

KEO-70 Kokko Anna(UM), Lindroos Claus  
Jerker

12.11.2018

JULKINEN

Asia

**Globaalin pakolaisia koskevan toimintaviitekehyn valmistelu YK:n pakolaisjärjestön johdolla**

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 43/2018 vp

**Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Globaali pakolaisia koskeva toimintaviitekehys eli globaali pakolaiskompakti (Global Compact on Refugees) neuvoteltiin YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n johdolla valmiiksi heinäkuussa 2018. Toisin kuin siirtolaisuuskompakti, pakolaiskompaktia ei neuvoteltu hallitustenvälisesti vaan UNHCR konsultoi yli 18 kuukautta kestäneissä keskusteluissa YK:n jäsenmaiden lisäksi asiantuntijoita, kansalaisjärjestöjä ja itse pakolaisia. UNHCR:n pyrkimyksenä on ollut konsensusta nauttiva, sekä pakolaisia ylläpitävien maiden toiveita että rahoittajien näkemyksiä edustava asiakirja.

YK:n pakolaispäävaltuutettu Filippo Grandi esitteli pakolaiskompaktin YK:n yleiskokouksen kolmoskomitealle lokakuussa 2018. Tämän jälkeen kompakti on tarkoitus hyväksyä YK:n yleiskokouksessa loppuvuonna 2018, todennäköisesti joulukuun puolivälissä osana UNHCR:n toimintaa koskevaa jokavuotista päätöslauselmaa.

Pakolaiskompakti on saanut laajan kansainvälisen tuen ja konsultaatiot käytiin varsin rakentavassa hengessä. Konsultaatioissa kehitysmaat ja pakolaisia vastaanottavat maat ovat olleet huolissaan siitä, että pakolaisten isännöimisestä aiheutuva taakka ei jakaudu riittävästi kompaktista huolimatta. Kaikki maat ovat kuitenkin osallistuneet rakentavasti kompaktin valmisteluihin. Tällä hetkellä yksikään maa ei ole ilmoittanut irtautuvansa pakolaiskompaktista.

**Suomen kanta**

Suomi tukee pakolaiskompaktin tavoitteita, koska maailman pakolaistilanne edellyttää kansainvälistä yhteistyötä ja taakanjakoa. Suomi on osallistunut aktiivisesti kompaktin luonnosteluun ja korostanut muun muassa naisten ja tyttöjen sekä haavoittuvien ryhmien, kuten vammaisten, oikeuksien huomioimista. Lisäksi Suomi on tuonut esiin muun muassa yksityissektorin, kansalaisjärjestöjen ja paikallisviranomaisten roolia kompaktin toimeenpanossa.

Edellisen e-kirjeen lähettämisen (5.6.2018) jälkeen pakolaiskompaktia koskeneissa loppuvaiheen konsultaatioissa korostuivat muun muassa kysymykset kompaktin seurannasta ja arvioinnista. Neuvotteluihin varattu aika ei riittänyt seurannan indikaattoreiden kehittämiseen,

joten tarkoitus on saada ne valmiiksi vuoden 2019 kuluessa. Tavoitteena on myös kehittää mekanismi, jolla voidaan arvioida pakolaisten vaikutusta heitä isännöiviin maihin ja yhteisöihin. Suomelle tärkeät viittaukset muun muassa ihmisoikeuksiin, humanitaariseen oikeuteen sekä taustatekijöihin puuttuminen löytyvät kompaktista. Kaiken kaikkiaan Suomen näkökulmasta konsultaatioissa saavutettu kompromissi tarjoaa mahdollisuuden kokonaisvaltaisemman pakolaisvasteen toteuttamiselle ja todennäköisesti lisää tasapuolisempaa taakan- ja vastuunjakoa tulevaisuudessa.

Suomen osalta osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön pakolaiskysymyksissä tapahtuu tällä hetkellä ensisijaisesti YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n kautta. Suomi on sitoutunut tukemaan UNHCR:n toimintaa vähintään 20 miljoonalla eurolla vuositasolla. UNHCR:n kanssa on solmittu monivuotinen rahoitussopimus, joka uusitaan aina neljäksi vuodeksi kerrallaan. Esimerkiksi vuonna 2018 UNHCR:lle annettu tuki vastaa noin 28 prosenttia Suomen myöntämästä humanitaarisesta avusta (koko Ulkoministeriön hallinnoimista kehitysyhteistyön määrärahoista osuus on 3,7 prosenttia). Toinen Suomen jo harjoittama käytäntö on 1970-luvulla aloitettu pakolaisten uudelleensijoittaminen pakolaiskiintiön kautta.

Koska pakolaiskompakti pyrkii kokonaisvaltaiseen vasteeseen pakolaistilanteissa, mailla on monia eri mahdollisuuksia toimeenpanna sitä. Suomi voi esimerkiksi jatkossakin tukea keinoja vaikuttaa konfliktien juurisyihin pakolaisten lähtömaissa, parantaa pakolaisten huomioimista kehitysyhteistyön suunnittelussa ja lisätä yksityissektorin osallistumista pakolaiskysymyksissä niin kotimaassa kuin ulkomailla. Joka tapauksessa maat voivat itse määritellä, miten ne kompaktia käytännössä toteuttavat.

**Edellä olevan johdosta on johdonmukaista sekä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan mukaista, että Suomi YK:n yleiskokouksessa äänestää globaalin pakolaiskompaktin hyväksymisen puolesta.**

## **Pääasiallinen sisältö**

Globaalin siirtolaisuuskompaktin tavoin globaali pakolaiskompakti pohjautuu YK:n vuonna 2016 hyväksymään muuttoliikkeitä ja pakolaisia koskevaan New Yorkin julistukseen. Globaali pakolaiskompakti koostuu New Yorkin julistuksen liitteenä hyväksytystä pakolaiskysymyksiä koskevasta tekstistä (Comprehensive Refugee Response Framework, CRRF) ja sen toiminnallistavasta tekstistä (Programme of Action). Kompakti kattaa vain pakolaiset eikä esimerkiksi maansisäisesti siirtymään joutuneita.

Kompaktin taustalla on pakolaisten määrän ja humanitaaristen tarpeiden ennätysmäinen kasvu. Vuonna 2018 pakolaisia oli maailmassa 25,4 miljoonaa. Suurimman vastuun pakolaisista kantavat tällä hetkellä matalan ja keskitulon maat, joissa elää UNHCR:n mukaan 85 prosenttia maailman pakolaisista. Pakolaiskompaktin tavoitteena on tasaisempi vastuunjako sekä kokonaisvaltaisempi vastaus pakolaistilanteisiin. Tämä ei tarkoita vain sitä, että pakolaistilanteiden ratkomiseen jo nyt osallistuvat maat, kuten Suomi, kasvattaisivat osuuttaan. Sen sijaan tavoitteena on löytää lisäksi uusia rahoittaja- ja uudelleensijoittamismaita sekä laajentaa vastuunjakoa rahoituslaitosten, yksityissektorin ja kansalaisyhteiskunnan keskuudessa.

Pakolaiskompaktilla on neljä päätavoitetta:

- 1) Pakolaisten isäntämaiden tukeminen
- 2) Pakolaisten omavaraisuuden lisääminen
- 3) Kolmansiin maihin uudelleensijoittamisten lisääminen
- 4) Pakolaisten lähtömaiden tukeminen niin, että vapaaehtoinen ja turvallinen paluu on mahdollista.

Pakolaisia isännöivien maiden tukeminen tarkoittaa esimerkiksi rahallista, teknistä ja poliittista tukea kyseisille maille. Pakolaisten omavaraisuutta pyritään lisäämään muun muassa helpottamalla pakolaisten pääsyä työmarkkinoille ja peruspalveluiden piiriin. Myös pakolaisten integroituminen paikallisväestöön on yksi kompaktin esittämistä ratkaisuvaihtoehdoista. Uudelleensijoittamista kolmansiin maihin edistetään lisäämällä uudelleensijoitettavien määrää ja pakolaisia vastaanottavia maita sekä uusia uudelleensijoittamistapoja esimerkiksi humanitaaristen viisumeiden tai opiskelumahdollisuuksien muodossa. Viimeisenä tavoitteena on pakolaisuuden juurisyihin puuttuminen lähtömaissa, jotta pakolaisten vapaaehtoinen paluu olisi mahdollista. Kaikkeen tähän pyritään laajalla toimijajoukolla: esimerkiksi humanitaarisen avun ja kehitystoimijoiden yhteistyön parantaminen on keskeinen osa kompaktia.

Keskustelua kompaktin toimeenpanosta on tarkoitus käydä neljän vuoden välein järjestettävässä globaalissa pakolaisfoorumissa (Global Forum on Refugees). Ensimmäinen globaali pakolaisfoorumi järjestetään todennäköisesti joulukuussa 2019. Kuten edellä on mainittu, kompaktin edistymistä seurataan lisäksi muun muassa tätä varten kehitettävillä indikaattoreilla.

Pakolaiskompakti ei ole oikeudellisesti sitova sopimus eikä se vaikuta kansalliseen itsemääräämisoikeuteen (suvereniteettiin). Sen sijaan kompakti on poliittinen julistus, joka antaa yhteisesti sovitun viitekehyksen toiminnalle. Kukin jäsenmaa päättää itse mahdollisista toimista kompaktin toteuttamiseksi.

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

EU ei ole antanut neuvoston päätelmiä pakolaiskompaktista. 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 työryhmätasolla. Genevessä EU on koordinoanut kantojaan pakolaiskompaktin valmistelun yhteydessä.

## **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Euroopan parlamentti on ottanut asiaan myönteisen kannan ja tukenut prosessia. Huhtikuussa 2018 Euroopan parlamentti hyväksyi täysistunnossaan päätöslauselman koskien kumpaakin globaalikompaktia (*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**

Eduskuntaa on informoitu E-kirjeellä (E43/2018 vp) Suomen kannoista, neuvottelutilanteesta ja sopimuksen keskeisestä sisällöstä 5.6.2018. Eduskunnan suuri valiokunta 15.6.2018 ja 7.9.2018, ulkoasiainvaliokunta 12.6.2018 ja hallintovaliokunta 5.9.2018 käsitelivät sekä siirtolaisuus- että pakolaiskompaktia. Valiokunnilla ei ollut huomauttamista hallituksen kantaan. Valtioneuvosto sai tiedon eduskunnan puoltavista kannoista lopullisesti syyskuussa 2018.

Neuvotteluprosessin aikana on konsultoitu sidosryhmiä (ministeriöitä, kansalaisyhteiskuntaa sekä tiede- ja tutkimusyhteisöä) muun muassa, kun uusia versioita tausta- ja neuvotteluasiakirjoista on julkaistu.

Asiaa ei ole valmisteltu Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa.

### **Taloudelliset vaikutukset**

Globaali pakolaiskompakti ei sido YK:n jäsenvaltioita taloudellisesti. Suomen tuesta YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:lle päättää kehitysyhteistyöstä vastaava ministeri vuosittain humanitaarisen varainjaon yhteydessä. EU:n monivuotisia rahoituskehysä koskevassa keskustelussa Suomi on tukenut muuttoliikkeiden parempaa huomioimista nykyisen rahoituksen puitteissa.

### **Asiakirjat**

”The global compact on refugees – final draft (as of 2 August 2018)”

### **Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Vastuuvirkamies Anna Kokko, ulkoministeriö, p. 0295 350 039  
Yksikönpäällikkö Claus Jerker Lindroos, ulkoministeriö, p. 0295 351 234

### **EUTORI-tunnus**

**Liitteet**

**Viite**

---

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

---