

KEO-70 Resch Riitta

11.04.2018

KÄYTTÖ RAJOITETTU

Asia

**Globaalia turvallista, järjestäytyntä ja sääntöjenmukaista siirtolaisuutta koskeva neuvotteluprosessi YK:n puitteissa**

Kokous

**U/E/UTP-tunnus**

### **Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Vuonna 2016 YK:n yleiskokouksen yhteydessä pidetyssä siirtolaisuutta ja pakolaisia koskevassa huippukokouksessa hyväksytyssä New Yorkin julistuksessa päätettiin aloittaa valmistelut yhtäältä kansainvälistä siirtolaisuutta koskevasta asiakirjasta (Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration) ja toisaalta pakolaisia koskevasta viiteasiakirjasta (Global Compact on Refugees). Asiakirjat eivät ole oikeudellisesti sitovia, vaan niissä on poliittisia sitoumuksia, sovitaan periaatteista ja kerrotaan parhaista käytänteistä. Kompaktit valmistellaan erillisissä prosesseissa ja ne on tarkoitus hyväksyä syksyllä 2018. Siirtolaisuuskompakti neuvotellaan hallitustenvälisessä prosessissa ja pakolaiskompakti UNHCR:n johtamassa prosessissa jäsenmaita konsultoiden. Kummakin prosessin valmisteluina on järjestetty alueellisia konsultaatioita, sidosryhmäkonsultaatioita ja temaattisia konsultaatioita eri aihepiireistä, joissa on huomioitu New Yorkin julistuksessa mainitut aihepiirit. Asiakirjat pyritään saamaan valmiiksi heinäkuussa 2018.

### **Suomen kanta**

Suomi tukee kumpaakin valmisteluprosessia ja aktiivisesti osallistunut niihin. Kummassakin prosessissa on tehty ehdotukset pohjatekstiksi, joita on tässä vaiheessa käsitelty neljässä käsittelyssä.

Siirtolaisuusviiteasiakirjaa koskeva luonnosasiakirja on Suomen kannalta hyvä lähtökohta neuvotteluille. Se on laaja ja kattaa koko siirtolaisuussyklin lähtösyistä mahdollisiin palautuksiin sekä kotoutumistoimenpiteet ja siirtolaisille annettavat palvelut ja apu sekä lisäksi siirtolaisuuteen liittyvä tiedonkeruu ja siirtolaisten informoiminen. Suomen kannalta on tärkeää, että kansainvälistä siirtolaisuutta koskeva asiakirja perustuu ihmisoikeuksiin ja ihmisoikeussopimuksiin, kattaa naisten ja lasten oikeudet sekä

huomioi erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat siirtolaiset, kuten esimerkiksi vammaiset. Suomen kannalta on tärkeää, että asiakirja sisältää toimenpiteitä ihmiskaupan estämiseksi ja sen uhrien avustamiseksi samoin kuin toimenpiteitä ihmissalakuuljetuksen estämiseksi. Suomen kannalta on tärkeää myös, että asiakirja kattaa kaikki siirtolaisuuden elementit, mukaan lukien vapaaehtoinen paluu ja muilla tavoin suoritettavat palautukset. Asiakirjassa tulisi myös huomioida ilmastonmuutoksen ja luonnononnettomuuksien vaikutukset muuttoliikkeeseen ilman, että luodaan uutta kansainväliseen suojeluun oikeuttavaa kategoriaa.

Suomi tukee myös koko hallinnon toimenpiteiden huomioimista asiakirjan toimeenpanossa samoin kuin koko yhteiskunnan toiminnan siirtolaisuuden osalta. Siirtolaisuuteen liittyvään vihapuheeseen, syrjintään ja muukalaisvihaan tulee myös puuttua. Asiakirjan toimeenpano kuuluu valtioille. Suomen käsityksen mukaan valtionhallinnon lisäksi myös paikallisviranomaisilla, kansalaisyhteiskunnalla ja yksityissektorilla tulee olla rooli asiakirjan toimeenpanossa ja seurannassa samoin kuin koko YK-järjestelmän osilla toimivaltuuksiensa mukaisesti kuitenkin niin, että kansainvälisellä siirtolaisuusjärjestöllä (International Organisation on Migration, IOM) on vahva koordinoiva rooli vankan kokemuksen omaavana YK:n siirtolaisuusjärjestönä. Suomi pitää myös tärkeänä, että prosessille päätetään seurantaprosessi ja nykyisiä mekanismeja hyväksi käyttävä valvontamekanismi. Seurantamekanismiksi on tarkoitus luoda foorumi, joka kokoontuisi korkealla tasolla joka toinen tai neljäs vuosi alkaen vuodesta 2020 tai 2022. Toimeenpanon seuranta tulee tehdä paikallisella, kansallisella, alueellisella ja maailmanlaajuisella tasolla. Suomi tukee vahvaa yhteyttä kestävästä kehityksestä koskevan toimintaohjelman (Agenda 2030) ja siirtolaisuuskompaktin seurannan välillä, ml. korkean tason poliittinen foorumi.

Sen sijaan Suomi ei katso, että laillisten maahantulomahdollisuuksien (työllisyys, koulutus, stipendit, perheenyhdistäminen) lisääminen poistaisi kokonaan laittoman maahanmuuton ottaen huomioon, että laittomasti maahan tulevien ja laillisten maahantulomahdollisuuksien välillä voi olla suurikin kohtaanto-ongelma. Laillisten maahantulomahdollisuuksien lisäämisellä vahvistetaan kuitenkin muuttoliikkeiden hallintamahdollisuuksia.

Suomi ei myöskään katso, että ratkaisuna laittomasti maassa oleskelevien statuksen muuttamiseen voidaan käyttää laajamittaista laillistamista (regularisation). Suomi hyväksyy laillistamisen menettelyn, mikäli maat haluavat siitä kansallisesti päättää ja se on kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollista ja pääosin yksilökohtainen.

Globaalia siirtolaisuutta koskevan viiteasiakirjan toimeenpanon rahoitus on edelleen avoin kysymys. Rahoitukseen liittyy osittain eri maiden kehitysyhteistyörahoitus erityisesti siirtolaisuuden perussyihin vaikuttamisessa, mutta myös mm. yksityissektorin investoinnit esim. työpaikkojen luomisessa sekä lähtömaissa lähtösyihin vaikuttamiseksi

ja jäämismahdollisuuksien lisäämiseksi sekä kohdemaissa kotoutumisen edistämiseksi. EU:n monivuotisen rahoituskehityksen yhteydessä keskustellaan myös muuttoliikkeen rahoittamisesta. Ulkoministeriössä on myös ministerivaliokunnan pyynnöstä laadittu muistio siitä, miten muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikutetaan kansallisella kehitysyhteistyöllä. Kansallisella kehitysyhteistyöllä vaikutetaan erityisesti muuttoliikkeen perussyihin toimeenpanemalla Agenda 2030-toimintaohjelmaa. Lisärahoituksen osoittaminen muuttoliikkeeseen ei ole suunnitelmassa.

Seuraavat asiakokonaisuudet saattavat muodostua ongelmallisiksi: lasten säilöönnotto erilaisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen takia, ilmastonmuutoksen huomioimisen tapa, kapasiteetin vahvistaminen ja rahoitus sekä muut resurssit loppuasiakirjan toimeenpanemiseksi, peruspalvelujen saatavuus, viranomais toiminta erityisesti laittomasti maassa olevien osalta sekä laittomasti maassa olevien laillistaminen. Osa niistä siirtynee jatkoprosessissa käsiteltäväksi, mikäli kompromissimuotoiluja ei löydetä.

## **Pääasiallinen sisältö**

Globaalia siirtolaisuutta koskeva asiakirja ei tule olemaan oikeudellisesti sitova eikä siten aiheuta Suomelle uusia velvoitteita. Tavoitteena hyväksyttävässä asiakirjassa on hyväksyä maailmanlaajuisesti periaatteita ja standardeja ja joiltakin osin periaatteita, jotka velvoittavat poliittisesti kaikkia jäsenmaita ja joiden toimeenpanolla tehostetaan muuttoliikkeen hallintaa. Asiakirja rakentuu johdannosta, visiosta ja johtavista periaatteista, 22 tavoitteenasetannasta (objectives) sisältäen yksityiskohtaisia esimerkinomaisia toimenpiteitä (instrumental actions; termistä ja sitovuuden asteesta jatketaan keskustelua), asiakirjan toimeenpanosta sekä toimeenpanon seurannasta ja arvioinnista. Kansainvälisestä yhteistyöstä on esitetty uutta tavoitteenasetantaa, joka on saanut ristiriitaisen vastaanoton, koska osa jäsenmaista katsoo koko asiakirjan toimeenpanon vaativan kansainvälistä yhteistyötä. Asiakirjan sisältämien toimenpiteiden toimeenpano vaatii tukea ja kapasiteetin kehittämistä erityisesti kehitysmaissa, jotka ovat siirtolaisuuden lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaita. Tuki näille maille toteutunee pääosin kehitysyhteistyön puitteissa, erityisesti kestävän kehityksen toimenpideohjelman (Agenda 2030) ja Addis Abeban toimintaohjelman (Addis Abeba Action Agenda) toimeenpanon kautta. Neuvotteluissa on keskustelun pohjaksi tehty esitys kapasiteetin vahvistamisesta, jossa ehdotetaan hub-tyyppistä fasilitaatiomekanismia, aloitusrahastoa ja verkostoitumista. Alustavissa keskusteluissa esitys on otettu positiivisesti vastaan, mutta korostettu, että rahoitus perustuisi vapaaehtoisuuteen.

## **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

Euroopan Unionin tavoitteena oli laatia kumpaakin prosessia koskevat neuvoston päätelmät. Niiden laatimisesta jouduttiin Unkarin vastustuksen vuoksi luopumaan. Unkari vastustaa myös EU:n yhteisiä

kantoja ja yhteistä esiintymistä neuvotteluprosessissa ja pysyvien edustajien päätöksellä päätettiin, että koordinoitujen kannat esitetään 27 EU-maan nimissä. Itävalta on pitänyt puheenvuorot.

## **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Euroopan Parlamentissa globaali muuttoliikeprosessi on myös esillä. Euroopan Parlamentti hyväksyi täysistunnossa päätöslauselman koskien kumpaakin globaalikompaktia. Siirtolaisuuskompaktin osalta painotetaan kumppanuuksia ja kansainvälistä yhteistyötä, kehityksen ja siirtolaisuuden välistä yhteyttä (nexus), positiivista viestintää ja uutisointia siirtolaisuudesta, kehoitetaan laskemaan rahalähetysten kustannuksia, siirtolaisuuden tunnustamista hyvänä köyhyydenvähentämisstrategiana, laillisten maahantulomahdollisuuksien lisäämistä, kansainvälisiä työhön liittyviä standardeja, koko valtionhallinnon osallistumista siirtolaisuuden hallintaan ja systemaattista seuranta- ja arviointia. EP kehotti EU:ta osoittamaan johtajuutta prosessissa Yhdysvaltain jäätyä prosessin ulkopuolelle sekä vaatii EU-mailta yhtenäisyyttä ja yhdellä äänellä puhumista.

## **Kansallinen valmistelu**

EU:n ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 29.-31.5.

Prosessien aikana on epävirallisesti konsultoitu muita ministeriöitä, kansalaisyhteiskuntaa, tiede- ja tutkimusyhteisöä, ammattiyhdistysliikkeitä, kun uusia versioita tausta- ja neuvottelupapereista 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 rahoituksen kanavoimista kehyksistä muuttoliikkeen hallintaan. Kansallisen kehitysyhteistyön kautta vaikutetaan muuttoliikkeiden perussyihin kuten köyhyyteen ja eriarvoisuuteen maiden sisällä ja välillä.

### **Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

### **Asiakirjat**

Neuvotteluprosessin pohjana oleva epävirallinen prosessin puheenjohtajien laatima asiakirja 'Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration' Draft Rev. 1 26 March 2018

## **Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Uan. Riitta Resch 050-526 3318

## **EUTORI-tunnus**

### **Liitteet**

### **Viite**

---

Asiasanat	maahanmuutto, muuttoliike, pakolaiset, YK, UNHCR
<b>Hoitaa</b>	<b>SM, UM</b>
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, PLM, STM, TEM, TULLI, VM, VNK, VTV, YM

---