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön parempaa yhteensovittamista ja keskinäistä täydentävyyttä (nexus) ja myös pakolaisten vapaaehtoista ja onnistunutta paluuta, jota voidaan tukea rauhanvälityksen, humanitaarisen ja kehitysavun keinoin.

Suomi on sitoutunut uudelleensijoittamiseen, joka on hallittua ja turvallista ja järjestetään yhteistoiminnassa kolmansien maiden kanssa siten, että kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat sijoittuvat yhteisesti sovittujen ja suojelutarpeeseen pohjautuvien kriteerien perusteella. Suomi tukee globaalin uudelleensijoittamisen lisäämistä (uusien maiden mukaantuloa, kiintiöiden kasvattamista, suojelunäkökohtien priorisoimista).

Suomen temaattisena tavoitteena on edistää ihmisoikeuksien toteutumista ja haavoittuvassa asemassa olevien suojelua, kiinnittäen erityisesti huomiota naisten ja tyttöjen oikeuksiin sekä vammaisiin Suomen ulko- ja kehityspoliittisten linjausten mukaisesti. Suomi korostaa johdonmukaisesti naisten ja tyttöjen oikeuksien ja tarpeiden huomioimista pakolaisvasteissa mm. tukemalla valtavirtaistamista ja parempaa koordinaatiota humanitaarisessa järjestelmässä.

Suomi ei pysty tekemään uusia taloudellisia sitoumuksia tässä tilanteessa. Sekä siirtolaisuus- että pakolaiskysymysten tehokas hoito edellyttää kansainvälistä yhteistyötä ja taakanjakoa. Suomelle EU on tässä tärkeä viiteryhmä.

Pääasiallinen sisältö

Prosessin keskeisenä päämääränä on sopia toimintaohjelmasta, jonka avulla voidaan parantaa pakolaisten avustamista, helpottaa pakolaisia vastaanottaviin ja isännöiviin maihin kohdistuvia paineita ja vahvistaa pakolaisten omavaraisuutta. Tavoitteena on viime kädessä pakolaisten kattavampi suojelu, sosioekonomisen inklusion lisääminen ja heitä isännöivien maiden ja paikallisyhteisöjen tukeminen siten, että pakolaisten koulutus ja muut tarvittavat yhteiskunnalliset palvelut toteutuvat ja työmarkkinat avautuvat. Myös kolmasmaarakaisujen kuten uudelleensijoittamisen laajentaminen haavoittuvimmassa asemassa olevien kohdalla sekä turvallisen ja ihmisarvoisen kotiinpaluun takaavien olosuhteiden tukeminen lähtömaissa ovat keskeisiä elementtejä.

¹ Grand Bargain on Maailman humanitaarisessa huippukokouksessa hyväksytty avunantajien ja järjestöjen välinen, ei-juridisesti sitova sopimus, jolla pyritään vahvistamaan humanitaarisen avun tehokkuutta.

Muutoksen taustalla on tarve vaikuttavampaan ja tuloksekkaampaan toimintaan, sillä pakolaisuus ja humanitaariset rahoitustarpeet ovat nousseet globaalisti ennätysmäisille tasoille. Tulevaisuudessa pakolaistilanteisiin osallistuisi humanitaaristen järjestöjen ohella systemaattisemmin monipuolisempi joukko toimijoita. Tällä tarkoitetaan lisääntyvää yhteistyötä kehitysjärjestöjen, rahoituslaitosten ja yksityissektorin kanssa.

Kehitysyhteistyön näkökulmasta seuraavat kysymykset ja globaalikompaniin sisällytettävät suositukset ovat keskeisiä: humanitaarisen tarveperustaisen rahoituksen mobilisointi; rahoituksen nopeuden, ennustettavuuden, jatkuvuuden ja joustavuuden lisääminen; kumppanuuksien vahvistaminen; lainarahoituksen muotojen, kehitysrahoituksen sekä infrastruktuurin kehittämiseen liittyvän rahoituksen lisääminen laajoja pakolaisväestöjä vastaanottaville maille; siirtyminen hyödykeperustaisesta avusta käteisperustaiseen apuun ja muun innovatiivisen tuen muotojen kasvava käyttö.

Pakolaispolitiikan näkökulmasta seuraavat kysymykset ovat keskeisiä: uudelleensijoittamisen lisääminen, ml. yksityissektorin yhteistyön kautta, sekä humanitaarisen maahanpääsyn ja työllistymiseen tai opiskeluun liittyvien ja muunlaisten ml. äkillisiin kriiseihin vastaavien ohjelmien laajentamisen mahdollisuudet, ja parhaisiin käytäntöihin liittyvän osaamisen jakamisen mahdollisuudet.

Konkreettisina uusina mekanismeina tasaisemmaksi globaalien taakan ja vastuun jakamiseksi on toimintaohjelmassa esitetty 1) neljän vuoden välein toistuvaa korkean tason kokousta, "Global Refugee Forum", joka merkitsisi yleisen tason taakanjakolupausten esittämistä ja edistymisen seurantaa; 2) "Support Platform" -mekanismeja eli tilannekohtaisia, pakolaispäävaltuutetun aloitteesta koottavia, kohdemaiden ja valikoitujen maiden ryhmiä, jotka pyrkisivät mobilisoimaan kattavaa tukea tilannekohtaisesti; 3) alueellisia ja kansallisia mekanismeja ml. kansalliset järjestelyt ja kokonaisvaltaiset vastesuunnitelmat, linkittyen kansallisiin kehitys- ja kriisivalmiussuunnitelmiin.

Asiakirja on kattava: taakan- ja vastuunjaon mekanismeja käsitellään niin maailmanlaajuisella, alueellisella kuin kansallisella tasolla sekä niin rahoituksen, toimijoiden kuin tiedontuottamisen ja tilastoinnin näkökulmasta. Vastaanottamisen ja maahanpääsyn tukemisen osalta käsitellään varautumista, vastaanottojärjestelyjä, turvallisuutta, rekisteröintiä, erityistarpeisiin vastaamista sekä kansainvälisen suojelun tarpeen määrittämistä. Pakolaisten ja isännöivien paikallisyhteisöjen tarpeisiin vastaamisen osalta käsitellään osa-alueita opetuksen tarjoamisesta, työllistymisestä ja terveyspalveluista ruokaturvaan, kansalaisuudettomuuden ehkäisyyn sekä sosiaalisen koheesion ylläpitämiseen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Nk. globaali pakolaiskompakti koostuu New Yorkin julistuksen liitteenä hyväksytystä *Comprehensive Refugee Response Framework* (CRRF) -tekstistä ja sen toiminnallistavasta *Programme of Action* -tekstistä.

Globaalikompankti ei ole oikeudellisesti sitova.

Pakolaiskompaktin osalta EU on pysynyt Genevessä paikallisesti pakolaiskompaktia koskevia konsultaatioita varten sovitussa koordinaatiossa.

UNHCR:n pyrkimyksenä on konsensusta nauttiva, sekä pakolaisia ylläpitävien maiden toiveita että rahoittajien näkemyksiä edustava asiakirja. Lopullinen teksti hyväksytään YK:n pakolaispäävaltuutetun YK:n yleiskokoukselle antaman vuosiraportin hyväksymisen yhteydessä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti on ottanut asiaan myönteisen kannan ja tukee prosessia. Euroopan parlamentti on hyväksynyt täysistunnossa päätöslauselman koskien kumpaakin globaalikompanktiä (*European Parliament resolution of 18 April 2018 on progress on the UN Global Compacts for Safe, Orderly and Regular Migration and on Refugees* (2018/2642(RSP))).

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 29.-31.5.2018

Prosessin aikana on konsultoitu sidosryhmiä (ministeriöitä, kansalaisyhteiskuntaa sekä mm. tiede- ja tutkimusyhteisöä) keskusteluissa sekä kirjallisesti, kun uusia versioita tausta- ja neuvotteluasiakirjoista on julkaistu.

Asiaa ei ole valmisteltu Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisia vaikutuksia on vaikea tässä vaiheessa arvioida. EU:n monivuotisia rahoituskehyksiä koskevassa keskustelussa Suomi on tukenut muuttoliikkeiden parempaa huomioimista nykyisen rahoituksen puitteissa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

“The global compact on refugees – draft (as at 30 April 2018)”

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Noora Rikalainen, UM, noora.rikalainen@formin.fi, p. 0295 351 310
Annikki Vanamo-Alho, SM, annikki.vanamo-alho@intermin.fi, p. 0295
488 678
Katja Vänskä-Rajala, TEM, katja.vanska-rajala@tem.fi, p. 0295 060 040

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Asiasanat Hoitaa	UNHCR, YK, pakolaiset SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, PLM, STM, TEM, TULLI, VM, VNK, VTV, YM
