

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: OSA; Euroopan komission 27.9.2017 julkaisema tiedonanto koskien muuttoliikeagendan puolivälitarkastelua

Valtioneuvoston selvitys: Muuttoliikkeen hallinta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: OSA; Euroopan komission 27.9.2017 julkaisema tiedonanto koskien muuttoliikeagendan puolivälitarkastelua (E 85/2017 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston selvitys: Muuttoliikkeen hallinta (E 103/2017 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- EU-erityisasiantuntija Päivi Pietarinen, valtioneuvoston kanslia
- yksikönpäällikkö Sari Lehtiranta, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Kalle Kekomäki, sisäministeriö
- maahanmuuttojohtaja Tuomo Kurri, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö
- rajaturvallisuusasiantuntija Matti Pitkäniitty, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Tuomas Koljonen, Maahanmuuttovirasto

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

E 85/2017 vp Muuttoliikeagendan puolivälitarkastelu

Kaksi vuotta muuttoliikeagendan toimeenpanosta: saavutukset ja haasteet

Komissio antaa tiedonannossaan kokonaisvaltaisen kuvan muuttoliikeagendan toimeenpanon tilanteesta. Tiedonannossa todetaan, että EU kohtasi vuonna 2015 suuren mittakaavan muuttoliikekriisin, jonka hallitsemiseksi käynnistettiin erilaisia toimenpiteitä. Komissio antoi kevyällä 2015 ensin kymmenen askeleen toimeenpanosuunnitelman ja sitten muuttoliikeagendan, jonka tarkoituksena oli vastata sekä lyhyen aikavälin tarpeisiin että pitkän aikavälin rakenteellisiin haasteisiin.

Kriisiin vastaaminen ja kovimman muuttopaineen alle joutuneiden maiden tukeminen

Komissio toteaa, että muuttoliikeagenda sisältää toimenpiteitä liittyen neljään eri osa-alueeseen: laittoman maahanmuuton torjunta, rajavalvonta, turvapaikkapolitiikka ja laillinen maahanmuutto. Tiedonannon mukaan toimenpiteet ovat mahdollistaneet muuttoliikekriisin tehokkaamman hallinnan, joskin toimeenpano on turvattava myös pitkällä aikavälillä kestävän lopputuloksen aikaansaamiseksi.

Lyhyen aikavälin toimenpiteet, kuten rajavalvontaoperaatiot Triton ja Poseidon sekä hotspot-pisteiden perustaminen Kreikkaan ja Italiaan, ovat olleet oleellinen osa muuttoliikekriisin akuuttia hallintaa keskisen ja itäisen Välimeren reittien osalta. Tiedonannon mukaan hotspot-pisteet ovat osoittautuneet tarpeellisiksi ja joustaviksi välineiksi, joita voidaan tarvittaessa perustaa eri jäsenmaihin. Komissio julkistaa myöhemmin syksyllä ohjeet perustuen Italian ja Kreikan kokemuksiin, joiden avulla voidaan jatkossa tarvittaessa nopeastikin perustaa hotspot-pisteitä kuormittavan maahantulon ensikäden hallinnoimiseksi.

Kreikan ja Italian kohtaamaan muuttopaineeseen on vastattu turvapaikanhakijoiden sisäisin siirtoin jäsenmaiden välillä (28 500 sisäisesti siirrettyä henkilöä 20.9.2017 mennessä). Nykyinen siirtojärjestely on nyt päättymässä, ja pysyvämmästä taakanjaosta pyritään sopimaan Dublin-järjestelmän uudistuksen yhteydessä. Tiedonannossa todetaan, että itäisen Välimeren muuttoliikepaineeseen on suhteellisen onnistuneesti vastattu etenkin yhteistyöllä Turkin kanssa, joka johti EU-Turkki-julkilausumaan vuonna 2016 ja sen jatkuvaan toimeenpanoon etenkin uudelleensijoittamalla syyrialaispakolaisia Turkista vastineeksi sinne Kreikasta palautetuista syyrialaisista. Näillä keinoin ihmishenkien menetyksiä itäisellä Välimerellä on saatu tehokkaasti vähennettyä. Jatkossa uudelleensijoittamisen Turkista olisi tarkoitus tapahtua valmisteilla olevan vapaaehtoisen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmän kautta edellyttäen, että myös Turkki hoitaa osuutensa ja jatkaa laittoman maahanmuuton torjuntaa.

Keskisen Välimeren osalta tiedonannossa mainitaan erityisesti Libyan tukemiseen tähtäävät toimenpiteet esimerkiksi rajavalvonnan tehostamiseksi ja humanitaarisen tilanteen kohentamiseksi.

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2017 vp

Rajavalvontaan liittyvät toimenpiteet

Rajavalvontaan liittyvät toimenpiteet ovat tehostaneet palautusten toimeenpanoa sekä rajoittaneet osaltaan turvapaikkajärjestelmän ylikuormittumista. Euroopan raja- ja merivartioston perustaminen (käytännössä Frontexin mandaatin vahvistaminen) on ollut oleellinen toimenpide, jolla on voitu paremmin valvoa ulkorajoja sekä tehostaa palautusprosesseja.

Laittoman maahanmuuton torjunta

Tiedonannossa todetaan, että muuttoliikkeen perimmäisiin syihin pureutumalla voidaan parhaiten vaikuttaa pitkän aikavälin tavoitteiden toteutumiseen. EU:lla on mahdollisuuksia helpottaa tilannetta lähtö- ja kauttakulkumaissa. EU on saanut kehityspolitiikan alalla paljon aikaan viimeisten kahden vuoden aikana muuttoliikettä koskien: on käynnistetty mm. mittavia hankkeita Afrikan hätärahaston kautta ja hyväksytty uusi kehityspoliittinen konsensus. Muuttoliikkeiden perimmäisten syiden parempi huomioiminen EU-kehityspolitiikassa on esillä seuraavia EU-rahoituskehyksiä suunniteltaessa, ja lisäpanostukset ovat todennäköisesti tarpeen. EU:n ulkosuhdeyhteistyö perustuu vahvaan perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen.

Tiedonannossa todetaan, että EU on toiminut ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa vastaan sekä lähtö-, kauttakulku-, että päämäärämaissa eri toimenpiteiden ja ohjelmien kautta. Tiedonvaihdon merkitystä korostetaan etenkin jäsenmaiden eri toimijoiden välillä. Lisäksi viestintäkampanjat esimerkiksi Nigerin, Sudanin ja Etiopian suuntaan olisivat tarpeellisia, jotta totuudenmukainen tieto muuttoliikkeen haasteista ja mahdollisuuksista välittyisi kansalaisille. Lisäksi tiedonvaihtoa halutaan lisätä ottamalla käyttöön rajanylitystietojärjestelmä (Entry-Exit) sekä EU:n matkustustieto- ja lupajärjestelmä (ETIAS), joiden avulla voidaan myös havaita mahdollisia haasteita muuttoliikkeiden osalta ja edistää sitä kautta Euroopan unionin ennalta varautumista ja turvallisuutta.

Palautusten osalta tiedonannossa korostetaan, että jäsenmaiden tulee noudattaa jo sovittuja toimenpiteitä, joilla kehitetään ja harmonisoidaan palauttamiskäytäntöjä. Palauttamisaste on EU:ssa edelleen alhainen: nyt vain 36 % laittomasti oleskelevista saadaan palautettua. Tämä johtuu komission mukaan puutteellisista instrumenteista sekä kansallisella että unionin tasolla. Kolmansien maiden kanssa solmittavien takaisinottosopimusten osalta edistystä on jossain määrin tapahtunut, mutta niiden täysi toimeenpano on edelleen haasteellista. Laittoman maahanmuuton kitkemiseksi pitkällä aikavälillä EU:n tulee arvioida kaikki ilmiöön vaikuttavat tekijät ja osoittaa toimenpiteet näiden mukaisesti.

Tiedonanto painottaa, että jokaisen Schengen-maan tulee osallistua yhteistyöhön muuttoliikkeiden hallinnoimiseksi osoittaen solidaarisuutta ja vastuunkantoa. EU:n prioriteettina raja-alueilla on edelleen hengenmenetyksien estäminen. EU on etenkin Frontexin kautta toteuttanut toimenpiteitä, joiden avulla on voitu pelastaa monia ihmishenkiä Välimeren reiteillä, kuten operaatiot Triton ja Poseidon.

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2017 vp

Eurooppa kansainvälisen suojelun tarjoajana

Tiedonannossa painotetaan, että jokaisen jäsenmaan tulee täyttää velvoitteensa vuonna 2015 sovituisissa turvapaikanhakijoiden sisäisissä siirroissa. Italia ja Kreikka ovat edelleen ylikuormittuneita muuttoliikekriisin vuoksi, minkä vuoksi muiden jäsenmaiden tulisi jakaa niiden taakkaa. Komissio on valmis allokoimaan lisäresursseja jäsenmaille, jotka jatkavat sisäisiä siirtoja nykyisten siirtojärjestelyiden päättymisen jälkeen.

Yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen seitsemällä säädösehdotuksella pyrkii vastamaan lainsäädännölliseen ja rakenteelliseen uudistustarpeeseen pitkällä aikavälillä. Näiden toimenpiteiden tavoitteena on harmonisoida jäsenmaiden lainsäädäntöjä ja käytäntöjä liittyen esimerkiksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoon, hakemus- ja valitusmenettelyihin sekä suojelua saavien oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Lisäksi pyritään luomaan pysyvä oikeudellinen kehys pakolaisten uudelleensijoittamiseksi kolmansista maista. Ehdotusten käsittely on edennyt vaihtelevassa tahdissa, ja etenkin Dublin-järjestelmää koskevat neuvottelut ovat jumiutuneet taakanjakoa koskevan keskustelun vuoksi. Pakolaisten uudelleensijoittaminen kolmansista maista on osa kokonaisvaltaista vastausta muuttoliikekriisiin. EU:ssa uudelleensijoittamista on tehty sekä neuvoston päätelmien että EU-Turkki-julkilausuman puitteissa, ja komissio pyytää parhaillaan jäsenmaiden arvioita uudelleensijoittamisesta vuosina 2018—19.

Komissio antoi syyskuussa 2017 suosituksen, jolla tavoitellaan 50 000 pakolaisen uudelleensijoittamista EU:hun lokakuun 2019 loppuun mennessä. Suositukseen sisältyy komission aiemmin käynnistämä vuoden 2018 uudelleensijoittamisohjelma. Näiden toimenpiteiden avulla on saatu mukaan kokonaan uusia uudelleensijoittajamaita, ja EU-rahoitus kannustaa myös perinteisiä uudelleensijoittajia aktiivisemmiksi. Vuosina 2015—2017 on EU-ohjelmien puitteissa uudelleensijoitettu yhteensä noin 23 000 henkilöä.

Laillisten maahantuloväylien kehittäminen

Tiedonannon mukaan oikea-aikainen ja tarkoituksenmukainen työperäinen maahanmuutto osaltaan auttaa Euroopan unionin huoltosuhteen korjaamisessa. Komissio on esittänyt ns. sinisen kortin direktiivin uudistamista vaikuttavammaksi ja tehokkaammaksi erityisosajien maahantulon välineeksi ja kehottaa jäsenmaita jatkamaan ehdotusta koskevia neuvotteluja tavoitteellisesti. Euroopan unionin yhteisen viisumipolitiikan avulla voidaan helpottaa matkailua ja liike-elämää, mutta myös osaltaan ehkäistä laitonta maahantuloa. Viisumipolitiikkaa tulisi kehittää vastamaan uudenlaisia muuttoliikehaasteita ja hyödyntäen edistyneitä tietoteknisiä ratkaisuja. Komissio esittelee tammikuussa 2018 näkemyksensä viisumipolitiikan uudistamistarpeista.

Maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät kysymykset kuuluvat lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta komissio on esittänyt erilaisia toimenpidesuunnitelmia ja aloitteita kotouttamisen edistämiseksi.

Seuraavat askeleet muuttoliikeagendan toimeenpanossa

Maahanmuutto on jatkossakin tärkeä ja ajankohtainen aihe EU:ssa. Meneillään olevien toimenpiteiden tulee jatkua tavoitteiden saavuttamiseksi. Yhä tehokkaampaa toimeenpanoa tarvitaan

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2017 vp

etenkin seuraavilla osa-alueilla: yhteisen turvapaikkajärjestelmän säädösuudistukset, laittoman maahanmuuton kitkeminen ja laillisen maahantulon edistäminen, palautusten toimeenpano sekä yhteistyö lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa kansainvälisten toimijoiden tuella.

Tiedonannon mukaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän tulee kestää mahdollisia tulevia muuttoliikekriisejä ja sen tulee pystyä vastaamaan nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Tämä vaatii kansallisten menettelyjen yhdenmukaistamista. Komissio on valmis joustavuuteen, mikäli sovitut toimenpiteet vastaavat nykyisiin haasteisiin osoittaen solidaarisuutta jäsenmaiden kesken. Komissio kannustaakin kiireelliseen etenemiseen etenkin Dublin-uudistuksen mutta myös muiden ehdotusten osalta.

Tiedonannon mukaan uudelleensijoittaminen nähdään EU:ssa tärkeänä väylänä tarjota kansainvälistä suojelua sitä eniten tarvitseville. Jäsenmaiden tulisi tiedonannon ja tuoreiden komission suositusten mukaan uudelleensijoittaa vielä 50 000 henkilöä vuoden 2019 lokakuuhun mennessä. Komissio on varannut tähän tarkoitukseen yhteensä 500 miljoonaa euroa, jolla voidaan tukea jäsenmaita sitoumusten toteuttamisessa. Komissio tukee uudelleensijoittamisen jatkamista ensisijaisesti Turkista ja sen lähialueilta sekä Pohjois-Afrikasta ja Afrikan sarvesta. Nämä prioriteetit tukevat muuttoliikkeen hallintaa sekä itäisellä että keskisellä Välimerellä. Tiedonannossa todetaan, että uudelleensijoittamisessa on siirryttävä tilapäisistä järjestelyistä kohti pysyvää mekanisme asetusehdotuksen mukaisesti.

Komissio tukee lisäksi vaihtoehtoisten väylien käyttöönottoa kansainvälisen suojelun tarjoamista varten ja laillisen maahanmuuton tukemiseksi. Komissio esittää Euroopan unionin turvapaikkavirastolle mahdollisuuden koordinoida pilottiprojektia, jossa uudelleensijoittaminen tapahtuisi yksityissektorin sponsoriohjelmien kautta. Komissio on myös valmis tukemaan lähtömaita pilottiprojektien kautta, joiden avulla voitaisiin vastaanottaa tietty henkilömäärä työperäisen maahanmuuton väylien kautta.

Tiedonannossa korostetaan, että näiden aloitteiden toteutumiseksi yksityissektorin osallisuus on ensiarvoisen tärkeää. Tiedonannossa todetaan, että maahanmuuton ulkosuhteiden osalta on tärkeää jatkaa aloitettua työtä ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa kumppanuuskehityksen ja Valletan prosessin periaatteiden mukaisesti. Libyan osalta on pyrittävä vastaanotto-olosuhteiden parantamiseen ja humanitaarisen suojelun varmistamiseen, paikallisyhteisöjen tukemiseen, rajavalvonnan kehittämiseen sekä yhteistyöhön kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) ja UNHCR:n kanssa suojelutoimien, evakuointien ja vapaaehtoisien paluun edistämiseksi.

E 103/2017 vp Muuttoliikkeen hallinta

Muuttoliikkeen hallintaan tarvitaan toimien kokonaisuus, jolla muuttoliikepainetta voidaan kesävällä tavalla käsitellä ja vähentää.

Muistiossa tarkastellaan toimia siten, että muuttoliikkeen tehokkaassa hallinnassa edetään kolmansissa maissa toteutettavista toimista (perimmäisiin syihin vastaaminen, uudelleensijoittaminen pakolaisleireiltä) ulkorajavalvonnan kautta kohti EU:n sisäisiä toimia (solidaarisuus ja vastuunkanto poikkeustilanteissa, palauttaminen, Schengen-järjestelmä).

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2017 vp

Jos ulkoisten toimien toteuttamisessa onnistutaan, tarve sisäisiin toimiin vähenee. Toimien lähtökohtana tulee olla ihmisoikeuksien täysimääräinen turvaaminen ja kunnioittaminen kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. Haavoittuvimmassa asemassa olevien oikeuksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Humanitaarisen tilanteen parantaminen muuttoliikereittien varrella entistä tiiviimmässä yhteistyössä kolmansien lähtö- ja kauttakulkumaiden sekä IOM:n, UNHCR:n ja muiden keskeisten kansainvälisten toimijoiden kanssa on tärkeää.

Vaikka paine muuttoliikereiteillä on helpottunut vuosiin 2015—2016 verrattuna, muuttoliikevirtoja aikaansaavat peruskysymykset ja niiden seuraukset eivät ole poistuneet.

Valtioneuvoston kanta

E 85/2017 vp Muuttoliikeagendan puolivälitarkastelu

Suomi pitää tervetulleena kattavaa ja realistista tilannekatsausta siitä, mitä on viimeisten kahden vuoden aikana muuttoliikepolitiikassa tehty ja mitkä ovat tärkeimmät jatkotoimenpiteet.

Suomi tukee komission käsitystä siitä, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittäminen on muuttoliikkeen hallinnassa avainasemassa yhdessä toimivan palautuspolitiikan ja siihen tähtäävän tavoitteellisen ulkosuhdeyhteistyön kanssa. Suomi pitää myönteisenä sitä, että tiedonanto painottaa jo käynnistettyjen hankkeiden läpiviemistä ja toimeenpanoa.

Suomi korostaa, että turvapaikkajärjestelmän uudistus muodostaa kokonaisuuden ja kaikkien ehdotusten osalta on pyrittävä viivytyksettömään neuvotteluratkaisuun.

Suomi pitää välttämättömänä tehokasta ja toimivaa palautuspolitiikkaa. Vain näin voimme ylläpitää uskottavaa kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa sekä estää laittoman maassa oleskelun lisääntymisen. Operatiivista yhteistyötä on lisättävä jäsenvaltioiden viranomaisten ja Frontexin välillä.

Ulkosuhteissa on hyödynnettävä kaikki politiikan alat palauttamisten helpottamiseksi. EU:n ja kolmansien maiden kanssa käytäviä palauttamista ja takaisinottoa koskevia neuvotteluprosesseja tulee jatkaa ja vireillä olevat takaisinottoneuvottelut tulee saattaa päätökseen. Myös uusia neuvotteluja keskeisten kolmansien maiden kanssa tulee aloittaa. Suomen näkökulmasta keskeisiä lähtömaita ovat Irak, Afganistan ja Somalia.

Suomi tukee komission tavoitetta lisätä pakolaisten uudelleensijoittamista EU:n alueelle. Suomi jatkaa aktiivisena uudelleensijoittajamaana ja pyrkii huomioimaan EU:n tavoitteet ja alueelliset prioriteetit kansallista kiintiöpakolaisten valintaa valmisteltaessa. Uudelleensijoittaminen voi olla osa ratkaisua myös keskisen Välimeren tilanteeseen. Siksi alueelliset kohdennukset olisi tehtävä strategisesti ja siten, ettei luotaisi vetotekijöitä.

Suomi korostaa, että muuttoliiketilanteen kehittymisestä tulee ylläpitää ajantasaista tilannekuvaa. Tarvittaessa on ryhdyttävä pikaisiin toimiin EU-tasolla, mikäli uusia reittejä avautuu.

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2017 vp

Suomi pitää tärkeänä kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeiden hallintaan ja painottaa tarvetta vaikuttaa hallitsemattoman muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Erityisesti EU:n ulkosuhdeyhteistyön osalta perimmäisiin syihin puuttuminen lähtöalueilla korostuu, ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta kysymys on myös varautumisesta mahdollisiin tuleviin muuttoliikepaineisiin.

Laillisen maahanmuuton osalta Suomi korostaa erityisosaajadirektiivin uudistuksen tavoitteellista läpivienttiä ja jo hyväksytyn lainsäädännön tehokkaampaa toimeenpanoa. Komission suunnittelemaat pilottiprojektit kiinnostuneiden jäsenmaiden ja keskeisten kolmansien maiden kesken voivat osaltaan tukea olemassa olevien laillisten väylien käyttöä.

E 103/2017 vp Muuttoliikkeen hallinta

1. Perimmäisiin syihin vastaaminen

Kun EU:n muuttoliiketoimia rahoitetaan tällä hetkellä lukuisista eri lähteistä, on tärkeää kehittää kokonaiskoordinaatiota eri rahoitusinstrumenttien välillä, jotta päällekkäisyyksiä voidaan välttää ja toimintaa tehostaa. Rahoituksen tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vastaaminen näkyy vahvasti Suomen kehitysrahoituksessa. Suomi vaikuttaa määrätietoisesti siihen, että EU:n kehitysrahoitusta kohdennetaan myös seuraavalla EU:n rahoituskehyskaudella nykyistä enemmän muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseen erityisesti Afrikassa ja Lähi-idässä.

Seuraavalla EU:n rahoituskehyskaudella muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vastaaminen on huomioitava paremmin EU:n kehityspolitiikassa. On keskeistä, että kehitysrahoituksen maantieteellinen fokus on Afrikassa.

Laaditaan konkreettinen suunnitelma siitä, miten nämä Suomen tavoitteet toteutuisivat tulevissa EU:n rahoituskehyskausissa. Suunnitelma laaditaan tammikuun 2018 loppuun mennessä. Lisäksi laaditaan muistio siitä, miten muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikutetaan kansallisella kehitysyhteistyöllä.

2. Uudelleensijoittaminen pakolaisleireiltä

Elinolosuhteita pakolaisleireillä tulee edellä kohdassa 1 mainittua rahoitusta hyväksi käyttäen parantaa siten, että kotiinpaluun odottamisesta leireillä tulee entistä varteenotettavampi vaihtoehto. Suomella on tarjota leirien olosuhteiden kohentamiseen muun muassa asiantuntija-apua eri sektoreilta.

Jotta uudelleensijoittamisella voitaisiin ainakin osittain korvata spontaania turvapaikanhakua, tulisi uudelleensijoittamisen olla laajemmin käytetty EU:n politiikan väline.

Suomen etujen mukaista on, että kiintiöpakolaisten uudelleensijoittaminen EU:ssa laajenee ja vakiintuu siten, että yhä useampi jäsenmaa osallistuu uudelleensijoittamiseen. Tämän myötä ja kun

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2017 vp

muuttoliikkeen hallinnan keskeiset toimet (ulkorajavalvonta, Dublin-järjestelmä ja palautukset) ovat tehokkaassa käytössä ja laitton muuttoliike EU:hun on paremmin hallinnassa, myös Suomella on omalta osaltaan valmius siihen, että uudelleensijoittamisen käyttöä lisätään ja siitä tehtäisiin pääasiallinen keino saada kansainvälistä suojelua EU:sta. Tämän myötä tavoite on, että turvapaikanhakijamäärät EU:ssa vähenevät ja samalla kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnin painopiste siirtyy lähemmäs lähtö- ja kauttakulkumaita.

3. Ulkorajavalvonta

Tehostetaan edelleen EU:n ulkorajavalvontaa ja varmistetaan, että se toimii myös kriisitilanteessa.

Tähän kuuluvat laittomasti EU:n alueelle pyrkivien kiinniotto, tunnistaminen ja rekisteröinti, edelleen liikkumisen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun tarpeen nopea arviointi. Toimia ihmisalakuljetuksen ja -kaupan sekä niiden seurannaisilmiöiden torjumiseksi tulee tehostaa.

On tärkeää, että meripelastus Välimerellä toimii. Etenkin keskisen Välimeren reitillä on varmistettava, että meripelastustoiminnassa keskitytään sen perimmäiseen tarkoitukseen ja noudatetaan täysimääräisesti siihen liittyvää sääntelyä ja toimintaohjeistusta.

4. Solidaarisuus ja vastuunkanto poikkeustilanteessa

Uudistettaessa EU:n yhteistä turvapaikkajärjestelmää tulee turvapaikkamenettelyä tehostaa, jotta kansainvälisen suojelun tarve voitaisiin arvioida nykyistä yksinkertaisemmin ja nopeammin. Osana kehittämistyötä voitaisiin tarkastella myös kokonaisvaltaisempia uudistusvaihtoehtoja turvapaikkamenettelyn tehostamiseksi.

Jatkossakin normaaliolosuhteissa lähtökohtana on, että Dublin-järjestelmä perustuu ensimmäisen tulomaan vastuuseen.

Jos muuttoliiketilanteen kriisiytyminen uhkaa EU:ta kaikista edellä mainituista toimista huolimatta, tulee tällaisessa poikkeustilanteessa olla käytettävissä ennalta sovitut keinot, joilla tilanne saadaan nopeasti ja tehokkaasti takaisin hallintaan.

Suomen on turvattava etunsa varauduttaessa tilanteeseen, jossa olemme EU:n läpi kulkevien muuttoliikevirtojen viimesijainen kohdema tai ensimmäinen tulomaa.

Ylivomaisen muuttoliikepaineen kriisitilanteessa, kun ennalta määritellyt kynnykset on ylitetty, etsitään ratkaisua tilanteeseen ensi sijassa vapaaehtoisesti.

Hallitusohjelmassa todetaan, että turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen.

Suomi kantaa oman vastuunsa edellyttäen, että kaikki jäsenvaltiot osallistuvat taakanjakoon myös ottamalla vastaan turvapaikanhakijoita muista jäsenvaltioista. On huomioitava, että päättyneellä ohjelmakaudella Suomi kantoi vastuunsa, samalla kun osa jäsenvaltioista ei ottanut turva-

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2017 vp

paikanhakijoita lainkaan, mikä vie pohjan taakanjaon toiminnalta. Mikäli uusi kriisimekanismi luodaan, tulee Suomen ja muiden jäsenmaiden aiemmin suorittamat siirrot ottaa huomioon.

Jotta yhdessä ennalta sovittuja sääntöjä jatkossa noudatettaisiin, järjestelmään on luotava seuraamukset, jotka ovat taloudellisilta vaikutuksiltaan riittävän merkittävät täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Neuvoteltaessa solidaarisuudesta on Suomen etujen takaamiseksi tärkeää asemoitua siten, että Suomi on vaikuttamassa neuvotteluissa tavoitteittensa saavuttamiseksi.

5. Palauttaminen

On välttämätöntä saada aikaan toimivat EU:n palautusjärjestelyt Suomelle keskeisten kolmansien maiden, Afganistanin, Irakin ja Somalian, kanssa.

Kaikki relevantit EU:n politiikka-alat (kauppa, kehitys ja viisumi) ja sekä positiiviset että negatiiviset kannustimet on hyödynnettävä palautus- ja takaisinottojärjestelyistä sopimisessa.

EU:n yhteinen turvallisten alkuperämaiden luettelo ja turvallisten kolmansien maiden luettelo on hyväksyttävä mahdollisimman nopeasti, ja ellei tähän päästä, on kansallisella tasolla harkittava mahdollisuutta määritellä se, mitkä ovat turvallisia maita.

6. Schengen-järjestelmä

Edellä mainituissa muuttoliikkeen hallinnan toiminna Suomi varmistaa, että vapaasta liikkuvuudesta saatavat hyödyt ovat jatkossakin mahdollisimman pitkälle Suomen, sen kansalaisten ja yritysten hyödynnettävissä. Suomi on mukana Schengen-järjestelmän kehittämistä koskevissa keskusteluissa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Johdanto

Eurooppaan on saapunut kahden viimeisen vuoden aikana suuria määriä turvapaikanhakijoita. Taustalla vaikuttavat konfliktit, epävakaus, väestönkasvu, köyhyys ja ilmastonmuutos eri puolilla maailmaa. EU:n rajavalvonta- ja turvapaikkajärjestelmät ovat syntyneessä tilanteessa osoittautuneet etenkin unionin eteläisillä rajoilla huonosti toimiviksi. Syntynyt maahanmuuttokriisi on haastanut unionin keskeisiä rakenteita ja yhtenäisyyttä. EU:n kansalaisten vapaan liikkuvuuden mahdollistavan Schengen-alueen eheys ja samalla tulevaisuus on joutunut kyseenalaiseksi.

Komissio on eri toimin pyrkinyt saamaan tilanteen hallintaan tekemällä muun muassa ehdotukset eurooppalaisen raja- ja merivartioston perustamisesta ja Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamisesta (CEAS). Euroopan raja- ja merivartiosto ovat sittemmin aloittaneet toimintansa, mutta yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevia säännöksiä ei asian kiireellisyydestä huolimatta ole kyetty hyväksymään. Tavoite yhtenäisestä järjestelmästä on asetettu jo vuonna 1999

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2017 vp

Suomen puheenjohtajuuskaudella Tampereen ohjelmassa, mutta toteutus on jäänyt varsin puutteelliseksi.

Tiettyä edistystä maahanmuuttokriisin hallitsemiseksi on kyetty samaan aikaan, kuten Turkin ja EU:n välinen järjestely. Paljon on kuitenkin vielä haasteita ja ongelmia. Eikä hallitsematon muuttopaine Eurooppaan ole nähtävissä olevassa tulevaisuudessa vähenemässä ainakaan ilman merkittäviä unionitason toimenpiteitä sekä yhteistyötä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, vaan paine pyrkii Eurooppaan kasvaa entisestään vastaisuudessa. Euroopan yhtenäisyyden ja vakauden säilyttäminen edellyttävät hallitsemattomien muuttovirtojen sijaan turvallisia ja hallittuja maahantuloväyliä niille, joilla on laillinen oikeus jäädä unionin alueelle. Tämä ei onnistu yksittäisten jäsenvaltioiden omin toimenpitein eikä osa-optimoinnein, vaan edellyttää yhteisiä määrätietoisia toimenpiteitä. Kysymys ei ole Suomen kannalta esimerkiksi vain sisäministeriön hallinnonalan toimenpiteistä, vaan vähintäänkin eri hallinnonalojen vastuullisesta ja koordinoidusta yhteistoiminnasta.

Laillinen muuttoliike tapahtuu kolmansista maista, joiden kansalaiset eivät ole viisumivapaita, etukäteen anottavalla viisumilla. Turvapaikkajärjestelmä on tarkoitettu kansainvälisen suojelun antamista varten. Vaikka noin puolet Eurooppaan pyrkivistä ei täytä kansainvälisen suojelun edellytyksiä, heistä kyetään vain hieman yli kolmasosa palauttamaan. Tässäkin suhteessa merkittävä osuus on vapaaehtoisella paluulla. Valiokunnalle muodostuneen käsityksen mukaan käytännössä turvapaikkamenettelyn hyväksi käyttämisestä on tullut väylä päästä ja jäädä Eurooppaan myös niille, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa. Tässä yhteydessä puhutaan myös paperittomista, vaikka kysymys on laittomasti Euroopassa oleskelevista.

Valiokunta antaa yhteisen lausunnon komission tiedonannosta koskien muuttoliikeagendan puolivälitarkastelua (E 85/2017 vp), ja valtioneuvoston muuttoliikkeen hallintaa koskevasta selvityksestä (E 103/2017 vp). Muuttoliikeagendasta hallintovaliokunta on antanut alun perin lausuntonsa HaVL 6/2015 vp. Kaikkiaan maahanmuuttokriisin johdosta hallintovaliokunta on antanut vuoden 2015 valtiopäivistä lähtien lukuisia lausuntoja. Vaikka tiettyä edistystä on tapahtunut, tilanne ei ole vielääkään hallinnassa.

Tässä lausunnossa valiokunta nostaa erityisesti esiin 1) EU:n rajavalvontajärjestelmän, 2) EU:n turvapaikkajärjestelmän, 3) kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneiden palauttamisen, 4) yhteistyön kolmansien kauttakulkumaiden kanssa, 5) kansainvälisen suojelun toimenpiteiden painottamisen vastaisuudessa EU:n ulkopuolelle ja 6) muuttopaineiden perimmäisiin syihin vaikuttamisen.

Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä ei ole toteutunut

Suomen puheenjohtajuuskaudella vuonna 1999 hyväksytyn monivuotisen sisäasioiden toimintaohjelman, Tampereen ohjelman, tavoitteisiin on kuulunut yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luominen. Unionitasolla päätetyistä säännöksistä ja tehdyistä muista toimenpiteistä huolimatta todellinen edistyminen yhtenäisen järjestelmän aikaan saamiseksi on edennyt valitettavan hitaasti. Tämä seikka on käynyt selväksi, kun maanosamme jo pidempään kohdistunut muuttopaine on voimistunut vuonna 2015 seurauksin, että Euroopassa on syntynyt laaja ja hallit-

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2017 vp

sematon maahanmuuttokriisi. Tässä tilanteessa Euroopan unionin voimassa oleva maahanmuuttosäännöstö on osoittautunut käytännössä toimimattomaksi.

Komissio onkin ryhtynyt omalta osaltaan ripeästi toimenpiteisiin antamalla lainsäädäntö- ja toimenpide-ehdotuksia nykyisen järjestelmän parantamiseksi ja muuttoliikkeen saamiseksi hallintaan. Osa tähän kokonaisuuteen liittyvistä toimenpiteistä, kuten muuttoliikkeen hallintaa tukeva uusi Euroopan unionin meri- ja rajavartiolaitosjärjestelmä (HaVL 2/2016 vp), on hyväksytty, ja säännöstö on tullut voimaan lokakuun 2016 alussa. Tehdyissä ulkorajataarkastuksissa on kuitenkin ilmennyt monessa jäsenmaassa merkittäviä puutteita ulkorajavalvonnan toimeenpanossa. Hallintovaliokunta painottaa tiukkojen, yhtenäisten ja selkeiden ulkorajavalvontaa koskevien standardien ja sääntöjen luomista sekä niiden tehokasta valvontaa EU:n ulkorajavalvonnan kehittämis-työssä.

Etenkin maahanmuuttokriisin yhteydessä Eurooppaan pyrkiviä on päässyt liikkumaan hallitsemattomasti ympäri maanosaa. Osa heistä on hakenut turvapaikkaa, mutta osa on päässyt unionin alueelle ohi viranomaiskontrollin hakematta turvapaikkaa. Näistä syistä hallintovaliokunta katsoo, että ulkorajavalvontaa on tarpeen täydentää myös vapaan liikkuvuuden alueen sisällä toteutettavalla ulkomaalaisvalvonnalla.

Komissio on antanut keväällä 2016 tiedonannon aidon yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomisesta (Common European Asylum System). Tiedonannossa tarkoitettu ensimmäinen CEAS-lainsäädäntöpaketti, joka koskee Dublin-asetusta (HaVL 34/2016 vp — U 31/2016 vp), Eurodac-rekisteriä (HaVL 31/2016 vp — U 30/2016 vp) ja Euroopan unionin turvapaikkavirastoa (HaVL 33/2016 vp — U 29/2016 vp), on annettu vuoden 2016 toukokuussa.

Sen lisäksi komissio on antanut toisen säädösehdotuskokonaisuuden heinäkuussa 2016. Tämä kokonaisuus muodostuu määritelmäasetuksesta (HaVL 36/2016 vp — U 35/2016 vp), menettelyasetuksesta (HaVL 35/2016 vp — U 34/2016 vp), vastaanottodirektiivistä (HaVL 37/2016 vp — U 37/2016 vp) ja asetuksesta uudelleen sijoittamisesta (HaVL 38/2016 vp).

Yhteensä kuuden asetusehdotuksen ja yhden direktiiviehdotuksen muodostaman kokonaisuuden käsittely on saadun selvityksen mukaan edennyt, mutta yhtenäisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toimeenpanon kiireellisyydestä huolimatta lainsäädäntötyö on vielä unionissa kesken. Valiokunnan edellinen CEAS -pakettiin liittyvä lausunto koskee vastaanottodirektiiviä (HaVL 26/2017 vp).

Hallintovaliokunta uudistaa yhteisen turvapaikkajärjestelmän hyväksymiseen liittyvät peruskananottonsa tiivistettynä seuraavasti:

- ulkorajavalvonnan on oltava tehokasta ja kattavaa; myös tietojärjestelmätarkastukset on tehtävä täysimääräisesti
- kaikilta turvapaikanhakijoilta on otettava sormenjäljet ja talletettava ne Eurodac-järjestelmään — Eurodac-järjestelmää ja muita yhteisiä tietojärjestelmiä on hyödynnettävä tehokkaasti turvapaikkaprosessissa
- turvapaikkahakemus on käsiteltävä siinä jäsenmaassa, johon turvapaikanhakija ensin saapuu; toiseen jäsenmaahan siirtymään päässeet on palautettava joutuisasti takaisin turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavaan valtioon

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2017 vp

- vapaan liikkuvuuden periaate ei koske turvapaikanhakijoita, eikä heillä ole oikeutta liikkua unionin jäsenmaasta toiseen; he eivät voi myöskään valita maata, jossa he hakevat turvapaikkaa
- turvapaikkahakemukset tulee käsitellä viivytyksettä eri jäsenmaissa yhtenäisten periaatteiden mukaisesti
- kansainvälistä suojelua saaviin on tarpeen kohdistaa tehokkaita kotoutumistoimenpiteitä
- kielteisen päätöksen saaneilla ei ole oleskeluoikeutta unionin alueella, ja heidän tulee poistua viipymättä unionin alueelta
- ellei henkilö, joka ei ole saanut oleskelulupaa, poistu vapaaehtoisesti, hänet tulee poistaa maasta pakolla
- yhteinen turvallisten alkuperä- ja kauttakulkumaiden luettelo tulee hyväksyä ripeiden palautusten toimeenpanemiseksi
- niitä jäsenmaita, joihin kohdistuu erityisiä maahantulopaineita, on tuettava unionin, sen virastojen ja jäsenmaiden toimin taloudellisesti, käytännön asiantuntijatuella ja muulla yhteistyöllä
- yhtenäinen onnistunut turvapaikkapolitiikka edellyttää yhtenäistä toimeenpanoa ja yhteisvastuuta — maakohtainen osa-optimointi johtaa maahanmuuttokriisin jatkumiseen ja mahdollisesti pahenemiseen.

Palautukset ja takaisinotto eivät toimi — koko järjestelmä ontuu

Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden palautusaste on pysynyt matalana. Komission mukaan vain noin 36,5 prosenttia ilman laillista oikeutta unionin alueella oleskelevista on kyetty palauttamaan. Jos palautuksia Länsi-Balkanin maihin ei oteta huomioon, EU:n palautusaste on vieläkin alhaisempi, ainoastaan 27 prosenttia.

Palautusten toteuttamiseksi on laadittu ja pantu täytäntöön vapaaehtoisen paluun ohjelmia, joihin on käytetty taloudellisia panostuksia. Takaisinottosopimuksia on pyritty myös solmimaan, mutta neuvottelut eivät ole komissionkaan mukaan edenneet odotusten mukaisesti. Lisäksi komissio on tehnyt ehdotuksia siitä, miten palautuksia voidaan tehostaa tukkimalla porsaanreiät ja puuttumalla kansallisten palautuskäytäntöjen kirjavuuteen.

Suomen kannalta palautukset Irakiin ovat osoittautuneet ongelmallisiksi. Samalla Suomen noin 60—70 prosentin palautusaste on kääntynyt laskuun, kun tavoitteena tulee olla kattava ilman laillista oikeutta maassa olevien palauttaminen. Saadun selvityksen mukaan Irak on vastoin kansainvälisen oikeuden periaatteita haluton ottamaan vastaan takaisin maasta lähteneitä kansalaisiaan muutoin kuin vapaaehtoisen paluun pohjalta. Turvapaikanhakijat ovat ilmeisen tarkoituksella hävittäneet matkustusasiakirjansa, eikä Irak ole halukas antamaan uusia tilalle pakkopalautustilanteissa. Henkilön palauttaminen ei saadun tiedon mukaan onnistu ilman kansalaisuutta todistavaa matkustusasiakirjaa. Sinänsä matkustusasiakirjojen hävittäminen osaltaan johtaa kysymään tällaisen menettelyn motiiveja. Suomi ei perustuslakimme mukaan voi kieltäytyä maan kansalaisen ottamisesta takaisin maahan.

Hallintovaliokunta tähdentää, ettei maahanmuuttokriisin hallinta ja palautuspolitiikka voi kansallisesti olla yksinomaan sisäasiainhallinnon vastuulla. Kysymys on yhteiskuntaamme laajalti koskevasta asiasta, joka edellyttää muun muassa kokonaiskoordinaatiota ja kaikkien hallinnon-

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2017 vp

alojen vastuullista yhteistoimintaa. Kaikki käytettävissä olevat toimenpiteet eri toimenpide- ja politiikkalohkoilla on otettava käyttöön palautusten onnistumiseksi. Esimerkiksi ulkosuhteissa on olennaista nostaa eri yhteyksissä ja muun muassa kahdenvälisessä kanssakäymisessä Irakin kanssa esiin kysymys Irakin kansalaisten vastaanottamisesta takaisin lähtömaahansa. Irakin vastaanottohalukkuuden lisäämiseksi tarvitaan konkreettisia yhteistyöaloitteita, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan osaamisen tarjoamista Irakin terveydenhuollon kehittämiseksi taikka opetus- ja kulttuuriministeriön tukea koulutuslaitoksen saamisesta kyseiseen maahan. Tällaiset toimenpiteet saattavat maksaa miljoonia euroja, mutta panostus on todennäköisesti Suomen etujen mukainen, jos sillä saadaan laittomasti oleskelevat irakilaiset palautettua maahansa. Samalla annetaan signaali siitä, ettei Suomeen voi jäädä, ellei täytä kansainvälisen suojelun saamisen edellytyksiä. Tällainen tieto hillitsee uusien turvapaikkahakemusten tekemistä. Nyt annetaan aivan toisenlainen viesti kertomalla, että henkilö voi jäädä Suomeen laittomasti, vaikka hän ei ole suojelun tarpeessa.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että komission ja neuvoston puolelta ryhdytään kaikin käytettävissä olevin keinoin päättäväisiin toimiin palautusten toteuttamiseksi niiden kolmansien maiden kanssa, joista Eurooppaan on saapunut turvapaikanhakijoita. Suomen osalta tarvitaan komission tukitoimenpiteitä pakkopalautusten toimeenpanemiseksi Irakiin. Samanaikaisesti hallituksen tulee omalta osaltaan myös osoittaa päättäväisyyttä palautusten edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Jos palauttaminen ei toimi, ei myöskään yhtenäinen eurooppalainen turvapaikkapolitiikka tule toimimaan.

Palautusten tulee olla mahdollisia myös turvallisiin kauttakulkumaihin, minkä vuoksi jäsenmaiden yhteisen turvallisten maiden luettelon hyväksyminen on tärkeää.

Tärkeää on myös tiedostaa, että lainvoimaisen kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden jääminen laittomasti unionin alueelle — tässä yhteydessä puhutaan myös harhaanjohtavasti paperittomista — johtaa helposti heidän monenlaiseen rikolliseen hyväksikäyttämiseensä. Kun heille ei ole laittomasti maassa oleskelevina perusteltua myöntää laillista asemaa, he jäävät helposti yhteiskunnan ulkopuolelle esimerkiksi harmaaksi työvoimaksi tai ajautuvat rikollisuuden polulle. Tällaista kehitystä pitää EU:ssa torjua, vaikka saadun selvityksen perusteella osassa jäsenmaita on saatettu jo tähän mennessä hyödyntää näitä ihmisiä halpatyövoimana. Yhteiskunnan ulkopuolelle jääminen synnyttää myös kansalliseen turvallisuuteen ulottuvia turvallisuusriskejä. Näistäkin syistä tehokkaat palautukset ovat välttämättömiä.

Hallittu saapuminen unionin alueelle

Hallittu maahantulo

Komissio toteaa, että on löydettävä ratkaisut sääntöjen vastaisten ja hallitsemattomien muuttovirtojen korvaamiseksi turvallisilla ja hallituilla maahantuloväylillä. Tähän kokonaisuuteen kuuluu uudelleensijoittaminen EU:n ulkopuolelta pakolaisleireiltä. Uudelleensijoittamisella, jossa ovat mukana UNHCR ja IOM, voidaan vähentää laittoman maahantulon painetta ja päästä hallitumpaan ja ennakoitavampaan maahantuloon. Samalla voidaan auttaa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia, kuten naisia ja lapsia.

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2017 vp

Laajemminkin on noussut esiin näkemyksiä siitä, että painopistettä on eri toiminnoissa siirrettävä unionin ulkopuolelle yhteistyöhön kolmansien maiden ja lähtömaiden kanssa sekä pyrkiä hillitsemään hallitsematonta maahanmuuttoa.

Uudelleensijoittaminen pakolaisleireiltä

Pakolaisleireiltä uudelleensijoitettavat ovat UNHCR:n pakolaisiksi katsomia henkilöitä, joiden turvallisuus- ja muut selvitykset sekä haastattelut tehdään jo leireillä. Kansainvälisen suojelun tarpeen arviointi toteutetaan ennen henkilön saapumista Suomeen. Komissio on tehnyt syyskuussa 2017 suosituksen, jossa tavoitellaan 50 000 kansainvälisen suojelun tarpeessa olevan uudelleen sijoittamista lokakuuhun 2019 mennessä. Komissio osoittaa tähän tarkoituksen 500 miljoonaa euroa. Turvalliset lähtö- ja turvapaikkamaat ovat olennaisen tärkeitä koko uskottavan kansainvälisen suojelun järjestelmän kannalta.

Perusteettomasti turvapaikkaa hakevien määrän vähentäminen on olennaisen tärkeää. Sen vuoksi on kyettävä puuttumaan ihmissalakuljettajien toimintaan tarpeellisella yhteistyöllä EU:n ulkopuolella. Myös lähtömaihin on saatava oikeaa viestiä turvapaikanhakijoiden näkymistä Euroopassa ja siitä, että jäsenmaiden vastaanottomahdollisuudet ovat varsin rajalliset.

Turvapaikkahakemusten käsittelykeskukset EU:n ulkopuolella

Eri yhteyksissä mukaan lukien unionin neuvosto on saadun selvityksen mukaan noussut esiin ajatus turvapaikkahakemusten käsittelykeskusten perustamisesta EU:n ulkopuolelle. Asiantuntijoiden keskuudessa asia on saanut ristiriitaisen vastaanoton. Joka tapauksessa on selvää, että nykyinen turvapaikkajärjestelmä toimii huonosti ja on liian altis laajamittaisiin väärinkäytöksiin. Jäsenmaat näyttävät myös olevan kykenemättömiä ja haluttomia yhtenäiseen ja yhteisvastuulliseen toimintaan. Maahantulopaineiden ei myöskään odoteta vähenevän, vaan lisääntyvän.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kysymystä EU:n ulkopuolisista turvapaikkahakemusten käsittelykeskuksista selvitetään kansallisesti tarkemmin ja että Suomi nostaa asian selvittelytarpeen myös sopivassa yhteydessä keskusteluun unionitasolla. Keskukset voisivat olla esimerkiksi pakolaisleirien kaltaisia ja turvapaikkahakemukset käsiteltäisiin ennen kuin Eurooppaan voisi päästä. Laillisesti ja hallitusti tapahtuva saapuminen edistäisi myös kotoutumista ja myönteistä vastaanottoa kyseisessä jäsenmaassa. Asiassa on arvioitava ja ratkaistava monia eri kysymyksiä, joihin kuuluvat muun muassa käsittelykeskusten perustamisesta sopiminen asianomaisen kolmannen maan kanssa, suojelua saavien sijoittaminen jäsenmaihin sekä keskustun olosuhteista huolehtiminen kunnolla niin, että niissä ovat inhimilliset olosuhteet.

Perimmäiset syyt

Sääntöjen vastaisen muuttoliikkeen perimmäisiä syitä tarkasteltaessa voidaan komission mukaan todeta, että EU ja sen jäsenvaltiot ovat yhdessä maailman suurin kehitysavun antaja. Vuonna 2016 niiden antaman avun määrä on ollut 75,5 miljardia euroa, mikä on lähes 60 prosenttia OECD:n jäsenten yhteenlasketun avun määrästä. Rahoituksella tuetaan kumppanimaiden taloutta nuorten tulevaisuuden turvaamiseksi, varmistetaan ruoka- ja ravitsemusturvaa ja energian saantia sekä pyritään vakiinnuttamaan hyvä hallintotapa ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, myös

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2017 vp

Afrikassa. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan kehitysapu on johtanut muuttopaineen vähene-
miseen kohdemaissa.

Muuttoliikeasioissa sovellettavaan yhteistyöhön kumppanuuskehyksellä on kaksi tavoitetta:
puuttua sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen perimmäisiin syihin kehitysyhteistyötä tekemällä ja
kannustaa kolmansia maita lisäämään yhteistyötä kaikissa muuttoliikkeeseen liittyvissä asioissa,
myös ihmiskuljetuksen torjunnassa mukaan lukien salakuljetusverkostojen hajottaminen ja
ihmiskaupan torjunta sekä omien kansalaisten takaisin otossa. Komission tiedonannossa seloste-
taan tiiviisti niitä toistaiseksi tehtyjä toimenpiteitä ja sitä rahoitusta, joka on ollut käytettävissä.

Valtioneuvoston E -kirjeessä E 103/2017 vp todetaan, että apu tulisi antaa mahdollisimman lä-
hellä alkuperämaita. Näin voidaan myös vähentää tarvetta lähteä liikkeelle taloudellisista syistä.

Kun EU:n muuttoliiketoimia rahoitetaan tällä hetkellä lukuisista eri lähteistä, valiokunta koros-
taa kokonaiskoordinaation tärkeyttä eri rahoitusinstrumenttien suhteen, jotta päällekkäisyyksiä
voidaan välttää ja toimintaa tehostaa.

Muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamisen tulee näkyä vahvasti myös Suomen kehitys-
rahoituksessa. Suomen tulee lisäksi vaikuttaa määrätietoisesti siihen, että EU:n kehitysrahoitusta
kohdennetaan vastaisuudessa entistä enemmän muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttami-
seen erityisesti Afrikassa ja Lähi-idässä. Tarvitaan EU-tasolla samoin kuin kansallisesti konk-
reettisia suunnitelmia ja toimenpiteitä sekä niiden aikatauluttamista sekä tuloksellisuuden ja vai-
kuttavuuden jatkuvaa arviointia.

Perimmäisiin syihin vaikuttamisen päämääränä tulee olla, ettei ihmisillä ole tarvetta pyrkiä Eu-
rooppaan nykyisistä lähtömaista niiden olosuhteista johtuen. Keskeistä on myös, että toimenpi-
teillä saavutetaan todellista etenemistä tavoitteiden saavuttamiseksi sekä että tuloksista raportoi-
daan tarkemmin. Tällä hetkellä saatu kuva on muodostunut yleispiirteiseksi kuvaukseksi erilai-
sista toimenpidekokonaisuuksista ilman tietoa vaikuttavuudesta ja todellisista tuloksista. Sinänsä
on ymmärrettävää, että ainakin osa työstä on pitkäjänteistä eikä näkyviä tuloksia ole välttämättä
nopeasti saatavilla. Tällaisia pitkäkestoisia toimia vaativia ovat usein esimerkiksi aseellisten kon-
fliktien saaminen rauhoittumaan ja sen jälkeen olojen normalisoimisen onnistuminen.

Muuttopaine liittyy ensisijaisesti niihin olosuhteisiin, jotka lähtömaissa vallitsevat, kuten ilmas-
tonmuutokseen, väestönkasvuun, konflikteihin ja kriiseihin, ihmisoikeusloukkauksiin, väkival-
taan, työttömyyteen ja ylipäänsä toimeentulomahdollisuuksien puuttumiseen. Toimeentulomah-
dollisuuksien puuttumiseen vaikuttaa osaltaan voimakas väestönkasvu.

Rauha, demokratia, yhteiskunnan vakaus, oikeusturva, hyvä hallinto, luottamus viranomaisiin,
tasa-arvo sekä perus- ja ihmisoikeudet ovat tärkeitä perimmäisiin syihin vaikuttamisen tavoittei-
ta. Osaksi myönteiseen kehitykseen näiden asioiden suhteen voidaan vaikuttaa siviilikriisinhal-
linnalla, jossa Suomella on osaamista. Sen lisäksi kunnossa oleva yhteiskunnan talous, koulutus-
mahdollisuudet ja työpaikat sekä terveydenhuolto vaikuttavat ihmisten elinmahdollisuuksiin ja
hyvinvointiin. Väestönkasvun hillitsemiseen voidaan vaikuttaa ainakin osaksi naisten opiskelu-
mahdollisuuksia parantamalla ja lisäämällä heidän panostaan työelämässä. Edellä kuvatussa si-
nänsä vaativassa asiakokonaisuudessa tulisi kyetä etenemään ainakin siinä määrin, että nykyis-

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2017 vp

sä lähtömaissa on edellytykset suhteellisen hyvään elämään ilman tarvetta lähteä etsimään suojaa tai parempaa elintasoa muualta. Tarpeen on myös huolehtia siitä, että pettymysten välttämiseksi potentiaalisissa lähtömaissa on oikeaa tietoa niistä oloista ja mahdollisuuksista, joita Euroopassa on näköpiirissä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asioissa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin täydennyksin ja täsmennyksin.

Helsingissä 1.12.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2017 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Maailmassa on enemmän pakolaisia kuin kertaakaan YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n olemassaolon aikana toisen maailmansodan jälkeen. Yli 65 miljoonaa ihmistä on joutunut jättämään kotinsa paetakseen henkilökohtaista vainoa ja sotia. Yli 22 miljoonasta kotimaansa jättäneestä pakolaisesta 84 % oleskelee vauraiden läntisten teollisuusmaiden ulkopuolella köyhissä ja kehittyvissä maissa, lähinnä yksittäisissä Afrikan ja Lähi-idän maissa konfliktien lähialueilla, jotka kantavat puutteellisista resursseistaan ja kehittymättömistä turvapaikkajärjestelmistään huolimatta ylivoimaisesti suurimman vastuun pakolaisten auttamisesta.

Samaan aikaan EU:n kiristyneen rajapolitiikan, maailman suurimman pakolaisten vastaanottajamaa Turkin kanssa solmitun ja ihmisoikeusjärjestöjen voimakkaasti kritisoiman EU-Turkki-julkilausuman ja unionin sisäisten muuttoreittien sulkemisen myötä turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa palasi yhden poikkeuksellisen vuoden jälkeen viime ja tänä vuonna nopeasti 2000-luvun normaalitasolle. Marraskuun loppupuolelle mennessä Suomessa oli vuonna 2017 jätetty noin 4 600 turvapaikkahakemusta. Vuoden aikana Suomeen on kuitenkin omatoimisesti hakeutunut enää vain noin 1 500 turvapaikanhakijaa muiden hakemusten ollessa uusintahakemuksia ja EU-maiden yhteisten sitoumusten täyttämiseksi Italiasta ja Kreikasta sisäisesti siirrettyjä turvapaikanhakijoita.

Kiristyneen rajapolitiikan, matkustusasiakirjojen puuttumisen ja muiden syiden vuoksi ihmisoikeusloukkauksia ja konflikteja paenneilla henkilöillä ei usein ole muuta mahdollisuutta unionin alueelle saapumiseen kuin vaaralliset, epä säännönmukaiset matkustusreitit ja turvautuminen esimerkiksi hädänalaisia ihmisiä hyväksikäyttävien ihmissalakuljettajien apuun. Turvapaikan hakeminen ja turvapaikanhakijan maassa oleskelu ei silti ole koskaan laitonta riippumatta siitä, miten henkilö on saapunut maahan. Kansainvälinen oikeus velvoittaa valtioita takaamaan niiden rajoille saapuville henkilöille pääsyn tehokkaaseen ja oikeudenmukaiseen turvapaikkamenettelyyn, eikä turvapaikan hakemista saa estää esimerkiksi pakottamalla Välimeren ylittäjiä takaisin lähtömaihinsa ilman mahdollisuutta oikeudenmukaiseen turvapaikkatutkintaan.

Paperittomuus puolestaan on moninainen ilmiö, jonka yksi osa on henkilöiden jääminen valtion alueelle ilman oleskelulupaa kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen. Esimerkiksi Suomessa on perinteisesti ollut eurooppalaisittain verrattain vähän paperittomia, mutta valitettavasti kiristynyt turvapaikkapolitiikka yhdessä tehostetun palautuspolitiikan ja tilapäisten oleskelulupien myöntämisen lopettamisen kautta ovat ajaneet paperittomiksi sellaisia kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita, jotka eivät tästä huolimatta koe kotimaahansa paluuta mahdolliseksi, vaan jäävät jopa mieluummin elämään yhteiskunnan turvaverkkojen ulkopuolelle, suojattomana ja hyväksikäytön vaaraan. Turvapaikkaa hakeneiden ihmisten palauttaminen Afganistanin, Irakin ja Somalian kaltaisiin sodan ja terrorismin riivaamiin, turvallisuustilanteeltaan romahtaneisiin ja myös laajamittaisesta sisäisestä pakolaisuudesta kärsiviin maihin on syvästi ongelmallista ihmisoikeuksien, moraalien ja kansainvälisen solidaarisuuden kannalta.

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2017 vp
Eriävä mielipide

Turvallisten maahantuloreittien tarjoaminen kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville, valtioiden näkökulmasta hallittu auttaminen, ihmissalakuljetuksen vastustaminen ja avun kohdistaminen hädänalaisimmille ja haavoittuvimmille eivät edellytä uutta unionin ulkopuolisen turvapaikanhaun instrumenttia, vaan toimia väline on jo olemassa. YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n tuella tapahtuva pakolaisten uudelleensijoittaminen pakolaiskiintiöiden avulla on kannatettava, tehokas ja hallittu tapa auttaa sellaisia haavoittuvimmassa asemassa olevia pakolaisia, jotka ovat joutuneet jättämään kotimaansa mutta eivät voi pysyvästi asettua nykyiseen oleskelumaahansa. Kiintiöpakolaiset valitaan huolellisesti ja he pääsevät matkustamaan suoraan pakolaisleireiltä kuntiin turvallisesti ja hallitusti. UNHCR:n mukaan välittömän uudelleensijoituksen tarpeessa on ainakin 1,2 miljoonaa pakolaista, mutta maailman valtiot tarjoavat kiintiöpaikkoja vuosittain murto-osalle tästä. Suomi on osallistunut kiintiöpakolaisten vastaanottoon pitkään ja menestyksekkäästi, mutta pakolaiskiintiön koko ei ole heijastellut globaalia pakolaistilannetta, vaan on jämähtänyt vuosia 2014 ja 2015 lukuun ottamatta 750:een, joka kiintiö on ollut lähes koko 2000-luvun. Olisi tärkeää, että kiintiöpakolaisten vastaanottoa lisättäisiin koko EU:ssa, mutta myös Suomessa on varaa moninkertaistaa pakolaiskiintiönsä jo nyt eikä jäädä odottelemaan kaikkien jäsenmaiden tilanteen parantumista. Pakolaiskiintiön lisäksi kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien turvallinen maahanpääsy EU-maihin voitaisiin jo nyt mahdollistaa myöntämällä viisumeita myös humanitaarisin perustein.

Samaan aikaan EU:n yhteinen turvapaikkajärjestelmä kaipaa perusteellista kehittämistä. Nykyinen Dublin-järjestelmä ja jäsenmaiden kyvyttömyys keskinäiseen vastuunjakoon on jättänyt yksittäiset ulkorajavaltiot kantamaan yksin merkittävän vastuun turvapaikanhakijoiden vastaanotosta muiden jäsenvaltioiden paetessa vastuutaan ja sulkiessa rajojaan. Yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksessa on pyrittävä edistämään jäsenvaltioiden tehokasta vastuunjakoa, kehitettävä suojelun tasoa jäsenmaissa yhdenmukaisemmaksi ja turvapaikkajärjestelmiä tehokkaammiksi tarjoamaan kansainvälistä suojelua sen tarpeessa oleville. Niin kauan kuin jäsenmaiden turvapaikkajärjestelmät ja ihmisoikeuksien suojelun taso ovat yhtä epäharmonisoituja kuin nykyään, turvapaikanhakijoilla on perusteltuja syitä liikkua myös unionin sisällä jäsenvaltiosta toiseen. Unionin tiivistyvä yhteistyö kolmansien valtioiden kanssa ei saa tarkoittaa vastuun ulkoistamista pakolaisten auttamisesta, turvapaikanhaun estämisestä, kehitysyhteistyön asettamista riippuvaiseksi maahanmuuttoyhteistyöstä tai silmien sulkemista kolmansien valtioiden omilta systemaattisilta ihmisoikeusloukkauksilta.

Pakolaisuuden syihin on puututtava rauhan rakentamiseen, aseistariisuntaan ja ihmisoikeuksien edistämiseen tähtäävällä kansallisella ja unionin ulkopoliitikalla sekä lisäämällä merkittävästi kehitysyhteistyömäärärahoja. Samaan aikaan akuuttiin pakolaistilanteeseen on vastattava nykyistä oikeudenmukaisemmalla globaalilla vastuunjaolla sekä lisäämällä turvallisia ja hallittuja reittejä suojeluun.

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2017 vp
Eriävä mielipide

Helsingissä 1.12.2017

jäsen Matti Semi vas

jäsen Anders Adlercreutz r