Ulkoministeriö PERUSMUISTIO UM2018-01228

KEO-70 Klinge Renne, Lindroos Claus Jerker

12.11.2018

JULKINEN

Asia

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

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 43/2018 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Syksyllä 2016 YK:n yleiskokouksen yhteydessä siirtolaisuutta ja pakolaisia käsittelevässä huippukokouksessa hyväksyttiin New Yorkin julistus, jossa päätettiin aloittaa hallitustenvälinen neuvotteluprosessi turvallisesta, järjestäytyneestä ja sääntöjenmukaisesta globaalista siirtolaisuudesta *(Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration*) sekä jäsenmaiden konsultaatiot globaalista pakolaiskompaktista (*Global Compact on Refugees*) erillisissä prosesseissa. Siirtolaisuuskompaktia koskeva prosessi on jakautunut temaattisiin konsultaatioihin vuoden 2017 aikana, yhteenvetokokoukseen joulukuussa 2017 ja varsinaiseen neuvotteluvaiheeseen vuoden 2018 aikana.

Hallitustenväliset neuvottelut globaalista siirtolaisuuskompaktista saatettiin päätökseen New Yorkissa 13.7.2018. Loppuasiakirja on tarkoitus hyväksyä poliittisesti korkean tason hallitustenvälisessä konferenssissa Marokon Marrakeshissa 10.-11.12.2018 (*High-Level Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*). Konferenssin jälkeen asiakirja menee YK:n yleiskokouksen täysistunnon hyväksyttäväksi. Hyväksyminen edellyttää enemmistöä yleiskokouksessa annetuista äänistä.

Valtioneuvosto informoi eduskuntaa 5.6.2018 E-kirjeellä (E43/2018 vp) Suomen kannoista, neuvottelutilanteesta ja sopimuksen keskeisestä sisällöstä. Koska kysymys muuttoliikkeestä on poliittisesti tärkeä, valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä, että eduskunnan suuri valiokunta 15.6.2018 ja 7.9.2018, ulkoasiainvaliokunta 12.6.2018 ja hallintovaliokunta 5.9.2018 käsittelivät kompaktia. Valiokunnilla ei ollut huomauttamista hallituksen kantaan. Valtioneuvosto sai tiedon eduskunnan myönteisistä kannoista lopullisesti syyskuussa 2018.

E-kirjeen lähettämisen jälkeen asiakirjaan on tehty seuraavia pääasiallisia muutoksia: lisätty uusi tavoite kansainvälisen yhteistyön ja kumppanuuksien vahvistamiseksi; kehitetty toimeenpanon seurantaa sekä tehty tekstimuutoksia koskien palautuksia ja toimintaa lasten säilöönoton lopettamiseksi. Nämä muutokset ovat sisällöltään sellaisia, että ne voitiin neuvotella eduskunnalle annetun E-kirjeen sisältämän kannan mukaisesti.

Loppuasiakirja ei ole jäsenmaita oikeudellisesti sitova asiakirja. Kyseessä ei ole kansainvälinen sopimus vaan poliittinen asiakirja. Se ei vaikuta kansalliseen suvereniteettiin, vaan kukin

jäsenmaa päättää itse mahdollisista toimista. Sen vuoksi onkin johdonmukaista, että asiakirja ei edellytä lainsäädäntömuutoksia Suomessa.
Siirtolaisuuskompaktista on meneillään julkinen keskustelu monissa Euroopan maissa perustuen asiakirjasta esitettyihin virheellisiin väittämiin. Tämä on aiheuttanut väärinymmärryksiä sen oikeudellisesta sitovuudesta ja sisällöstä. Tarkoitus on pyrkiä luomaan mielikuva, että kompaktiin sitoutuvien maiden hallitukset olisivat avaamassa rajansa myös laittomalle maahanmuutolle. Tämä ei pidä paikkaansa.

Suomen kanta

Turvallista, järjestäytynyttä ja sääntöjenmukaista siirtolaisuutta koskeva globaali kompakti (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, GCM), on poliittinen julistus. Suomi pitää hyvänä kompaktin tavoitetta parantaa muuttoliikkeiden kokonaisvaltaista hallintaa. Jäsenmaiden lisäksi yhteiskuntien eri toimijat, kuten kansalaisjärjestöt, yritykset, tiedemaailma ja työmarkkinajärjestöt, sekä YK:n eri organisaatiot ovat mukana.

Asiakirjassa listataan erilaisia toimenpiteitä muuttoliikkeen hallinnan tehostamiseksi niin vastaanottajamaissa kuin kauttakulku- ja lähtömaissa. Asiakirjan 23 tavoitetta kattavat koko siirtolaisuussyklin lähtösyistä palautuksiin. Tavoitteet koskevat muun muassa tiedonvälityksen edistämistä, siirtolaisten tunnistautumista, ihmiskaupan ja -salakuljetuksen estämistä, rajavalvontaa, kotouttamista ja peruspalveluita, siirtotyöläisten vahvuuksien tunnustamista sekä palautuksia. Asiakirja ei puutu kansalliseen suvereniteettiin, jonka perusteella kukin jäsenmaa päättää itselleen soveltuvista toimista. Asiakirja ei edellytä muutoksia Suomen lainsäädäntöön.

Pohjatekstin päivitettyjä luonnosversioita käsiteltiin kaikkiaan kuudella neuvottelujaksolla New Yorkissa. Asiakirja säilyi rakenteeltaan samanlaisena koko prosessin ajan. Neuvottelut saatiin päätökseen 13.7.2018. Suomen koordinoidut neuvottelukannat noudattivat kansallisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan linjauksia. EU:n jäsenmaiden ajama ihmisoikeuksien painottaminen sekä laillisen maahanmuuton korostaminen sopivat hyvin Suomen tavoitteisiin.

Suomen kannalta on tärkeää, että asiakirja sisältää toimenpiteitä ihmiskaupan estämiseksi ja sen uhrien avustamiseksi, samoin kuin toimenpiteitä ihmissalakuljetuksen estämiseksi. Suomen kannalta on tärkeää myös, että asiakirja kattaa kaikki siirtolaisuuden elementit, mukaan lukien vapaaehtoinen paluu ja muilla tavoin suoritettavat palautukset. Suomi tukee koko hallinnon toimenpiteiden huomioimista asiakirjan toimeenpanossa samoin kuin koko yhteiskunnan toimintaa siirtolaisuuden osalta. Siirtolaisuuteen liittyvään vihapuheeseen, syrjintään ja muukalaisvihaan tulee puuttua.

E-kirjeen lähettämisen jälkeen asiakirjaan lisättiin uusi tavoite kansainvälisestä yhteistyöstä ja kumppanuuksista. Se hyväksyttiin, koska koko kompaktin toimeenpanoon ja muuttoliikekysymysten käsittelyyn katsotaan tarvittavan vahvaa yhteistyötä, eikä mikään maa pysty hoitamaan muuttoliikkeitä yksin. Asiakirjan toimeenpanon seurantaa varten perustetaan globaalitasolla joka neljäs vuosi alkaen 2022 kokoontuva korkean tason foorumi. Toimeenpanon seurantaa tulee tehdä paikallisella, kansallisella, alueellisella ja maailmanlaajuisella tasolla. Suomi tukee vahvaa yhteyttä kestävää kehitystä koskevan toimintaohjelman (Agenda 2030) ja siirtolaisuuskompaktin seurannan välillä.

E-kirjeen lähettämisen jälkeen palautusten osalta vahvistettiin maiden velvoite ottaa vastaan omat kansalaisensa. Asiakirjaan on kirjattu myös palautuksiin sovellettava menettely sekä nopea ja tehokas yhteistyö lähtö- ja kohdemaiden välillä. Palautusten kirjaaminen oli Suomenkin ajama tärkeä tasapainottava tekijä. Asiakirjassa huomioidaan ilmastonmuutoksen ja luonnonkatastrofien vaikutukset muuttoliikkeeseen ilman, että luodaan uutta kansainväliseen

suojelun oikeuttavaa kategoriaa. Asiakirjasta poistettiin viittaus laajamittaiseen laillistamiseen *(regularization*), peruspalvelujen listaus sekä palauttamiskielto (*non-refoulement*).

Edellä olevan johdosta valtioneuvosto pitää johdonmukaisena sekä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan mukaisena, että Suomi hyväksyy neuvottelutuloksen ja osallistuu korkean tason hallitustenväliseen konferenssiin Marokon Marrakeshissa 10.-11.12.2018. YK:n yleiskokouksessa Suomi äänestää loppuasiakirjan hyväksymisen puolesta.

Pääasiallinen sisältö

Compact on valittu asiakirjan nimitykseksi siksi, että kyse ei ole oikeudellisesti sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta. Asiakirjassa itsessään on todettu, että se ei ole oikeudellisesti sitova. Asiakirjassa ei myöskään käytetä valtiosopimusterminologiaa.

Asiakirja sisältää seuraavat osiot: johdanto (*preamble*), visio ja johtavat periaatteet (*our vision and guiding principles*), yhteistyön viitekehys ml. tavoitteet (*our cooperative framework)*, toimeenpano (*implementation*) sekä seuranta ja tarkastelu (*follow-up and review*). Johtavia periaatteita ovat yhteisymmärrys, jaettu vastuu sekä yhteinen tarkoitus ja seuraavat poikkileikkaavat teemat: ihmiskeskeisyys, kansainvälinen yhteistyö, kansallinen suvereenisuus, oikeusvaltio ja oikeusturva, kestävä kehitys, ihmisoikeudet, tasa-arvo- ja gender-kysymykset, lasten huomioiminen sekä koko hallintoa ja koko yhteiskuntaa käsittävät lähestymistavat. Yhteistyökehikko-osuus sisältää 23 tavoitetta, joilla katetaan koko siirtolaisuutta koskeva sykli, ja joihin kuhunkin sisältyy sitoumuksen sisältävä johdantokappale ja alakohtia, joissa katetaan politiikkavaihtoehtoja ja parhaita käytänteitä.

Siirtolaisuuskysymykset sidottiin tiiviisti muuhun YK-toimintaan, erityisesti kestävään kehitykseen, jonka avulla pyritään vaikuttamaan siirtolaisuuden ja erityisesti laittoman siirtolaisuuden perimmäisiin syihin. Tämä kytkös vahvistaa siirtolaisuuden liittämistä tiiviiksi osaksi YK:n toimintaa. Koko YK-järjestelmä sidottiin kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) johtamana ja koordinoimana kompaktin toimeenpanoon ja seurantaan.

Yhdysvallat irrottautui prosessista jo alkuvaiheessa. EU:n kannalta ongelmallista oli Unkarin vastustus, minkä vuoksi EU saattoi esiintyä vain 27 jäsenmaan voimin. Unkari sanoutui odotetusti irti loppuasiakirjasta (disassociation) käsiteltyään asiaa hallituksessaan. Syksyn kuluessa myös Itävalta ilmoitti, ettei osallistu Marrakeshin kokoukseen ja joissain muissakin EU-maissa on käyty vastaavaa keskustelua.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan Unionin tavoitteena oli laatia kumpaakin prosessia koskevat neuvoston päätelmät. Niiden laatimisesta jouduttiin Unkarin vastustuksen vuoksi luopumaan. Unkari vastusti myös EU:n yhteisiä kantoja ja yhteistä esiintymistä neuvotteluprosessissa ja pysyvien edustajien päätöksellä päätettiin, että koordinoidut kannat esitetään 27 EU-maan nimissä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

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, kehotetaan laskemaan rahalähetysten kustannuksia, siirtolaisuuden tunnustamista hyvänä köyhyydenvähentämisstrategiana, laillisten maahantulomahdollisuuksien lisäämistä, kansainvälisiä työhön liittyviä standardeja, koko valtionhallinnon osallistumista

siirtolaisuuden hallintaan ja systemaattista seurantaa ja arviointi. EP kehotti EU:ta osoittamaan johtajuutta prosessissa Yhdysvaltain jäätyä prosessin ulkopuolelle sekä vaatii EU-mailta yhtenäisyyttä ja yhdellä äänellä puhumista.

Kansallinen valmistelu

Eduskunnan informointi E-kirjeellä (E43/2018 vp) Suomen kannoista, neuvottelutilanteesta ja sopimuksen keskeisestä sisällöstä. 5.6.2018.

Neuvotteluprosessien aikana on epävirallisesti konsultoitu muita ministeriöitä, kansalaisyhteiskuntaa, tiede- ja tutkimusyhteisöä ja työmarkkinajärjestöjä.

Asiaa ei ole valmisteltu Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa.

Taloudelliset vaikutukset

Globaali siirtolaiskompakti ei sido YK:n jäsenvaltioita taloudellisesti.

EU:n monivuotisia rahoituskehyksiä koskevassa keskustelussa Suomi on tukenut rahoituksen kanavoimista kehyksistä muuttoliikkeen hallintaan.

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. Kansallisen kehitysyhteistyön kautta vaikutetaan muuttoliikkeiden perimmäisiin syihin kuten köyhyyteen ja eriarvoisuuteen maiden sisällä ja välillä.

Asiakirjat

New Yorkissa alustavasti hyväksytty asiakirja “Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration”, 13.7.2018.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Johtava asiantuntija Renne Klinge, ulkoministeriö, p. 0295 350 274
Yksikönpäällikkö Claus Jerker Lindroos, ulkoministeriö, p. 0295 351 234

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat	maahanmuutto, muuttoliike, YK
Hoitaa	**SM, UM**
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, PLM, STM, TEM, VM, VNK, YM