

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2016

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2016 (E 18/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies, yksikön päällikkö Satu Keskinen, valtioneuvoston kanslia
- lähetystöneuvos Matti Nissinen, ulkoasiainministeriö
- maahanmuuttojohtaja, maahanmuutto-osasto Tuomo Kurri, sisäministeriö
- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö, evl Mika Rytönen, sisäministeriö
- EU-erityisasiantuntija Katja Arenmaa, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Petri Haapalainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Juha-Pekka Suomi, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Tuomas Koljonen, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Mari Hämäläinen, Poliisihallitus
- valvontajohtaja Mikko Grönberg, Tulli
- professori Juha Raitio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- keskusrikospoliisi
- Suomen Kuntaliitto

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Suomen EU-politiikan strategista suunnittelua kehitetään korvaamalla kerran vaalikaudessa laadittu EU-selonteko vuosittaisella EU-vaikuttamisstrategialla, joka perustuu hallitusohjelmaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2016 vp

Koska hallitusohjelma tarjoaa usean vuoden kattavan strategisen peruslinjan, on luontevaa, että sitä täydennetään lyhyemmän tähtäimen konkreettisemmilla vaikuttamisstrategioilla. Näin vahvistetaan valtioneuvostotason poliittista ohjausta ja säännöllisemmin varmistetaan eduskunnan vaikutusmahdollisuudet sekä tarjotaan eväitä EU-politiikasta käytävään julkiseen keskusteluun.

Strategiatyön osana ministeriöt ovat laatineet oman hallinnonalansa kattavan yksityiskohtaisemman EU-vaikuttamissuunnitelman vuodelle 2016.

Valtioneuvoston EU-strategia muodostaa ministeriöiden vaikuttamissuunnitelmien kanssa perustan vuoden 2016 vaikuttamistyölle. Jatkossa strategian käsittelyä on tarkoitus aikaistaa siten, että kutakin vuotta koskeva strategia laaditaan jo edeltävän vuoden lopulla. EU-strategian tarkemman sisällön osalta viitataan E-kirjeeseen.

Valtioneuvoston kanta

I MUUTTOLIIKKEESEEN VASTAAMINEN

Eurooppaan kohdistuva muuttoliike kasvoi erittäin voimakkaasti keväästä 2015 lähtien. Myös Suomen turvapaikanhakijatilanne on muuttunut oleellisesti. Viime vuonna Suomesta haki turvapaikkaa yli 32 000 henkilöä. Suomi on sekä EU:n sisällä liikkuvien turvapaikanhakijoiden lopullinen kohdemaaksi että EU:n ulkorajamaaksi, johon maahantulijat voivat saapua ensimmäisenä maana EU:ssa. Muuttoliike on EU:lle keskeinen sisä- ja ulkopoliittinen kysymys, joka vaatii unionilta ja sen jäsenmailta uudenlaista ajattelua ja toimintatapoja.

Juurisyys

Muuttoliikkeen juurisyihin voidaan vaikuttaa pitkällä aikavälillä EU-tason toimin yhteistyössä lähtömaiden ja kansainvälisen yhteisön kanssa muun muassa kriisejä ennaltaehkäisemällä ja kriisinhallinnalla, kehityspolitiikalla, kaupallis-taloudellisella yhteistyöllä, hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen tukemisella sekä ihmissalakuljetusta torjumalla.

Muuttoliikekysymykset tulee huomioida kokonaisvaltaisesti EU:n suhteissa keskeisiin lähtö- ja kauttakulkumaihin, "enemmällä enemmän" -periaatetta tarpeen mukaan soveltaen.

EU:n ja Afrikan maiden välistä yhteistyötä tulee tiivistää muuttoliikekysymyksissä. Vallettan huippukokouksen toimintasuunnitelman toimeenpanoa tulee tehostaa ja juurisyihin vaikuttaa Afrikan hätärahaston avulla.

Muuttoliikkeen juurisyiden hoitaminen vaatii EU:n kehitysyhteistyön uudelleen suuntaamista. Kokonaispanostuksen tarve tulee muutoinkin kasvamaan ja johtaa todennäköisesti tarpeeseen pohtia EU:n rahoituskehyksen ja budjetin uudelleen suuntaamista.

EU:n ja jäsenmaiden humanitäärisen avun ja kehitysyhteistyön keinoin tulee parantaa lähtö- ja kauttakulkumaiden kantokykyä ja humanitääristä tilannetta erityisesti Syyrian lähialueilla, kuten Turkissa sekä Länsi-Balkanilla.

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2016 vp

EU:n ja Turkin välisen yhteistyön tiivistäminen on keskeistä Eurooppaan suuntautuvan muuttoliikkeen hallitsemiseksi. Yhteistyön tulee olla mahdollista Turkin toimenpiteille laittoman maahanmuuton pysäyttämiseksi. EU on sitoutunut kolmen miljardin euron tukeen Turkille pakolaiskriisin hoitamiseksi tämän alueella vuosina 2016—2017. Suomi on valmis hoitamaan oman kansallisen osuutensa. Toinen keskeinen osa EU:n ja Turkin välistä yhteistyötä on Turkin kanssa toteutettava vapaaehtoinen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmä. Suomen tavoitteena on, että EU-maat osallistuvat mahdollisimman laajasti järjestelmään.

Ulkorajat

Hallitsematon muuttoliike on osoittanut, että unionin yhteistä ulkorajavalvontapolitiikkaa ja -toimia on tehostettava. Yhteinen ulkorajavalvonta ei kuitenkaan saa loukata yksittäisen jäsenvaltion ensisijaista oikeutta ja velvollisuutta vastata omista rajoistaan.

Käsittelyssä on Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmää koskeva asetusehdotus. Jäsenmaiden välistä rajaturvallisuusyhteistyötä tulee tiivistää ja syventää sekä EU:n rajaturvallisuusviraston roolia ja toimivaltuuksia vahvistaa. Rajaturvallisuusjärjestelmän tulee tulevaisuudessakin perustua jäsenmaiden vastuuseen omista rajoistaan. On tärkeää saada sovittua ehdotetuista muutoksista, etenkin perustettavan Raja- ja merivartioviraston velvoitteesta arvioida säännönmukaisesti jäsenmaiden kykyä vastata ulkorajavalvonnastaan, pysyvän nopean toiminnan henkilöstöreservin luomisesta ja ulkorajavalvonnan puutteiden korjaamisen laiminlyönteihin tai hallitsemattoman maahantulon kohteeksi joutuneen jäsenmaan velvoittamisesta ottamaan viraston tukea alueelleen. Tämä päätös tuesta tulisi kuitenkin tehdä neuvoston määräenemmistöpäätöksellä eikä komission komitologiamenettelyssä. Myös voimakkaampia seuraamuksia rajavalvonnan tietoisista laiminlyönneistä tulee tarvittaessa harkita.

Hotspot-järjestelykeskukset

Niin sanotuissa hotspot-järjestelykeskuksissa Italiassa ja Kreikassa rekisteröidään ja vastaanotetaan maahantulijat. Niitä ei kuitenkaan ole perustettu sovitussa aikataulussa. Kun lisäksi maahantulijoiden rekisteröinti ja vastaanotto keskuksissa eivät toimi, ei myöskään sisäisiin siirtoihin osoitettavia henkilöitä juuri ole. Järjestelykeskusten perustamisen laiminlyönnteihin tulee suhtautua vakavasti ja ryhtyä nykyistä voimakkaampiin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi.

Kuten Eurooppa-neuvosto on todennut, turvapaikanhakijoilla ei ole oikeutta valita jäsenvaltiota, josta he hakevat turvapaikkaa. EU:n tulisi kehittää keinoja turvapaikanhakijoiden pitämiseksi maissa, joihin heidät on siirretty.

Palauttaminen ja takaisinotto

Toimivan palautusmahdollisuuden, mukaan lukien vapaaehtoinen paluu, ylläpitäminen EU-tasolla on tärkeää, ja unionin tulee antaa tukea palautusten täytäntöönpanossa. EU:n on pyrittävä palautusten ja takaisinoton edistämiseen Somalian, Irakin ja Afganistanin kanssa. EU:n yhteinen turvallisten alkuperämaiden luettelo tulisi hyväksyä mahdollisimman nopeasti.

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2016 vp

Sisärajat

Muuttoliikkeen voimakas kasvu johti siihen, että eräät jäsenmaat palauttivat viime syksynä sisärajavalvonnan osaan sisärajoistaan. Ensimmäiset sisärajavalvonnan palauttamista koskevat Schengenin rajasäännösten mukaiset enimmäismääräajat umpeutuvat keväällä. Neuvosto alkoi loppuvuodesta 2015 tarkastella, voitaisiinko jäsenmaille antaa mahdollisuus jatkaa edelleen sisärajavalvontaa. Niin kauan kuin EU:n ulkorajavalvonta ei toimi, on ymmärrettävää ja hyväksyttävää, että valtiot haluavat torjua yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia vakavia uhkia palauttamalla rajavalvonnan sisärajoille Schengen-säännösten mukaisesti.

Dublin-järjestelmän uudistaminen

Turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenmaan määrittämistä koskeva sääntely eli Dublin-järjestelmä ei tällä hetkellä toimi, koska turvapaikanhakijoiden määrät ovat kasvaneet merkittävästi suuremmiksi kuin määrät, joita varten järjestelmä suunniteltiin.

EU:n muuttuneen muuttoliiketilanteen myötä on odotettavissa, että Dublin-järjestelmän uudelleenarvioinnissa esitetään huomattavia muutoksia turvapaikkahakemusten tutkimisvastuun määrittämiseen.

Suomi oli vuonna 2015 yksi merkittävimpiä turvapaikanhakijoiden kohdemaita väkimäärään suhteutettuna. Tämä tulee ottaa huomioon Suomen kantaa muodostettaessa. Lisäksi on huomiotava, että Suomeen voi tulla suuri määrä turvapaikanhakijoita uusia reittejä pitkin.

Suomi edellyttää kansallisia ja eurooppalaisia ratkaisuja, joilla Suomen taakka asettuu kantokykyn nähden oikeudenmukaiselle tasolle.

Neuvosto on EU:n perussopimuksen nojalla päättänyt turvapaikanhakijoiden sisäisistä siirroista EU:ssa (häätälamekanismi). Hätätälamekanismi ei kuitenkaan ole toiminut suunnitellusti. Osa niistä jäsenmaista, jotka ovat olleet turvapaikanhakijoiden suurimpia kohdemaita, on lähtenyt siitä, että EU:ssa tulisi luoda jatkuvasti sovellettava taakanjakojärjestely. Suomen edun mukaista on, että kaikki jäsenvaltiot osallistuvat sisäisiin siirtoihin. Se edellyttää riittäviä kannustimia. Hallitusohjelman mukaan "Unionin on toimittava päättäväisesti Välimeren alueen laittomien muuttovirtojen hallitsemiseksi. Turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen."

Uudelleensijoittaminen

Kiintiöpakolaisten uudelleensijoittaminen on ollut eräiden jäsenmaiden käyttämä politiikka. Henkilöiden uudelleensijoittamisella päästään järjestäytyneempään, ennakoitavampaan, humanitaarisempaan ja hallitumpaan maahanmuuttoon. Pakolaiskiintiöt ovat kuitenkin olleet suhteellisen pieniä. Esimerkiksi vuonna 2014 EU:ssa uudelleensijoitettiin noin 6 400 kiintiöpakolaista, joista Ruotsi otti vastaan vajaat 2 050, Suomi 1 090 ja Alankomaat vajaat 800.

Jäsenmaat sopivat viime heinäkuussa noin 22 000 kiintiöpakolaisen uudelleensijoittamisesta kahden vuoden aikana. Komission tavoitteena on kasvattaa uudelleensijoitettavien pakolaisten

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2016 vp

määrää. Siltä on tulossa ehdotus sitovaksi pakolaisten uudelleensijoittamisjärjestelmäksi. Osana pidemmän tähtäimen turvapaikkapolitiikkaa painopisteen tulisikin siirtyä hallitsemattomista turvapaikanhakijoiden virroista kohti uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä. Sovittaessa tällaisesta uudelleensijoittamisjärjestelystä se tulee sopeuttaa turvapaikkapoliittiseen kokonaisuuteen sekä lähtö- ja kohdemaiden tilanteeseen.

Yhteistyö EU:n ja Turkin välillä on tuonut uudelleensijoittamisen esille uudella tavalla. Osana EU:n ja Turkin yhteisen toimintasuunnitelman toimeenpanoa jäsenmaat keskustelevat Turkin kanssa toteutettavasta vapaaehtoisesta humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmästä. Järjestely on tärkeä osa kokonaisuutta, jossa Turkin tulee toimeenpanna omat sitoumuksensa toimintasuunnitelmasta ja EU toimeenpanee suunnitelman omalta osaltaan. Järjestelyn tulisi toteutuessaan myös merkitä aiempaa tasaisempaa uudelleensijoitettavien jakautumista jäsenmaiden välillä.

Muuta

Lisäksi on mahdollista, että vuoden aikana komissio antaa esityksiä tai neuvostossa käydään keskustelua turvapaikanhakijoiden saamien etuuksien ja oikeuksien harmonisoinnista, kotouttamisesta, laillisesta maahanmuutosta osana laajempaa maahanmuuttopolitiikkaa sekä kolmansiiin maihin mahdollisesti perustettavista käsittelykeskuksista. Valiokunta tukee keinoja yhtenäistää turvapaikan myöntämiseen liittyviä etuuksia ja käytäntöjä, jotta houkutus siirtyä EU-maasta toiseen pienenee.

II TURVALLISUUDEN VAHVISTAMINEN

Terrorismin torjunta

Terrorismin torjunnassa on toteutettu lukuisia toimenpiteitä, minkä lisäksi uusia käynnistetty ja kiirehditty Pariisin terrori-iskujen seurauksena. Useita toimia on edelleen EU:ssa valmisteluvaiheessa. Sovitut toimenpiteet tulee panna nopeasti täytäntöön ja neuvottelut avoinna olevista hankkeista viedä päätökseen mahdollisimman nopeasti.

Hybridiuhat

EU:n tulee kehittää toimintaansa hybridiuhkiin varautumisessa ja vastaamisessa. Kyse on sekä ulkoisesta että sisäisestä toiminnasta. Suomi tukee EU:n hybridianalyysikykyjen vahvistamista. Parhaillaan laadittavassa hybridiuhkiin varautumista koskevassa kehysasiakirjassa tulee huomioida kaikki EU:n käytettävissä olevat oikeudelliset, toiminnalliset ja muut välineet sekä mahdollisuudet niiden käyttöön hybridiuhkatilanteessa. Unionille tulee luoda kyky sekä ennakkovarautumiseen että uhkiin vastaamiseen. Hybridiuhat osoittavat myös, että tarve EU:n strategiselle viestinnälle on kasvanut. Kansallisten toimien ja EU:n strategisen viestinnän koordinoitua tulee tehostaa.

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suomen EU-politiikan lähtökohtia vuonna 2016

Valiokunta pitää asianmukaisena valtioneuvoston E-kirjeestä ilmenevää vuotuisen EU-strategian lähtökohtiin sisältyvää ajatusta, että menettelyllä osaltaan vahvistetaan eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksia unioniasioissa. Samalla valiokunta tähdentää eduskunnan ja sen valiokuntien asiakohtaisen ja asiakokonaisuuskohtaisen mahdollisimman aikaisen tiedonsaannin merkitystä, mikä puolestaan mahdollistaa valiokunnan tärkeänä pitämän aikaisen ennakkovaikuttamisen.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että kriisien ja ongelmien hoitaminen sekä uusien kriisien ehkäiseminen hallitsevat Euroopan unionin toimintaa myös vuonna 2016. Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiasta ilmeneviin keskeisimpiin haasteisiin kuluvaan vuonna kuuluvat hallintovaliokunnan toimialalla etenkin Eurooppaan kohdistuvan massiivisen muuttoliikkeen hallinta sekä sisäinen turvallisuus, joka kytkeytyy yhä selvemmin samaan kokonaisturvallisuuteen ulkoisen turvallisuuden kanssa. Maahanmuuttokriisin taustasyihin kuuluvat osaltaan epävakaat olot lähtö- ja osin myös kauttakulkumaissa. Sen vuoksi myös kriisinhallinta, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen toiminta kuuluvat valiokunnan mielestä keskeisiin maamme EU-politiikan lähtökohtiin. Vaikka haasteet ja ongelmat näkyvät vahvasti esimerkiksi julkisuuksissa, Euroopan unionin asialista on luonnollisesti paljon laajempi kuin miltä kriisien valossa näyttää.

Euroopan unionin alueelle on viime vuonna tullut arviolta yli 1,5 miljoonaa laitonta maahanmuuttajaa. Muuttoliikekriisin johdosta unioni ja jäsenmaat ovat ryhtyneet toimenpiteisiin tilanteen hallitsemiseksi komission lainsäädäntöehdotusten sekä toiminta- ja toimenpidesuunnitelmien (esimerkiksi tiedonannot) pohjalta. Hallintovaliokunta on omalta osaltaan osallistunut kyseisten asioiden kansalliseen valmisteluun antamalla näissä asioissa erikoisvaliokuntana huomattavan määrän lausuntoja suurelle valiokunnalle. Tässä yhteydessä on syytä ennakkovaikuttamisen näkökulmasta korostaa E-kirjeiden merkitystä niin lainsäädäntö- kuin muissakin unioniasioissa. Valiokuntaa ei juurikaan voida liian aikaisin informoida. Käytännössä on ilmennyt, että lainsäädäntöasioissa U-kirjelmän saaminen on kestänyt usein liian kauan, kun asia on voinut faktisesti saada ratkaisunsa jo ensimmäisessä OSA-neuvoston kokouksessa hyvin lyhyellä valmistautumisajalla. Tällaisissa tilanteissa E-kirjeet, joihin erikoisvaliokunnat kykenevät reagoimaan yleensä tarvittaessa välittömästi, ovat erikoisvaliokuntien asianmukaisen työskentelyn kannalta tärkeitä asiakirjoja. Tiedonannoilla mahdollistetaan muun muassa ennakollinen näkemysten esittäminen jo ennen varsinaisten lainsäädäntöehdotusten antamista. E-kirje voidaan hyvin antaa myös ennen kuin valtioneuvosto on muodostanut varsinaisen kantansa asiassa alustavan kannan perusteella tai ilman valtioneuvoston kantaa.

Valiokunnan vaikuttamismahdollisuuksien kokonaisuuteen kuuluu myös se seikka, johon ministeriöiden on syytä entisestään panostaa, että valtioneuvoston virkamiesten tulee kyetä valiokuntakuulemisissa muun ohella ammattitaitoiseen ja selkeään suulliseen esitykseen, joka sisältää muun muassa selvityksen eri asioiden välisistä yhteyksistä ja keskinäisistä riippuvuussuhteista. Kyseinen seikka on noussut esiin erityisesti moninaisten toisiinsa nivoutuvien maahanmuuttoon liittyvien unioniasioden käsittelyn yhteydessä.

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2016 vp

Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin tarvetta löytää jäsenmaiden kesken yhteinen näkemys meneillään olevien eri kriisien ratkaisemiseksi. Nykyinen tilanne edellyttää unionilta vahvaa toimintakykyä ja yhtenäisyyttä. Valiokunta painottaa myös sitä, että jäsenvaltioiden tulee kunnioittaa yhteisiä sääntöjä. Jokaisen jäsenvaltion on kannettava osansa yhteisistä haasteista ja vastuista. Esimerkiksi maahanmuuttokriisin hallitsemisessa Suomi on sisäisten siirtojen järjestelmän osalta hoitanut tähän mennessä omalle vastuulleen kuuluvan suhteellisen osuutensa. Sisäisten siirtojen järjestelmä ei kuitenkaan ole toiminut laajemmin unionin puitteissa.

Jäljempänä valiokunta tarkastelee valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategian pohjalta tiivistettyä toimialansa kannalta keskeisimpiä haasteita. Valiokunta viittaa lisäksi antamiinsa lausuntoihin ja valiokunnassa käsiteltävänä oleviin unioniasioihin. Tässä yhteydessä valiokunta korostaa hallituksen linjausta, että se yhdistää rakentavan kriittisellä ja yhteistyöhakuisella tavalla kansallisen ja yhteisen eurooppalaisen edun Suomen EU-politiikassa.

Muuttoliike

Yleistä

Valiokunta pitää perusteltuna, että valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa muuttoliike painottuu vahvasti. Hallitsemattomaksi riistäytyneeseen maahanmuuttokriisiin vastaaminen on yksi EU:n merkittävimmistä haasteista tällä hetkellä ja näköpiirissä olevassa lähitulevaisuudessa. Viime vuonna Eurooppaan on kohdistunut ennen näkemättömän laajamittainen muuttoliike ja samalla myös Suomen turvapaikanhakijatilanne on muuttunut aivan olennaisesti. Vuonna 2015 Suomeen on saapunut yli 32 000 turvapaikanhakijaa. Suomen kannalta on merkityksellistä, että maamme on sekä turvapaikanhakijoiden kohdemaana että unionin ulkorajavaltio.

Laajamittainen muuttoliike on johtanut siihen, ettei unionin ulkorajoja ole kyetty kaikkialla valvomaan asianmukaisesti. Suuria tunnistamattomia ihmismääriä onkin päässyt kulkemaan hallitsemattomasti eri puolille Eurooppaa. Maahantulovirrat ovat ylittäneet joidenkin ulkorajavaltioiden rajavalvontakyvyn osin suurista tulijamääristä johtuen, mutta osin myös siitä johtuen, ettei varautuminen ole ollut tiedossa olevista paineista huolimatta asianmukaista.

Komissio on reagoinut laajaan laittomaan maahantuloon keväällä 2015 antamallaan muuttoliikeagendalla (HaVL 6/2015 vp — E 17/2015 vp) ja sen jälkeen antamallaan monilla lainsäädäntöehdotuksilla ja tiedonannoilla. Kuluvana vuonna on olennaista jatkaa komission ehdotusten käsittelyä muuttoliikkeen hallitsemiseksi ja jo tehtyjen päätösten täytäntöönpanoa. Tehtyjen päätösten toimeenpano on ollut tähän saakka vaatimatonta etenkin, kun otetaan huomioon kriisin mitasuhteet ja sen laajenemisen uhka. Aivan uudenlaista tehokkuutta tarvitaan myös komission ehdotusten käsittelyssä. Muussa tapauksessa muun muassa sekä moninaiset ongelmat että myös ihmisten väliset ristiriidat uhkaavat pahentua entisestään.

Juurisyyihin vaikuttaminen

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että muuttoliikkeen juurisyyihin voidaan vaikuttaa pitkällä aikavälillä EU-tason toimin yhteistyössä lähtömaiden ja kansainvälisen yhteisön kanssa muun muassa kriisejä ennaltaehkäisemällä ja kriisinhallinnalla, kehityspolitiikalla,

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2016 vp

kaupallis-taloudellisella yhteistyöllä, hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen tukemisella sekä ihmissalakuljetusta torjumalla (HaVL 21/2015 vp — E 26/2015 vp). Juurisyihin tulee vaikuttaa eri toimenpitein myös lyhyemmällä tähtäimellä (HaVL 23/2015 vp — E 54/2015 vp).

Keskeisiin osa-alueisiin tässä yhteydessä kuuluu EU:n ja Turkin välinen yhteistyö. Turkin ja EU:n kesken on julkilausumatasolla sovittu 18.3.2016 toimenpiteistä Turkista Kreikkaan suuntautuvan laittoman muuttoliikkeen pysäyttämiseksi, ihmissalakuljettajien toiminnan lopettamiseksi ja Turkissa olevien syyrialaisien pakolaisten sijoittamiseksi Eurooppaan niin sanottua 1:1-sääntöä noudattaen (HaVL 9/2016 vp — U 16/2016 vp). Valiokunta katsoo, että yhteistyön ja taloudellisen tuen tulee olla ehdollista Turkin toimenpiteille laittoman maahanmuuton pysäyttämiseksi. Jatkotoimenpiteisiin kuuluu, kunhan laitton maahantulo Turkista Kreikkaan saadaan pysäytettyä, Turkin kanssa toteutettava vapaaehtoinen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmä, jonka käytännön toteuttamisen yksityiskohtia pohditaan parhaillaan (E 89/2015 vp). Valiokunta tähdentää, että jäsenmaiden tulee osallistua vastuullisesti suhteellisen osuutensa mukaisesti sekä 1:1-säännön perusteella Eurooppaan uudelleen sijoitettavien syyrialaisien pakolaisten vastaanottamiseen samoin kuin humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmän toteuttamiseen. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että yhteistyö Turkin kanssa on edennyt myönteisesti Kreikkaan suuntautuvan laittoman maahantulon torjumisessa. Tilanteen kehittymisen ja kestävyys suhteen on kuitenkin vaikea vielä sanoa enempää muun muassa Turkin sisäpoliittisesta tilanteesta johtuen. Turkin kanssa tehty sopimus on kohdannut myös arvostelua, ja siksi on tärkeää korostaa yhteistyöhön liittyvien toimenpiteiden yleisen laillisuus- ja ihmisoikeusperustaisuuden valvontaa.

Ulkorajat

Valiokunta on antanut lausuntonsa HaVL 2/2016 vp Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmää koskevasta asetusehdotuksesta (U 2/2016 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan valiokunnan lausunnon mukaiset Suomen tavoitteet ovat mukana neuvoston kannassa. Asian käsittely on kesken, eikä Euroopan parlamentti ole vielä muodostanut omaa kantaansa asiassa, jossa tulisi valiokunnan mielestä saada päätös tehtyä mahdollisimman pian. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi vaikuttaa EU:n ulkorajavalvonnan ja siihen liittyvän jäsenmaiden yhteistyön tehostamiseen aktiivisella osallistumisella Frontexin koordinoimaan yhteistyöhön. Ulkorajavalvonnan sääntöjen noudattamisen valvontaan vaikutetaan myös aktiivisella osallistumisella Schengen-arviointeihin. Schengenin arviointijärjestelmän ja ulkorajavalvonnan standardien kehittämiseen vaikutetaan lisäksi Frontexin järjestämän koulutuksen ja käsikirjatyön kautta. Lisäksi tarvitaan uusia toimenpiteitä puutteellisesti toimivien ulkorajavalvonnan ja Schengen-järjestelmän uskottavuuden palauttamiseksi (HaVL 1/2016 vp — U 1/2016 vp, etenkin E 30/2016 vp).

Hotspot-järjestelykeskukset

Komissio on keväällä 2015 pian muuttoliikeagendan antamisen jälkeen tehnyt ehdotuksensa niin sanotun hätätilamekanismin soveltamisesta, jotta Italiassa ja Kreikassa oleva suuri turvapaikkahakijamäärä voitaisiin jakaa turvapaikka-asian käsittelemiseksi tasaisemmin eri jäsenmaiden kesken (HaVL 5/2015 vp — E 18/2015 vp, HaVL 9/2015 vp — E 46/2015 vp ja HaVL 19/2015 vp — U 16/2015 vp). Käsiteltävänä olevassa valtioneuvoston E-kirjessä kiinnitetään huomiota niin sanottuihin hotspot-järjestelykeskuksiin Italiassa ja Kreikassa. Niissä rekisteröidään ja vastaanotetaan maahantulijat. Keskuksia ei kuitenkaan ole perustettu sovitussa aikataulussa. Keskukset on

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2016 vp

saatava viipymättä kattavasti toimintaan myös sen vuoksi, että sisäisten siirtojen (relocation) järjestelmä saataisiin toimimaan. Suomessa on perustettu Tornioon pikavauhtia järjestelykeskus, kun viime syksynä Ruotsin kautta maahamme on suuntautunut oloissamme huomattava maahan-tulijavirta. Tätäkin taustaa vasten aiheuttaa kritiikkiä, että maissa, joihin on jo pidempään kohdis-tunut laitonta maahan-tuloa, ei tulijoiden rekisteröintiä ja vastaanottoa ole järjestetty olosuhteiden edellyttämällä tavalla. Tämä puute on osaltaan rajavalvonnan puutteiden ohella mahdollistanut vapaan liikkumisen järjestelmään kuulumattomien laajojen ihmisvirtojen kulkemisen suhteelli-sen vapaasti EU:n sisällä.

Palauttaminen ja takaisinotto

Komissio on antanut viime vuoden puolella tiedonannon koskien palauttamista koskevaa EU:n toimintaohjelmaa. Komissio toteaa aivan oikein, että keskeisenä osana EU:hun suuntautuvan muuttoliikkeen hallintaa ja laittoman maahanmuuton torjuntaa on laittomasti unionin alueella oleskelevien tehokas palauttaminen noudattaen samalla palauttamiskiellon periaatetta (non-re-foulement). Lisäksi komissio katsoo perustellusti, että järjestelmällinen joko vapaaehtoisuuteen tai pakkoon perustuva palauttaminen on yksi tehokkaimmista tavoista puuttua laittomaan maa-hanmuuttoon. Vuonna 2014 vain alle 40 prosenttia poistumismääräyksen saaneista on poistunut EU:n ulkopuolelle. Toisin sanoen yli 60 prosenttia on jäänyt ilman laillista oleskelulupaa unionin alueelle. Kun unionin alueelle saapuvista vain osa saa pakolaisaseman tai toissijaista suojelua, merkitsee tämä, että Euroopassa on suuri määrä laittomasti oleskelevia ihmisiä. Hallintovalio-kunta viittaa lausuntoonsa HaVL 22/2015 vp (palauttamista koskeva toimintaohjelma) ja painot-taa laittomasti EU:n alueella oleskelevien palauttamisen tehostamista (E 56/2015 vp).

Suomen tavoitteena on, että EU-tasolla pyritään palautusten ja takaisinoton edistämiseen etenkin Somalian, Irakin ja Afganistanin kanssa. Maahamme on saapunut tulijoita erityisesti näistä mais-ta. Osaksi palautusten osalta on kysymys siitä, etteivät valtiot välttämättä ota vastaan muita kuin vapaaehtoisesti palaavia. Sen vuoksi tarvitaan myös kahdenkeskeisiä palautusjärjestelyjä. Suo-men osalta palautuspolitiikka on toiminut tähän saakka käytettävissä olevan tiedon perusteella eurooppalaista keskitasoa paremmin, kun laittomasti oleskelevista on palannut vapaaehtoisesti tai palautettu yhteensä noin 60 prosenttia.

Palautuspolitiikan tehostamiseen liittyy myös komission ehdotus EU:n yhteisestä turvallisten al-kuperämaiden luettelosta. Hallintovaliokunta on antanut asiassa lausuntonsa HaVL 16/2015 vp viime marraskuussa. EU:n yhteinen turvallisten alkuperämaiden luettelo tulisi hyväksyä nopeasti (U 15/2015 vp). Turvallisten maiden luettelon käyttöönotossa on kuitenkin huomioitava kansain-välisen turvapaikkaoikeuden ja yksilöllisten ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sisärajat

Laajamittainen hallitsematon muuttoliike on johtanut syksyllä 2015 siihen, että osa jäsenmaista on joutunut palauttamaan väliaikaisen sisärajavalvonnan rajoillaan. Niin kauan kuin ulkorajaval-vonta ei toimi, valiokunta pitää ymmärrettävänä ja hyväksyttävänä, että jäsenmaat haluavat tor-jua yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyviä vakavia uhkia palauttamalla sisä-rajavalvontansa. Tämän vuoksi väliaikaisen sisärajavalvonnan jatkamisen on tarpeen olla mah-

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2016 vp

dollista myös unionisäännösten tasolla. Suomen tulee lisäksi omalta osaltaan pitää yllä valmiutta sisäraja-valvonnan palauttamiseen.

Dublin-järjestelmän uudistaminen

Komissio on 6.4.2016 ennen varsinaisten lainsäädäntöehdotusten tekemistä antanut tiedonannon Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi ja laillisten maahanpääsyväylien kehittämiseksi. Tiedonanto käsittelee myös ehdotuksia Dublin-järjestelmän kehittämiseksi (E 31/2016 vp). Valiokunta on juuri aloittanut asian E 31/2016 vp käsittelyn.

Ottamatta edellä mainittuun asiaan vielä kantaa valiokunta toteaa, että komissio pitää tarpeellisen seuraavia toimia yhteisen Eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän (CEAS) kehittämiseksi: 1. Tasapuolinen järjestelmä vastuuvaltion määrittämistä varten; 2. Eurodac -järjestelmän lujittaminen; 3. Aidosti yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä; 4. Edelleen liikkumisen ehkäiseminen EU:n sisällä; 5. Uusia tehtäviä EU:n turvapaikkavirastolle (EASO).

Dublin-järjestelmän uudistamisessa tiedonannon perusteella komission prioriteettina on turvapaikkahakemuksen käsittelemisestä vastaavan valtion määrittäminen joko "korjaavalla oikeudenmukaisuusmekanismilla" tai siirtymällä uuteen, jakoavaimeen perustuvaan järjestelmään.

Valiokunta pitää selvänä, ettei Dublin-järjestelmä toimi nykytilanteessa eikä sitä ole suunniteltu tilanteeseen, jossa EU:n alueelle saapuu satojatuhansia tai jopa 1,5 miljoonaa tulijaa vuodessa. Järjestelmän uudistamisen on onnistuttava niin, että jäsenmaat huolehtivat myös sen toimeenpanosta täysimääräisesti. Suomi on vuonna 2015 ollut yksi merkittävimpiä turvapaikanhakijoiden kohdemaita väkimäärään suhteutettuna. Tämä tulee ottaa huomioon Suomen kantaa muodostettaessa. Valiokunta edellyttää kansallisia ja eurooppalaisia ratkaisuja, joilla Suomen taakka asetuu kantokykyyn nähden oikeudenmukaiselle tasolle.

Uudelleensijoittaminen

Valtioneuvoston E-kirjeessä käsitellään kiintiöpakolaisten uudelleen sijoittamista ja laajemmin pakolaisten sijoittamista hallitusti Eurooppaan. Valiokunta viittaa mainituilta osin erikseen valiokunnan käsiteltävänä olevan E-kirjeen 89/2015 vp (humanitaarinen maahanpääsy) lisäksi edellä mainittuun lausuntoonsa HaVL 6/2016 vp (1:1-sääntö). EU:n ja Turkin välillä toteutettavan vapaaehtoisen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmän tulee merkitä oikeudenmukaista uudelleensijoitettavien jakautumista jäsenmaiden välillä.

Sisäinen turvallisuus

Terrorismin torjunta

Vaikka Suomessa ei ole tapahtunut terrori-iskua, maamme ei ole irrallaan Euroopan tai muun maailman kehityksestä. Maahamme on myös muodostunut terroristista toimintaa tukevia rakenteita. Euroopassa on kyetty torjumaan ennen vuoden 2015 Pariisin iskuja lähes vuosikymmenen ajan ison mittakaavan terrori-iskut. Valiokunta tähdentää, että toimintaympäristön muutoksen

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2016 vp

jatkumiseen on syytä joka tapauksessa varautua sekä kansallisesti että Euroopan unionin puitteissa.

Meneillään olevalla vaalikaudella valiokunta viittaa omalta osaltaan terrorismin torjuntaan liittyen Euroopan turvallisuusagendasta antamaansa lausuntoon (HaVL 3/2015 vp — E 16/2015 vp), ampuma-asesääntelyyn (HaVL 15/2015 vp — E 60/2015 vp, HaVL 24/2015 vp — U 21/2015 vp ja HaVL 12/2016 vp — U 21/2015 vp), nimenomaan terrorismin torjuntaan liittyviin hankkeisiin (HaVL 3/2016 vp — U 22/2015 vp ja HaVL 15/2016 vp — E 20/2016 vp) ja viranomaisten tietojen vaihdon parantamiseen liittyviin toimenpide-ehdotuksiin (HaVL 18/2015 vp — U 66/2010 vp ja HaVL 11/2016 vp — U 13/2016 vp).

Turvallisuustilanteen ja erityisesti vuoden 2015 Pariisin ja vuoden 2016 Brysselin terrori-iskujen vuoksi EU:ssa on tiivistetty yhteistyötä sisäisen turvallisuuden riskien ja uhkien torjumiseksi. Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa osioissa "Muuttoliikkeeseen vastaaminen" ja "Ulkoisen toiminnan ja turvallisuuden vahvistaminen" esiin nostettuihin vaikuttamiskohteisiin sisältyy asiakokonaisuuksia, jotka vahvistavat myös sisäistä turvallisuutta. Valiokunta pitää tärkeänä, että EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan globaalistrategian luomisessa kiinnitetään huomiota myös EU:n sisäisten ja ulkoisten politiikkojen väliseen linkkiin. Terrorismin torjumiseksi yhteisesti hyväksyttyjen toimenpiteiden täytäntöönpano on edistynyt monella aihealueella, mutta näitä tulee edelleen aktiivisesti edistää sekä unionin että kansallisella tasolla.

Hybridiuhkat

Hybridiuhkat ovat suomalaisessa kielenkäytössä melko uusi käsite. Ilmiönä hybridivaikuttaminen ei sinänsä ole uusi, vaikka se on jäänyt valiokunnan mielestä ainakin kansallisesti tähän saakka liian vähälle huomiolle. Sen vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto on nostanut asian esille EU- vaikuttamisstrategiassaan. Hybridiuhkissa on kysymys monenlaisesta tiedonhankinnasta ja vaikuttamisesta toiseen yhteiskuntaan. Hybridiuhkat voivat olla esimerkiksi taloudellisia, poliittisia tai muita ei-fyysisiä uhkia ja eri menetelmien yhdistelmiä, joilla pyritään vaikuttamaan vaikkapa valtion sisäiseen turvallisuuteen. Valiokunta katsoo, että uhkiin vastaaminen edellyttää koko EU:n tasolla hybridianalyysikykyjen vahvistamista, jotta uhkatekijöitä voidaan tehokkaammin torjua. Hybridiuhkiin vastaamisessa valiokunta viittaa valtioneuvoston tavoin asiaa koskevaan korkean edustajan laatimaan kehysasiakirjaan, jossa painotetaan olemassa olevien instrumenttien ja mekanismien käyttöä hybridivaikutusten torjunnassa toimintapolitiikan eri sektoreilla.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 11.5.2016

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2016 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Antti Kurvinen kesk (osittain)
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto