

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 27/2008 vp

Valtioneuvoston selvitys eurooppalaiseksi maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 16 päivänä heinäkuuta 2008 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen eurooppalaiseksi maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseksi (E 61/2008 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Antti Pelttari, ylitarkastaja Tuomas Koljonen ja rajaturvallisuusasiantuntija, majuri Mika Rytönen, sisäasiainministeriö
- lähetystöneuvos Ilkka Rentola, ulkoasiainministeriö
- professori Juha Raitio.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Ranskan puheenjohtajuuskauden yksi painopiste tulee olemaan ehdotus Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseksi. Ranska on jakanut jäsenmaille ehdotuksesta 16.6.2008 päivätyn epävirallisen luonnoksen, jonka Ranskan maahanmuuttoministeri Hortefeux on esitellyt jäsenmaille epävirallisessa OSA-neuvostossa 7.—8.7.2008 Cannesissa.

Puheenjohtajamaa Ranskan tavoitteena on hyväksyä asiakirja Eurooppa-neuvostossa loka-kuussa.

Sopimus ("pakti") on luonteeltaan vahvasti poliittinen asiakirja, kyse ei ole oikeudellisesti sitovasta instrumentista. Ranskan sisäpoliittiset painotukset näkyvät tekstissä selvästi.

Asiakirjan johdannossa todetaan, että vapaan liikkuvuuden alueen toteuttaminen on EU:n suurimpia saavutuksia. Kansainvälinen muuttoliike on pysyvä ilmiö, ja se on samalla mahdollisuus

edistää taloudellista kasvua EU:ssa ja sen jäsenmaissa sekä luoda resursseja maahanmuuttajille ja siten edistää lähtömaiden kehittymistä. Oletus "nollamaahanmuutosta" on sekä epärealistinen että vaarallinen.

Vaikka yli kaksi miljoonaa maahanmuuttajaa saapuu vuosittain EU:n alueelle, EU:lla ei ole resursseja vastaanottaa asianmukaisesti kaikkia halukkaita. Maahanmuuton organisoinnissa tulee ottaa huomioon Euroopan vastaanottokapasiteetti työ- ja asuntomarkkinoilla sekä terveys-, koulu- ja sosiaalipalveluissa sekä suojella maahanmuuttajia rikollisverkostojen mahdolliselta hyväksikäytöltä.

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan tulee noudattaa (erityisesti ihmisoikeuksia ja pakolaisia koskevia) kansainvälisen oikeuden säännöksiä.

EU on pyrkinyt jo toistakymmentä vuotta lähentämään politiikkojaan maahanmuutto- ja tur-

vapaikkakysymyksissä. Edistystä tähän suuntaan on jo tapahtunut erityisesti Tampereen ja Haagin ohjelmien sekä kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikepolitiikkaan (Global Approach to Migration) koskevan prosessin myötä, mutta edistys ei ole ollut riittävää. Eurooppa-neuvoston mukaan on aika antaa uusi sysäys yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan määrittelemiselle, joka ottaa huomioon sekä EU:n kollektiiviset intressit että yksittäisten jäsenmaiden erityistarpeet.

Keskinäisen vastuun, solidaarisuuden ja kumppanuuden hengessä sekä komission 17.6. antamien tiedonantojen valossa Eurooppa-neuvosto päättää hyväksyä eurooppalaisen maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen. Sopimuksella Eurooppa-neuvosto sitoutuu viiteen velvoitteen:

- järjestää laillinen maahanmuutto ottaen huomioon jäsenmaiden työmarkkinoiden tarpeet sekä kotouttaminen
- torjua laitonta maahanmuuttoa varmistamalla laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden tehokas palauttaminen
- suojella Eurooppaa paremmin tehostamalla ulkorajavalvontaa
- rakentaa turvapaikka-Eurooppa
- rakentaa kumppanuus lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa niiden kehityksen edistämiseksi.

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Suomi katsoo, että kokonaisvaltaisen muuttoliikepolitiikan kehittämistä tulee jatkaa Tampereen ja Haagin ohjelmien hengessä ja kunnioittaen näiden ohjelmien perintöä. Tulevan oikeus- ja sisäasioiden monivuotisen ohjelman tulee pohjautua Haagin ohjelman loppuun saattamiseen, ohjelman puitteissa tehtyjen päätösten tehokkaaseen täytäntöönpanoon sekä annettujen säädösten tehokkuuden ja toimivuuden kattavaan arviointiin.

Suomi pitää lähitulevaisuuden kannalta olennaisena sitä, että maahanmuuttopolitiikkaa kos-

kevat prosessit kyetään sovittamaan yhteen tavalla, joka tukee jo tehtyjen sitoumusten toteuttamista ja edistää EU:n maahanmuuttopolitiikan johdonmukaisuutta. Päällekkäisiä järjestelyjä ei tulisi luoda, vaan pyrkiä ensisijaisesti vahvistamaan nykyisten mekanismien ja normien täytäntöönpanoa, toimivuutta ja yhdenmukaista soveltamista. Yhteisen politiikan järjestelmällinen seuranta ja arviointi on kannatettavaa. Kokonaisvaltaisen ja johdonmukaisen politiikan kannalta on keskeistä, ettei tulevaisuudessa ole useita rinnakkaisia seuranta- ja arviointimekanismeja. Seurannan ja arvioinnin tulee myös olla objektiivista, läpinäkyvää ja sen tulisi edistää konkreettisella tavalla sovittujen tavoitteiden saavuttamista. Poliitiikan seuranta ja arviointi tulisi myös järjestää siten, ettei siitä aiheudu jäsenmaille merkittävää hallinnollista lisärasitetta.

Suomi katsookin, että maahanmuuttopaktin arviointimekanismeja — ja oikeus- ja sisäasioiden arviointiprosesseja yleisemminkin — tulisi pohtia huolellisesti. Johdonmukaisuuden varmistamiseksi maahanmuuttoasioissa tulisi olla Eurooppa-neuvoston tasolla jatkossa vain yksi raide, johon sisällytettäisiin kaikki maahanmuuttokysymysten aspektit (maahanmuuttopaktin sisältämät asiat, komission ehdotukset ja nykyinen maahanmuuttoa koskeva kokonaisvaltaisen lähestymistapa). Eurooppa-neuvostossa voitaisiin vuosittain käydä yksi kattava keskustelu maahanmuuttoasioista yhden raportin pohjalta.

Suomi voi yleisesti yhtyä maahanmuuttopaktin esitettyyn sisältöön ja tavoitteisiin, joita on onnistuttu valmistelun edetessä paremmin sovittamaan yhteen käynnissä olevien prosessien kanssa. Paktin luonnoksessa on myös otettu aiempaa enemmän huomioon Haagin ohjelma sekä uuden monivuotisen ohjelman valmistelu.

Yksityiskohtaisia kantoja maahanmuuttopaktiin

Luku 1: Laillisen maahanmuuton järjestäminen ottaen huomioon jäsenmaiden työmarkkinoiden tarpeet sekä kotouttaminen

Suomi yhtyy periaatteeseen, jonka mukaan kolmansista maista tulevaa työvoimaa koskeva työ-

voimapolitiittinen päätöksenteko on sekä volyymien että rakenteen osalta säilytettävä kansallisenä.

Maahanmuuttopaktissa esitetään erityishuomiota korkeasti koulutettujen henkilöiden/erityisosaajien ja opiskelijoiden houkuttelemiseksi EU:iin. Suomi korostaa, että työvoimaa tarvitaan EU:ssa moniin tarpeisiin, mutta samanaikaisesti tulee kiinnittää huomiota myös eri työntekijäryhmiin. Korkeasti koulutettujen ja erityisosaajien houkuttelu on usein erityistoimia vaativaa, koska globaali kilpailu tästä ryhmästä on kovaa. Komissio pyrkii tähän sektorikohtaisten direktiiviehdotusten kautta. Parhaillaan EU:ssa käsitellään ns. erityisosaajadirektiiviehdotusta. Opiskelijoiden maahantulon osalta on jo hyväksytty EU-lainsäädäntöä (nk. opiskelijadirektiivi), joten uudelle lainsäädännölle ei liene EU:ssa välitöntä tarvetta.

Unionin on kolmansista maista työvoimaa rekrytoidessaan pyrittävä minimoimaan aivo-voutoa ja samalla maksimoimaan maahanmuuton kehitysvaikutuksia. Tähän voidaan pyrkiä mm. eettisellä rekrytoinnilla ja tukemalla eri tavoin maahanmuuttajayhteisöjen mahdollisuuksia osallistua lähtömaidensa kehityksen tukemiseen. Maahanmuuttajat voivat myös kotimaahan — joko väliaikaisesti tai pysyvästi — palataksaan antaa panoksensa maan kehitykselle, ja EU:n on hyvä myös jatkossa tutkia vaihtoehtoja väliaikaiseen ja kiertomuuttoon liittyen. EU:n maahanmuuttopolitiikan laillisen maahanmuuton osalta ei kuitenkaan tule ensisijaisesti perustua väliaikaisen työvoiman ja kiertomuuton priorisoimiseen.

Suomi katsoo, että kaksisuuntainen kotoutuminen on edellytys maahanmuuton kasvulle tulevaisuudessa. Työmarkkinoille pääsyä edistävillä toimilla ja kielen oppimisella on tärkeä rooli kotoutumisprosessissa. Suomi ei kuitenkaan tue kielen oppimisen asettamista sitovaksi velvollisuudeksi. Kotouttamista ja perheen yhdistämistä koskevaa politiikkaa kehitettäessä lähtökohtana tulee yleisesti olla kansainvälisten sopimusten ja olemassa olevan EU-oikeuden velvoitteiden, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perheen yhdistämisdirektiivin, nou-

dattaminen. Suomi suhtautuu varauksellisesti yleisluonteisten kotouttamissopimusten tekoon osana kansallisia kotouttamisohjelmia ja ylipäänsä välineenä tehostaa maahanmuuttajien kotouttamista mm. vastuiden kasvattamisella. Kotouttamissopimusten ongelmakohtina voidaan pitää niiden sitovuuden merkitystä ja mahdollisten sopimusvelvoitteiden laiminlyönneistä aiheutuvia sanktiokysymyksiä. Lisäksi haasteena voi olla varsin eri perustein maahan muuttavien henkilöiden yhdenvertaisuuden huomioiminen yleisessä sopimusmallissa sekä se, minkälaista todellista vaikuttavuutta sopimuksilla saavutettaisiin kotoutumisessa.

Rasismin ja syrjinnän vastaisella työllä on merkittävä vaikutus maahanmuuttopolitiikan onnistumiseen, ja Suomi pitää tärkeänä sen mainitsemista sopimuksessa.

Jäsenmaiden tiedonvaihdon kehittäminen maahanmuuttokysymyksistä on kannatettavaa. Uusia tiedonvaihtojärjestelmiä ei tule perustaa, vaan tulisi pyrkiä olemassa olevien järjestelmien tehokkaampaan ja yhdenmukaisempaan käyttöön (esim. maahanmuuttoasioiden keskinäinen tiedonvaihtojärjestelmä MIM).

Luku II: Laittoman maahanmuuton torjunta varmistamalla laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden tehokas palauttaminen

Suomi korostaa paluu- ja palautuspolitiikassa vapaaehtoisen paluun ensisijaisuutta sekä palautusten täytäntöönpanon tehostamista ja menettelyjen yhtenäistämistä. Jatkossa on kiinnitettävä huomiota paluudirektiivin yhdenmukaiseen täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa. Käytännön yhteistyötä kolmansien maiden kanssa tulisi myös edelleen tiivistää paluuseen liittyvissä kysymyksissä. Yhteistyölle lähtömaiden kanssa tulisi rakentaa koordinoitusti sääntömääräisiä kanavia, jotka ovat kaikkien jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä.

Suomi on yleisesti suhtautunut kielteisesti joukottaisiin laillistamisiin maahanmuuttopolitiikan välineenä. Ensisijaisesti olisi pyrittävä eri keinoin ehkäisemään sellaisten tilanteiden kehityminen, joissa laillistaminen nähdään viime kädessä ainoana tarkoituksenmukaisena ratkaisuna

na. Komission 17.6. julkistamassa maahanmuuttotiedonannossa esitetty ajatus kehittää yhteiset standardit laillistamisille, ml. minimivaatimukset aikaiselle tiedottamiselle, on periaatteessa kannatettava. Jatkotyössä tulisi huomioida komission tekemä selvitys laillistamisista.

Ihmiskaupan vastaista työtä tulee jatkaa määrätietoisesti. EU:n ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman kattavaan toimeenpanoon ja säännölliseen arviointiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Ihmiskauppaa koskevien kv. sopimusten tehokas toimeenpano on tärkeää, ja EU:n tulee toimia aktiivisesti tämän tavoitteen edistämiseksi. Oikeudellisten instrumenttien toimeenpanon ohella on tärkeää varmistaa alueellisten toimintasuunnitelmien, kuten Tripolissa vuonna 2006 Suomen pj-kaudella hyväksytyn EU—Afrikka-toimintasuunnitelman, konkreettinen toimeenpano sekä huomioitava myös ETYJin ja Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen työ. Ihmiskaupan uhrien suojelua tulee parantaa esimerkiksi kehittämällä uhrien mahdollisuuksia toipua ja kotoutua.

Suomi suhtautuu myönteisesti laittoman työn- teon sekä harmaan talouden torjuntaa koskevaan yhteistyöhön EU:ssa. On periaatteellisesti tärkeää, että sanktio laittoman työn teettämisestä kohdistuu työnantajaan. Suomi kuitenkin katsoo, että sanktioita harmonisoimalla voidaan laittoman työn- teon ongelmaan puuttua vain rajallisesti. Sanktioita ja erityisesti rikosoikeudellisia seuraamuksia tärkeämpi on tekijän kiinni- jäämisriski.

EU:ssa jo voimassa olevan maastapoistamis- päätösten vastavuoroista tunnustamista koskevan direktiivin mukaan jäsenvaltio voi tunnustaa toisen jäsenvaltion hallintoviranomaisen tekemän maastapoistamispäätöksen. On huomattava, että kyseisen periaatteen mekaaninen soveltaminen ei ole Suomessa katsottu olevan mahdollista. Suomessa on katsottu, että täytäntöön panevalla jäsenmaalla tulee olla täytäntöön panevaan maahan syntyneiden siteiden arvioi- misen lisäksi harkintavaltaa myös siinä suhteessa, onko rikollinen teko, jonka perusteella henkilö oli määrätty poistettavaksi toisesta jäsen-

maasta, rangaistava myös täytäntöön panevassa maassa.

Luku III: Ulkorajavalvonta

Suomi katsoo, että ulkorajavalvontaa koskeva osuus on linjassa komission tiedonantojen ja kesäkuun OSA-neuvostossa hyväksytyjen niitä koskevien päätelmien kanssa.

Suomi kannattaa EU:n yhdenmukaisesti rajaturval- lisuusjärjestelmän kehittämistä niin, että toiminta tehostuu, kansallisten viranomaistoimien läpi- näkyvyys paranee, yhteisvastuuta kyetään osoit- tamaan tarvittaviin suuntiin kohtuuden mukaan ja lisäksi kyetään osoittamaan EU:n yhteistä tah- toa operoimalla kolmansien maiden vastaisella rajalla tai jopa yhdessä niiden kanssa. Nämä toi- minnat voivat tapahtua parhaiten kehittämällä EU:n rajavirasto Frontexin koordinoimia ope- raatioita ja projekteja. Valvonta- ja johtamisjär- jestelmiä tulee kehittää, toimintatapoja tulee yh- denmukaistaa ja tietojen sekä tilanekuvan vaihtamiseen tulee luoda edellytykset. Kaikissa ti- lanteissa tulee säilyttää jäsenvaltion suvereeni toimivalta ja vastuu ulkorajallaan, mutta joita- kin tarpeita varten tulee voida kehittää rajaviras- tolle itsenäiset operatiiviset toimintaedellytyk- set.

Ulkorajojen arviointijärjestelmien tehokkuu- ta ja läpinäkyvyyttä parannetaan parhaiten ny- kyistä Schengen-arviointijärjestelmää kehittä- mällä hyödyntäen jäsenvaltioiden viranomais- ten asiantuntemusta. Schengen-arviointijärjes- telmää tulisi kehittää nykyistä vielä enemmän riskianalyysilähtöiseksi ja mukaan tulisi ottaa yllätystarkastuselementti.

Euroopan unionissa on pyrittävä yhteiseen viisumipolitiikkaan. Yhteinen viisumipolitiikka on yksi keskeinen tekijä maahanmuuttovirtojen hallinnan kokonaisuutta, jolla helpotetaan ih- misten liikkumista sekä rajat ylittävää matkusta- mista ja torjutaan laitonta maahanmuuttoa. Me- neillään olevat mittavat uudistukset niin lainsäädännön kuin tietojärjestelmänkin osalta edellyt- tävät, että lähivuosina keskitytään niiden kun- nolliseen ja kattavaan täytäntöönpanoon.

Tekstissä mainitaan myös "Euroopalainen rajavartiolaite" (tutkitaan mahdollisuutta pe-

rustaa Euroopan rajajoukot). Suomi voi hyväksyä paktissa esitetyn muotoilun sillä edellytyksellä, että kirjausta kansallisen vastuun periaatteesta ei poisteta sopimuksen tekstistä.

Luku IV: Turvapaikka

Suomen näkemyksen mukaan yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää kehitettäessä tavoitteena tulee olla mahdollisimman pitkälle menevä lainsäädännön harmonisointi ja sen yhdenmukainen soveltaminen. Tämä edellyttää toisaalta enenevässä määrin yhteistä ja suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä ja toisaalta mahdollisesti myöhemmässä vaiheessa turvapaikka-asioihin perehtynyttä valituselintä. Myös käytännön yhteistyön tiivistäminen on tärkeää. Lähtökohtana yhteistä turvapaikkajärjestelmää kehitettäessä tulee olla Tampereella vuonna 1999 sovitut linjaukset, erityisesti Geneven pakolaissopimuksen täysimääräinen ja kokonaisvaltainen soveltaminen, sekä muut keskeiset ihmisoikeussopimukset ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä on nähtävä osana unionin tavoittelemaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliiketyksiksi. Tarvitaan ensimmäisen vaiheen säädöksiä kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa sekä pakolais- ja turvapaikkapolitiikan soveltamista paremmin yhteen EU:n muiden politiikkalohkojen kanssa. Toisaalta myös nykyisen järjestelmän elementtien — erityisesti Dublin-järjestelmän — toimivuutta tulee parantaa, mikä edellyttää kaikkien jäsenmaiden panosta.

Pakolaisen määritelmädirektiivissä on määriteltä, mitä EU:ssa tarkoitetaan kansainvälisellä suojelulla. Myös maahanmuuttopaktissa tulisi käyttää yhteistä kansainvälisen suojelun määritelmää. On keskeistä, että kansainvälistä suojelua saavia, toisin sanoen pakolaisaseman tai toissijaista suojelua saavia, kohdellaan EU:ssa mahdollisimman yhdenmukaisella tavalla.

Suomi pitää tärkeänä, että käytännön yhteistyön tukemiseksi perustetaan pysyvä rakenne. Eräs vaihtoehto on Euroopan unionin turvapaikka-asioden tukivirasto. Tukivirastolle ei Suomen mielestä lähtökohtaisesti tulisi luoda toimi-

valtaa, joka ylittäisi kansallisen päätöksenteon turvapaikka-asioissa. Virastolle voitaisiin sen sijaan ajatella annettavan lukuisia käytännön yhteistyön tukemiseen liittyviä tehtäviä, joiden avulla voitaisiin yhdenmukaistaa turvapaikkamenettelyjä ja parantaa päätösten laatua.

Suomi painottaa EU:n läheisempää yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen kuten UNHCR:n kanssa pakolais- ja turvapaikkakysymyksissä. Yhteistyö UNHCR:n kanssa on ensiarvoisen tärkeää esimerkiksi pyrittäessä tunnistamaan maahan tulijoiden joukosta kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt. Kansainväliset järjestöt (ml. NGOt) tulisi myös ottaa paremmin mukaan erityisesti turvapaikka-asioden käytännön yhteistyön kehittämiseen.

Suomi suhtautuu myönteisesti ajatukseen turvapaikkapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden vahvistamisesta. EU-maiden panosta pakolaisten uudelleensijoittamisessa tulisi kasvattaa. Uudelleensijoittamista tulee voida kuitenkin edistää EU:ssa ilman välitöntä linkkiä alueellisiin suojeluohjelmiin. Alueelliset suojeluohjelmat arvioidaan tämän vuoden aikana, ja on tärkeää, että arvioinnin perusteella pohditaan, mikä on kyseisillä ohjelmilla saavutettava lisäarvo.

Luku V: Globaali kumppanuus lähtö- ja kautakulkumaiden kanssa muuttoliikkeen ja kehityksen synergian edistämiseksi

EU:n tulisi työskennellä muuttoliikkeen ja kehityksen yhteyksien paremman ymmärtämisen edistämiseksi ja politiikkojen johdonmukaisuuden lisäämiseksi EU:ssa ja globaalilla tasolla. Erityisesti EU:n sisäistä koordinaatiota tulisi pyrkiä parantamaan näissä kysymyksissä. Koordinointi ja johdonmukaisuuden parantamiseksi voitaisiin harkita OSA-neuvoston ja YAUNin yhteiskokousten pitämistä tarvittaessa.

Suomi tukee kokonaisvaltaisen yhteisiin poliittisiin periaatteisiin perustuvan eurooppalaisen maahanmuuttopolitiikan kehittämistä, jossa voidaan ottaa huomioon kaikki muuttoliikkeen näkökohdat, muuttoliike- ja kehitysyhteistyökysymykset mukaan lukien, ja joka perustuu aitoon kumppanuuteen kolmansien maiden kanssa erottamattomana osana unionin ulkoisia politiik-

koja. Pidämme tärkeänä EU-tason ponnisteluja muuttoliikettä koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan aikaansaamiseksi ja Rabatissa ja Tripolisissa tehtyjen sitoumusten täytäntöönpanoa; ja korostamme tätä jo aikaansaattua kehystä lähtökohtana myös tälle sopimukselle muuttoliike ja kehitys -kysymyksissä.

Suomen näkökulmasta Rabatin jatkokokous sekä yleisemminkin lähtömaiden kanssa tehtävän yhteistyön edistäminen ja helpottaminen (mm. rahalahetykset) lähtömaiden tilanteen parantamiseksi ja sitä kautta laittoman maahanmuuton ehkäisemiseksi on tärkeää. Suomi tukee yleisesti tavoitetta toteuttaa toimenpiteitä raha-

lähetysten helpottamiseksi tekemällä niistä halvempia, nopeampia ja turvallisempia.

Suomi pitää tärkeänä kehitysmaiden tukemista muuttoliikkeen hallintaa koskevien valmiuksien vahvistamiseksi ja korostaa tarvetta sisällyttää maahanmuuttoasiat kumppanimaiden kanssa käytävän vuoropuhelun myötä entistä tiiviimmin kansallisiin köyhyysvähentämisstrategioihin.

Suomi pitää tärkeänä, että maahanmuuttajayhteisöjä koskevien politiikkojen johdonmukaisuus pyritään varmistamaan. Muuttoliikkeen ja kehityksen kaikista ulottuvuuksista on päätöksenteon tueksi pyrittävä keräämään tehokkaammin tietoa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ranskan puheenjohtajuuskauden keskeisiin painopisteisiin kuuluvat maahanmuuttoon liittyvät kysymykset. Eurooppalainen maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus on poliittinen asiakirja, jolla ei ole oikeudellista sitovuutta. Ranskan paktissa esitetyt asiat ja ongelmat ovat yhteisiä koko Euroopan unionissa, vaikka asiakirjassa nähdään myös sisäpoliittisia painotuksia.

On arvioitu, että jäsenmaihiin saapuu vuosittain yli 2 miljoonaa maahantulijaa. Tämä edellyttää laaja-alaista ja yhdenmukaista politiikkaa useissa asiakokonaisuuksissa. Samanaikaisesti väestön vanhetessa Eurooppaa uhkaa työvoimapula.

Valiokunta toteaa, että Ranskan pakti vahvistaa jo tehtyjä sitoutumuksia kehitettäessä yhteistyötä maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksissä. Valiokunta pitää tärkeänä, että kokonaisvaltaista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa kehitetään Tampereen ja Haagin ohjelmien hengessä ja että vastaisuudessakin on niin sanottu yksi raide mainittujen politiikkojen toteuttamisessa ja seurannassa.

Laillinen maahanmuutto

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan sisältyvään periaatteeseen, jonka mukaan kolmansista maista tulevaa työvoimaa koskeva työvoimapolitiittinen päätöksenteko sekä määrien että rakenteen osalta säilyy kansallisena. Työvoimaa tarvitaan jäsenmaissa tulevaisuudessa paljon ja osaavasta työvoimasta kilpaillaan eri puolilla maapalloa. Onnistunut kotouttamispolitiikka on edellytys hallitun maahanmuuton riittävälle kasvulle. Työmarkkinoille pääsillä ja kielen oppimisella on merkittävä rooli kotoutumisprosessissa.

Laittoman maahanmuuton torjunta

Valiokunta tähdentää laittoman maahanmuuton torjunnassa tehokasta palauttamista ja palauttamiseen liittyvien menettelyjen yhdenmukaistamista. Valtioneuvoston kannan mukaisesti valiokunta kiinnittää huomiota paluudirektiivin yhdenmukaiseen täytäntöönpanoon eri jäsenmaissa. Valiokunta suhtautuu lähtökohtaisesti kielteisesti joukoittaisiin laillistamisiin maahanmuuttopolitiikan välineenä. Kaikin tavoin on työskenneltävä sen eteen, että sellaiset tilanteet voidaan välttää. Ilman yhdenmukaista vähim-

mäissäännösten mukaista toimintapolitiikkaa tämä ei onnistu.

Valiokunta pitää myönteisenä, että sopimuksessa painotetaan myös vapaaehtoisen paluun järjestelmien kehittämistä ja jäsenmaiden välisiä tiedonvaihtoa.

Laittomaan maahanmuuttoon on kytkeytynyt laajalti rikollista toimintaa. Valiokunta painottaa tässä yhteydessä erityisesti, että ihmiskauppan vastaista työtä tulee jatkaa määrätietoisesti.

Ulkorajavalvonta

Ulkorajavalvonnan osalta valiokunta kannattaa unionin yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämistä. Kaikissa tilanteissa tulee kuitenkin säilyttää jäsenvaltion suvereeni toimivalta ja vastuu ulkorajallaan. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltion on huolehdittava tehokkaasti ulkorajansa valvonnasta. FRONTEXille on sanottua periaatetta noudattaen kuitenkin mahdollista antaa koordinoitusti rajoitetut toimivaltuudet itsenäiseen operatiiviseen toimintaan.

Ranskan paktiin sisältyy myös maininta siitä, että tutkitaan mahdollisuutta perustaa Euroopan rajajoukot. Valiokunta ei suhtaudu myönteisesti ajatukseen eurooppalaisesta rajavartiolaitoksesta. Olennaista on kuitenkin sopimustekstiin sisältyvä kirjaus kansallisen vastuun periaatteesta ulkorajavalvonnassa.

Turvapaikka

Valiokunta pitää välttämättömänä, että unionissa noudatetaan yhteistä eurooppalaista turvapaikkapolitiikkaa, jossa toteutetaan mahdollisimman pitkälle menevä lainsäädännön harmonisointi ja sen yhdenmukainen soveltaminen. Sanottu koskee myös muuta ulkomaalaiselle annettavaa suojelua.

Lainsäädännön harmonisoinnissa valiokunta kiinnittää huomiota muun muassa yhdenmukaisen kansainvälistä suojelua koskevan käsitteis-

tön luomiseen. Ihmisiä on kohdeltava perus- ja ihmisoikeuksia noudattaen eri jäsenmaissa yhdenmukaisella tavalla. Suunnitteilla olevalle Euroopan unionin turvapaikka-asioiden tukivirastolle on luontevaa antaa jäsenmaiden käytännön yhteistyön tukemiseen liittyviä tehtäviä, joiden avulla voidaan esimerkiksi yhdenmukaistaa turvapaikkamenettelyjä. Nykytilanteessa yksittäisten jäsenmaiden erilliset toimenpiteet ulottavat helposti vaikutuksensa muihin jäsenmaihiin. Tärkeää on myöskin, että EY-tuomioistuinella on toimivalta tulkita käytännössä kaikkea Euroopan unionissa sovellettavaa kansainväliseen suojeluun liittyvää normistoa. Tämä rajoittaa luonnollisesti kansallista erillissäätelyä.

Globaali kumppanuus

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jossa tuetaan kokonaisvaltaisen yhteisiin poliittisiin periaatteisiin perustuvan eurooppalaisen maahanmuuttopolitiikan kehittämistä ottaen huomioon kaikki muuttoliikkeisiin liittyvät näkökohdat ja joka perustuu aitoon kumppanuuteen kolmansien maiden kanssa. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että rakennettaessa maahanmuuttokysymyksissä kumppanuuksia lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tulee ottaa huomioon, että kyseessä oleva politiikka on yhteensopivaa EU:n ulkosuhde- ja kehitystavoitteiden sekä strategioiden kanssa. Tämä seikka nousee esiin muun muassa sellaisissa kysymyksissä, jotka liittyvät työvoiman rekrytointiin tai maahanmuuton kehitysvaikutuksiin.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painoituksin.

HaVL 27/2008 vp — E 61/2008 vp

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Petri Pihlajaniemi /kok
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
jäs.	Maarit Feldt-Ranta /sd	Lenita Toivakka /kok
	Heli Järvinen /vihr	Unto Valpas /vas
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Tuula Väättäinen /sd
	Elsi Katainen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Outi Mäkelä /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.